Francisco Luiz Corsi
Agnaldo dos Santos
José Marangoni Camargo
Organizadores

A conjuntura brasileira e latino-americana em um contexto de crise

Projeto Editorial
PRAXIS

Francisco Luiz Corsi
Agnaldo dos Santos
José Marangoni Camargo
Organizadores

A conjuntura brasileira e latino-americana em um contexto de crise

Projeto Editorial
PRAXIS

canal6 editora
1ª edição 2017
Bauru, SP

Copyright© Projeto Editorial Praxis, 2017

Coordenador do Projeto Editorial Praxis
Prof. Dr. Giovanni Alves

Conselho Editorial
Prof. Dr. Giovanni Alves (UNESP)
Prof. Dr. José Meneleu Neto (UECE)
Profa. Dra. Vera Navarro (USP)
Prof. Dr. Ricardo Antunes (UNICAMP)
Prof. Dr. André Vizzaccaro-Amaral (UEL)
Prof. Dr. Edilson Graciolli (UFU)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

C751 1.ed.

A conjuntura brasileira e latino-americana em um contexto de crise [recurso eletrônico] / Francisco Luiz Corsi, Agnaldo dos Santos e José Marangoni Camargo (orgs.). – 1. ed. – Bauru: Canal 6, 2017. 618 p. (Projeto Editorial Praxis)

Disponível em: http://www.canal6livraria.com.br/pd-53DB56.html
ISBN 978-85-7917-462-9 digital

1. Economia. 2. Brasil e América Latina. 3. Crise econômica. I. Corsi, Francisco Luiz. II. Santos, Agnaldo dos. III. Camargo, José Marangoni. IV. Título.

CDD 330

Projeto Editorial Praxis
Free Press is Underground Press
www.canal6editora.com.br

Impresso no Brasil/Printed in Brazil
2017

Sumário

Apresentação 8

Autores 11

Capítulo 1

A crise econômica brasileira: a questão do fundo público 15
— *Francisco Luiz Corsi*

Capítulo 2

Evolução recente do emprego e distribuição da renda no Brasil em um contexto de crise econômica 35
— *José Marangoni Camargo*

Capítulo 3

A estruturação das políticas públicas no Brasil e a disputa pelo fundo público 54
— *Agnaldo dos Santos*

Capítulo 4

A Nova Rota da Seda e a América Latina 86
— *Luís Antonio Paulino*

Capítulo 5

Quem tem medo do Bolivarianismo? 102
— *Jair Pinheiro*

Capítulo 6

Um golpe de estado sem projeto de classe 136
— *Marcos Del Roio*

Capítulo 7

A mudança na política externa brasileira no governo Temer ou o mito da interrupção da luta contra-hegemônica e anti-imperialista brasileira 150
— *Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos*
— *Thiago Fernandes Franco*

Capítulo 8

Entre o discurso oficial e a realidade: breves considerações sobre os impactos socioambientais das hidrelétricas do século XXI na região amazônica 222
— *André Scantimburgo*

Capítulo 9

Movimentos sociais no currículo do ensino médio: há movimento no Exame Nacional do Ensino Médio? 248
— *Silvia Aparecida de Sousa Fernandes*
— *Andréa Coelho Lastória*

Capítulo 10

Cooperativismo no Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) no centro-oeste paulista 267
— *Rafael de Almeida Andrade*
— *Henrique Tahan Novaes*

Capítulo 11

A inserção internacional do Brasil e dos países em desenvolvimento em face dos preços e da demanda de *commodities* (2000-2014) 291
— *Júlio Fernandes do Prado Leutwiler*

Capítulo 12

O Brasil dos anos 1980: a inserção do comércio de serviços na agenda da Rodada Uruguai do GATT (1986-1993)..... 316
— *Simone Rui Martins da Cruz*

Capítulo 13

Desindustrialização da Economia Brasileira: os rumos do desenvolvimento nacional na conjuntura de crise.....336
— *Rafael Almeida Ferreira Abrão*

Capítulo 14

O primeiro governo da Frente Ampla no Uruguai (2005-2009) 365
— *Alexandre dos Santos Lopes*

Capítulo 15

Lula e a questão social: neoliberalismo com políticas compensatórias ou social desenvolvimentismo?.....390
— *Vinicius Rezende Carretoni Vaz*

Capítulo 16

Estado e estratégias nacionais de desenvolvimento: pesquisa pública e mercado.....410
— *Cíntia Gabriela Angelo Liberato*

Capítulo 17

O Plano Real e as armadilhas do projeto econômico: processo inflacionário, baixo crescimento e vulnerabilidade externa 441
— *Vitor Luiz Carvalho da Silva*
— *Vinicius Rezende Carretoni Vaz*

Capítulo 18

A crise econômica brasileira (2014-atual) à luz de uma interpretação alternativa.....461
— *Martin Branco Kirsten*
— *Vinicius Rezende Carretoni Vaz*

Capítulo 19

As políticas sociais a luz do neoliberalismo: notas ao governo Lula (2003-2010) 481
— *Thiago Emanuel Folgueiral*

Capítulo 20

Desenvolvimentismo e a questão racial no Brasil: os limites do projeto econômico desenvolvimentista na consolidação da democracia racial 500
— *Vinicius Rezende Carretoni Vaz*
— *Wellington Felipe de Castro*

Capítulo 21

As políticas e reformas educacionais brasileiras no contexto neoliberal: aporte para a reflexão sobre o atual cenário 526
— *Talita Santana Maciel*

Capítulo 22

O discurso de *grande família* e a formação de uma identidade coletiva: o caso do acampamento urbano Vila Nova Palestina 553
— *Bianca Bardi Castilho*

Capítulo 23

O perfil reativo da política externa brasileira na agenda energética sul-americana: o contencioso entre Brasil-Bolívia e o caso de Itaipu 572
— *Renan de Campos Colnago*

Capítulo 24

Mães em luto. Letalidade policial e a luta das vítimas dos Crimes de Maio de 2006 599
— *Gabriel de Sousa Romero*

Apresentação

O presente livro apresenta os trabalhos debatidos nas mesas redondas e de comunicações do XVI do Fórum de Conjuntura, que abordou os impactos da crise estrutural do capitalismo, especialmente no Brasil, e as alternativas políticas e sociais para o enfrentamento da crise. Trata-se de tema de grande importância na atual conjuntura particularmente em que se verifica um avanço das forças de direita no mundo. Em linhas gerais, o capital, embora abalado pela crise, busca responder os graves problemas de valorização que enfrenta, sobretudo devido a existência de uma massa enorme de capital fictício, por meio da intensificação da exploração do trabalho. Isto significa aprofundar a precarização das condições de trabalho, reduzir os salários e as aposentadorias, reduzir os gastos com programas sociais (educação, saúde, moradia, saneamento etc.), concentrar ainda mais a renda e cortar os direitos sociais e trabalhistas. Apesar da resistência das classes populares, que até o momento não têm logrado sucesso em

sua luta, esta saída tem sido implementada em toda parte sob a égide do neoliberalismo. Seja na Europa, onde a Grécia é um caso exemplar, seja na América Latina. O exemplo brasileiro é lapidar. Um golpe institucional derrubou um governo legitimamente eleito e tem procurado implementar reformas de caráter conservador na direção da retirada de direitos sociais e trabalhistas em nome da estabilidade fiscal, que nada mais é do que garantir as condições de valorização do capital rentista e de rentabilidade e competitividade do capital. O golpe foi desfechado contra os direitos civis e sociais de grande parte do povo brasileiro e mais uma vez, como em tantas vezes no passado, o ônus da crise tem sido jogado nas contas dos trabalhadores.

Neste contexto o Fórum de Conjuntura dedicou-se à discussão crítica do Governo Dilma e as políticas implementadas após a sua queda. O golpe representa, na realidade, uma rearticulação das diferentes frações das classes dominantes em torno da política de austeridade e da reinserção do Brasil na economia mundial, como exportador de commodities e como espaço privilegiado da especulação financeira, reafirmando a sua condição de dependência e subordinação.

Estas questões tratadas acima foram debatidas do XVI Fórum de Análise de Conjuntura, organizado pelo Grupo de Pesquisa Estudos da Globalização e ocorrido no mês de novembro de 2016 na Faculdade de Filosofia e Ciências (FFC) da Universidade Estadual Paulista (UNESP). Em termos mais gerais, os temas do desemprego, do meio ambiente, da desigualdade social, do acesso a serviços públicos universais e da disputa pelo fundo público, das estratégias de desenvolvimen-

to e inserção na economia mundial, do grau de autonomia dos Estados nacionais de levar a cabo políticas econômicas voltadas para o atendimento das demandas sociais e o crescimento sustentado ante aos interesses financeiros dominantes, do esgarçamento das formas de vida, de fazer política e de organização econômica foram os pontos discutidos no Fórum de Conjuntura.

Francisco Luiz Corsi
José Marangoni Camargo
Agnaldo dos Santos

Autores

FRANCISCO LUIZ CORSI – Professor de Economia Brasileira e Economia Política da Faculdade de Filosofia e Ciências (FFC) da Universidade Estadual Paulista (UNESP)

JOSÉ MARANGONI CAMARGO – Professor de Economia Política da Faculdade de Filosofia e Ciências (FFC) da Universidade Estadual Paulista (UNESP)

AGNALDO DOS SANTOS – Sociólogo e professor de Economia Política da Faculdade de Filosofia e Ciências (FFC) da Universidade Estadual Paulista (UNESP)

LUÍS ANTONIO PAULINO – Professor de Economia Política da Faculdade de Filosofia e Ciências (FFC) da Universidade Estadual Paulista (UNESP)

JAIR PINHEIRO – Professor do Departamento de Ciências Políticas e Econômicas da UNESP/Marília e pesquisador do NEILS – Núcleo de Estudos de Ideologias e Lutas Sociais e do grupo CPMT – Cultura e Política do Mundo do Trabalho

MARCOS DEL ROIO – Professor Titular de Ciências Políticas, UNESP-FFC (Campus Marília)

RODRIGO DUARTE FERNANDES DOS PASSOS – Doutor em Ciência Política pela USP. Docente do DCPE da Unesp de Marília

THIAGO FERNANDES FRANCO – Doutor em Desenvolvimento Econômico pela Unicamp. Docente do DRI da Universidade Federal de Sergipe

ANDRÉ SCANTIMBURGO – Doutor em Ciências Sociais na linha de pesquisa Relações Internacionais e Desenvolvimento – UNESP

SILVIA APARECIDA DE SOUSA FERNANDES – Professora de Geografia do Departamento de Ciências Políticas e Econômicas da Faculdade de Filosofia e Ciências (FFC) da Universidade Estadual Paulista (UNESP)

ANDRÉA COELHO LASTÓRIA – Professora Doutora da Universidade de São Paulo – USP, efetiva na Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Ribeirão Preto

HENRIQUE TAHAN NOVAES – Professor do Departamento de Administração e Supervisão Escolar da Faculdade de Filosofia e Ciências (FFC) da Universidade Estadual Paulista (UNESP)

RAFAEL DE ALMEIDA ANDRADE – Aluno de Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências (FFC) da Universidade Estadual Paulista (UNESP). E-mail: rafinha_fut9@hotmail.com

JÚLIO FERNANDES DO PRADO LEUTWILER – Mestre em Ciências Sociais com ênfase em Relações Internacionais e Desenvolvimento pela Faculdade de Filosofia e Ciências (FFC) da Universidade Estadual Paulista (UNESP)

SIMONE RUI MARTINS DA CRUZ – Aluna do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Unesp (Campus de Marília). Mestrado: Linha 4 - Relações Internacionais e Desenvolvimento

RAFAEL ALMEIDA FERREIRA ABRÃO – Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências (FFC) da Universidade Estadual Paulista (UNESP)

ALEXANDRE DOS SANTOS LOPES – Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências (FFC) da Universidade Estadual Paulista (UNESP)

VINICIUS REZENDE CARRETONI VAZ – Mestre em Ciências Sociais com ênfase em Relações Internacionais e Desenvolvimento pela Faculdade de Filosofia e Ciências (FFC) da Universidade Estadual Paulista (UNESP)

CÍNTIA GABRIELA ANGELO LIBERATO – Graduada em Administração pela Fundação Eurípedes Soares da Rocha (UNIVEM – Marília) e aluna de Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências (FFC) da Universidade Estadual Paulista (UNESP)

VITOR LUIZ CARVALHO DA SILVA – Aluno de Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências (FFC) da Universidade Estadual Paulista (UNESP) e bolsista de iniciação científica PIBIC/PIBITI

MARTIN BRANCO KIRSTEN – Mestrando vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Economia do Desenvolvimento – UFRGS

THIAGO EMANUEL FOLGUEIRAL – Aluno de Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências (FFC) da Universidade Estadual Paulista (UNESP)

WELLINGTON FELIPE DE CASTRO – Graduado em Ciências Sociais pela da Faculdade de Filosofia e Ciências (FFC) da Universidade Estadual Paulista (UNESP)

TALITA SANTANA MACIEL – Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Educação, na linha de pesquisa Políticas Educacionais, Gestão de Sistemas e Organizações, Trabalho e Movimentos Sociais, pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP-FFC)

BIANCA BARDI CASTILHO – Bacharela e Licenciada em Ciências Sociais, área de concentração em Ciência Política, pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP-FFC)

RENAN DE CAMPOS COLNAGO – Aluno de Relações Internacionais da Faculdade de Filosofia e Ciências (FFC) da Universidade Estadual Paulista (UNESP)

GABRIEL DE SOUSA ROMERO – Aluno de Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências (FFC) da Universidade Estadual Paulista (UNESP) e membro do Observatório de Segurança Pública de Marília

Os Organizadores

A crise econômica brasileira: a questão do fundo público[1]

Francisco Luiz Corsi

Introdução

O objetivo da presente nota é discutir a recessão da economia brasileira nos anos de 2015 e 2016[2] e suas consequências no que se refere ao fundo público. A análise dessa questão implica retomarmos, mesmo que de maneira muito sintética, a discussão da crise do capitalismo global aberta em 2008 e da forma como o capital tem reagido, pois o Brasil não pode ser analisado fora desse contexto.

A crise aberta em setembro de 2008 foi seguida no núcleo do modo de produção de uma recessão que durou cerca de 18 meses, chamada de grande recessão. Esta fase desdobrou-se em outra de baixo crescimento que dura até os dias de hoje. Iniciada no centro, a crise se espalhou rapidamente pela

1 Este capítulo baseia-se na exposição realizada no XVI Fórum de Análise de Conjuntura, realizado na FFC-UNESP, em novembro de 2016.Também se baseia em artigo apresentado no XVIII Congresso AHILA, que ocorreu na Universidade de Valencia (Espanha) em setembro de 2017.

2 No momento em que este artigo estava sendo escrito, setembro de 2017, o Brasil caminhava para o terceiro ano de recessão.

economia mundial, embora seus impactos e ritmos tenham sido desiguais. Suas principais características são: a queda da taxa de lucro, considerada sua causa de fundo; a existência de capacidade ociosa em escala mundial em importantes setores; a elevação do desemprego; a deterioração das condições de vida e trabalho; a estagnação, recessão ou desaceleração da economia de quase todos os países; o acirramento da concorrência intercapitalista; o forte incremento da centralização de capitais e a existência de um gigantesco montante de capital fictício com dificuldade de valorização[3].

Os impactos da crise na periferia, ponto que nos interessa, foram mais intensos depois da desaceleração a partir de 2012 da economia chinesa, um dos motores da acumulação de capital em escala global e grande absorvedora de commodities, cujo boom entre 2003 e 2011 foi um dos principais responsáveis pelo bom desempenho das economias periféricas na fase expansiva da economia mundial (2003-2008). A desaceleração da China se deu de forma retardada devido a forma como o governo chinês reagiu a crise por meio de ampla política anticíclica. Esta política baseou-se em um abrangente programa de investimentos, na expansão do crédito e em medidas direcionadas para fomentar o mercado interno. No curto prazo, esta política conseguiu neutralizar a crise, contribuindo para amenizar a retração da economia mundial. No entanto, no médio prazo, levou a desaceleração da economia chinesa

3 Nos estreitos limites dessas notas, não caberia aprofundar essa discussão. Fazemos aqui apenas observações gerais com o intuito de ressaltar seus aspectos mais relevantes. Para uma discussão detida ver, entre outros, Stiglitz (2010), Harvey (2011), Kliman (2012), Roberts (2016), Chesnais (2016), Varoufakis (2016).

a partir de 2012, que resultou: 1- do incremento da capacidade ociosa em vários setores (siderúrgico, cimento, eletrônico, construção civil etc.), o que acarretou a queda dos lucros e a diminuição dos investimentos; 2- da deterioração da situação financeira de inúmeras empresas, que se endividaram para sustentar altas taxas de investimento em um contexto de menor desempenho das exportações e agora enfrentam excesso de capacidade e demanda insuficiente; 3- da deterioração da situação dos bancos, com carteiras compostas de grande volume de créditos duvidosos em virtude do elevado endividamento das empresas. Soma-se a isso a dificuldade de a política econômica promover rápida e forte expansão do mercado interno para compensar a queda das exportações[4].

Enquanto isso, o capital financeiro, as instituições multilaterais e os governos dos países centrais, optaram, de modo geral, pela austeridade fiscal, depois de, em um primeiro momento, expandir o gasto público para salvar bancos e empresas insolventes, o que levou a explosão das dívidas públicas. A austeridade foi associada a uma política monetária frouxa, baseada na larga emissão e em taxas de juros baixas. Nestas circunstâncias, o controle da política econômica e do fundo público pelo capital mostraram-se cruciais para a defesa dos seus interesses. Embora essas medidas tenham evitado o colapso financeiro, não foram capazes de recuperar a economia mundial, que continua enfrentando baixa rentabilidade, excesso de capacidade produtiva em vários setores importantes, inchaço do setor financeiro, problemas fiscais, baixo nível do investimento, deterioração dos serviços socais, a deterioração

4 Ver a respeito, entre outros, Aglieta (2015).

das condições de trabalho, piora da distribuição da renda e altos índices de desemprego. A concorrência intercapitalista se acirrou, aumentando a disputa por mercados, matérias-primas e novos espaços de acumulação.

Neste contexto, a política de austeridade, baseada sobretudo no corte do gasto público, no incremento de impostos, na reforma da previdência social, na flexibilização das leis trabalhista e no arrocho dos salários e aposentadorias, medidas consideradas fundamentais pelos neoliberais para o equilíbrio fiscal e para a recuperação da competitividade, ganhou terreno no mundo todo. Cresceu sobremaneira a importância do fundo público como um dos pilares da valorização fictícia do capital por meio do pagamento das dívidas públicas, inchadas a partir do próprio socorro estatal ao capital em dificuldade.

Esta política ao reduzir a demanda agregada aprofundou a crise. Porém, os problemas ficais persistem, à medida que a arrecadação tende a declinar mais que proporcionalmente a queda da atividade econômica. Assim como persiste a dificuldade de valorização do capital. A situação da economia grega é a expressão mais clara dos resultados da austeridade. O objetivo dessa estratégia é recompor a rentabilidade e a competitividade pelo incremento da exploração do trabalho. O Brasil a partir de 2015 acabou seguindo esse caminho.

A política econômica 2009-2014

Os impactos iniciais da crise do capitalismo global na economia brasileira foram relativamente de pouca monta. A

economia sofreu uma retração de 0,1% em 2009. O governo Lula diante da situação adotou uma política anticíclica, com o objetivo de estimular o consumo e o investimento[5]. A economia reagiu e o PIB cresceu 7,5% no ano seguinte. Porém, essas medidas não significaram um rompimento com a política macroeconômica baseada em metas de inflação, superávits primários e câmbio flexível, seguidas desde o governo anterior e importantes na defesa dos interesses dos setores rentistas. Dessa forma, Lula aprofundou o padrão de crescimento, que vigorava pelo menos desde 2006, fundado sobretudo na ampliação do mercado interno, sem, contudo, alterar a política macroeconômica. Este padrão se sustentou até a crise mundial graças ao boom de commodities, pois o bom desempenho do setor externo da economia neutralizava a dinâmica de *stop and go* que decorria das políticas neoliberais[6]. Com a crise mundial este padrão perdia condições de sustentação.

---

5 Os principais pontos dessa política foram os seguintes: redução do compulsório dos bancos, expansão do crédito, utilização das reservas para financiar exportações, empresas e bancos, desonerações fiscais, diminuição da taxa básica de juros, incremento do gasto público, em especial dos gastos sociais e dos relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), incremento das linhas de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e aumento do salários do funcionalismo público (Corsi, 2016).

6 "A politica de metas de inflação, câmbio flexível e superávits primários, que substituiu a âncora cambial, associada a abertura financeira e comercial aprofundou a dependência e a subordinação da economia brasileira, que ficou mais vulnerável e dependente dos instáveis fluxo externos de capital. A abertura comercial levou, entre outros aspectos, a desestruturação de cadeias produtivas, tornando o crescimento dependente de crescente importação de insumos e bens de capital. Ao mesmo tempo em que a forte entrada de capitais na forma de empréstimos, investimentos especulativos e investimentos diretos, sobretudo no processo de privatização, aumentou de

Não obstante a rápida reação da economia brasileira, os sinais de esgotamento do padrão de crescimento começaram a se fazer cada vez mais visíveis e não apenas em virtude da crise do capitalismo global. Além do fim do boom de commodities, o aumento da inflação, a dificuldade de incrementar os investimentos, a dificuldade de o consumo continuar puxando o crescimento, a reprimarizacão da pauta de exportação e o avanço do processo de desindustrialização eram sinais desse esgotamento. Um dos resultados foi a tendência a desaceleração do crescimento, evidente desde 2011. Neste ano, a economia cresceu 2,73%, declinando nos anos seguintes, até atingir o crescimento pífio de 0,1% em 2014. Este desempenho declinante contribuiu para a erosão das bases de sustentação do governo Dilma (Corsi, 2016).

O governo Dilma tentou responder aos problemas que se avolumavam, adotando a chamada "nova matriz de política econômica", que já tinha sido esboçada em 2009 com Lula. Esta política baseou-se nos seguintes pontos: redução dos

---

maneira acentuada as remessas de lucros e dividendos e o pagamento de juros. Qualquer aceleração do crescimento tende a acentuar os desequilíbrios das contas externas e gerar pressões inflacionárias. Nestas circunstâncias, de acordo com a lógica da política econômica neoliberal, para equilibrar as contas externas e controlar os preços os juros devem ser majorados, consequentemente o crescimento esmorecerá, acompanhado de valorização da moeda, deterioração das contas públicas, desemprego e queda dos salários. Para equilibrar o orçamento e garantir as condições de solvência do país para os credores o superávit primário também deve ser incrementado, o que por sua vez também contribui para desacelerar a economia. A economia tende a apresentar uma dinâmica de *stop and go*, acentuada pelas instabilidades do capitalismo global, como foi característico do período Cardoso, que inviabiliza qualquer crescimento sustentado calcado no mercado interno" (Corsi, 2016, p. 53).

juros, lenta depreciação da moeda, aumento das tarifas, isenções fiscais, controle dos preços administrados pelo Estado, diminuição do superávit primário, ampliação da ação do Estado na economia e incremento dos gastos sociais. Este conjunto de medidas sugeria a possibilidade de ruptura com a política macroeconômica neoliberal. Esta política confrontava os interesses do setor financeiro, o que fez este setor a fazer tenaz oposição ao governo.

A nova matriz de política econômica não reverteu a tendência de desaceleração da economia. As razões disso são complexas, mas merece destaque o seguinte: 1- dificuldade do consumo continuar crescendo a altas taxas em virtude do elevado endividamento das famílias e do crescimento mais lento do emprego e da renda; 2- desempenho fraco dos investimentos diante de taxas elevadas de juros, moeda valorizada e queda da taxa de lucro; 3- câmbio valorizado, que incrementava a concorrência no mercado interno e inibia as exportações; 4- deterioração das contas externas; 5- dificuldade de conter pressão inflacionária e 6- persistência da crise mundial. Os resultados modestos na economia fragilizaram o governo, que passou a enfrentar uma onda de contestação, sobretudo das classes dominantes e médias, com irrestrito apoio dos grandes meios de comunicações.

A recessão 2015-2016 e o fundo público

Não obstante a difícil situação econômica e política, Dilma venceu as eleições de 2014 com um programa que defendia o

crescimento e a ampliação dos direitos sociais. A vitória por pequena diferença, o desmonte da base de sustentação política e o agravamento dos problemas econômicos estreitaram a margem de ação do governo. Neste contexto Dilma, buscando garantir a governabilidade, adotou uma postura de conciliação com a classe dominante, nomeou para o Ministério da Fazenda Joaquim Levy, representante do rentismo. Mas a possibilidade de conciliação não mais existia. Levy implementou rígida política ortodoxa. Majorou os juros, cortou o gasto público, liberou os preços controlados pelo Estado e cortou direitos sociais. Estas medidas desencadearam a crise em uma economia que vinha desacelerando desde 2011. Fragilizado, o governo Dilma não resistiu e foi derrubado por um golpe.

A adoção da austeridade como saída para os problemas da economia brasileira se sustenta no seguinte diagnóstico por parte das correntes neoliberais. O crescimento acelerado do gasto público, superior ao do PIB, teria engendrado uma crise fiscal. Somaria se a isso um pretenso descontrole da inflação, a artificialidade da redução dos juros, a crescente intervenção estatal na economia e a conivência com a corrupção. Tudo isso teria deteriorado as expectativas dos empresários e afetado negativamente os investimentos. A necessidade de altas taxas de juros, que travam o crescimento no Brasil, decorreria da necessidade de financiar a elevada dívida pública, fruto do desajuste fiscal[7]. Dessa maneira, o ajuste fiscal seria central.

7 Não passa pela cabeça dos liberais que a dívida é alta porque os juros são elevados. É a manutenção de taxas escorchantes de juros que eleva a dívida e não o contrário. Além do mais, inúmeros países com dívidas públicas muito superiores a brasileira apresentam taxas de juros substantivamente menores. Ver a respeito Belluzzo e Galipolo (2017).

Mas haveria uma razão estrutural para os problemas fiscais, a saber: uma pretensa incongruência entre os direitos sociais estabelecidos na Constituição de 1988 e as condições econômicas e fiscais do país. Diante desse quadro, a única saída para garantir um ajuste permanente seria a redução dos direitos trabalhistas e sociais, o que implica reforma na previdência, reforma trabalhista e redução dos programas sociais. Ou seja, o povo não cabe no orçamento, mas os juros de agiota dos rentista cabem. Quanto a isso não há nenhum questionamento. Complementando essa proposta, defendem maior abertura da economia, alinhamento aos EUA, o que implica afastamento em relação aos BRICs, redução do papel do Estado na economia, o que significa, entre outros pontos, enxugar da Petrobrás e do BNDS.

Esse diagnóstico e a proposta de política econômica que dele deriva convergem plenamente com a estratégia de austeridade adotada em escala global. O controle do fundo público é fundamental para garantir o pagamento das dívidas públicas, essencial para a valorização do capital fictício. Para os neoliberais, a redução dos custos do trabalho recuperará a lucratividade e a competitividade, abrindo assim o caminho da recuperação da economia. As políticas econômicas de Levy e de Temer expressam essa estratégia.

Levy, com base na política de metas de inflação, para combater a pretensa crise inflacionária[8] elevou rapidamente a taxa

8 Em dezembro de 2013, o IPCA acumulado nos 12 meses anteriores foi de 5,91%. O acumulado em dezembro de 2014, foi de 6,40% e, em dezembro de 2015, de 10,67%. Em dezembro de 2016, o acumulado em 12 meses foi de 6,28% (IPEA, 2017; BCB, 2017).

básica de juros, que, desde 2013 ainda na gestão Mantega no Ministério da Fazenda, vinha subindo. A taxa básica saiu de 11,25%, em outubro de 2014, atingindo o patamar de 14,25% em junho de 2015, permanecendo neste nível até agosto de 2016. A partir dessa data a SELIC caiu, situando-se em 7,25% em setembro de 2017, sendo que a inflação de agosto foi de 2,45%. Contudo, os juros reais continuam elevados devido a queda da inflação, permanecendo em cerca de 5% ao ano, um dos mais altos do mundo. Isto garantiu polpuda remuneração ao capital fictício (IPEA, 2017; BCB, 2017).

A majoração da taxa de juros e o corte nos gastos públicos precipitou a recessão e agravou a situação fiscal. As previsões dos neoliberais, alardeadas pela grande imprensa, segundo a qual o corte no gasto público, a liberação dos preços controlados pelo Estado e a elevação dos juros levariam a contenção da inflação e a recomposição dos superávits primários e, em seguida, a rápida recuperação da economia não se concretizaram, embora a inflação tenha declinado a partir de fevereiro de 2016 sob o peso de profunda recessão. A situação fiscal se deteriorou ao invés de melhorar em virtude, de um lado, da elevação dos juros e, de outro, da receita pública ter caído 6% em 2015, queda superior a retração de 3,8% do PIB. O resultado foi um déficit primário foi 1,88% do PIB, neste ano, não obstante o corte de 2% no gasto. O déficit nominal foi de nada menos que 10,38%. Isto significa que as despesas com os juros da dívida representaram 8,50% do PIB. Em 2016, devido ao programa de repatriação de recursos, a receita federal sofreu uma retração menor, cerca de 2,47%, enquanto o PIB caiu 3,6%. O déficit primário foi de 2,49% do PIB, o nominal de

8,98% e o pagamento relativo aos juros correspondeu a 6,49% do PIB. O resultado da elevação dos juros e dos déficits primários foi o incremento do peso da dívida pública bruta em relação ao PIB. Esta relação passou, entre o final de 2014 e junho de 2017, de 59% do PIB para 73,1%. A partir desses dados, que constam da tabela 1, observa-se que o fundo público foi capturado pela valorização fictícia de capital (Belluzzo e Galipolo, 2017; Costa, 2017).

Tabela1 – Necessidade de financiamento do setor público
Acumulado no ano – Valores Correntes

	% PIB	**% PIB**	**% PIB**
Discriminacão	Dez. 2015	Dez. 2016	Jun. 2017
Déficit Nominal	10,22	8,98	7,60
Juros Primários	8,36	6,49	6,49
Déficit Primário	1,85	2,49	1,11
Déficit INSS	1,43	2,39	2,60

Fonte: (Costa, 2017)

Não foi a chamada nova matriz de política econômica de política econômica que deteriorou de forma aguda as finanças públicas, mas sim a política ortodoxa. Isto não quer dizer que o fundo público não estivesse a serviço da valorização fictícia do capital nas últimas décadas, mas o que é importante assinalar é que entre 2003 e 2013 não se observava um descontrole fiscal. Neste período, o Brasil apresentou superávits primários médios de 2,89% do PIB e déficits nominais médios de 3,02% do PIB. Neste período a relação dívida pública bruta/PIB passou de 51,3% para 56,7% do PIB (Belluzzo e Galipolo, 2017).

A política ortodoxa de Temer aprofundou a recessão e busca desmontar os limitados direitos dos trabalhadores conferidos pela Constituição de 1988, implementando uma série de medidas que respondem as demandas do capital. As principais medidas são as seguintes: 1- imposição de um teto para os gastos públicos visando congelá-los em termos reais por 20 anos; 2- reforma da previdência; 3- reforma trabalhista; 4- redução do papel do BNDES no fomento da economia; 5- desestruturação da Petrobrás, 6- redefinição das regras do pré-sal; 7- privatizações; 8- redução do escopo dos programas sociais.

A legislação aprovada acerca do teto de gastos públicos estabelece que estes terão seu crescimento limitado pela inflação do ano anterior. O congelamento em termos reais não abrange os gastos referentes aos pagamentos das dívidas, que correspondem a cerca de 45% das receitas públicas (se não forem contabilizadas a parcela refinanciada da dívida), se aplica somente as despesas primárias. Isto indica o caráter antisocial da medida, que atingirá os setores mais pobres da população, preservando intacta a capacidade de o Estado pagar suas dívidas, garantido a valorização de parte do capital fictício. Esta medida também acarretará uma substantiva redução da capacidade de investimento do Estado.

Segundo estimativas apresentadas por Fagnani (2017, p. 13-14), a redução dos gastos com custeio, investimento e programas sociais serão substantivas. As despesas públicas não relacionadas aos dispêndios financeiros (previdência, saúde, educação, investimento, salários do funcionalismo etc.) representaram em 2015 cerca de 18% do PIB. Com a nova legislação a participação dos gastos sob essas rubricas cairá para cerca

de 12% em 2036. No caso da saúde, a queda das despesas será de 1,6% para 1,0% do PIB neste período. Na área da educação, a redução será de 2,4% para 1,6% do PIB. As demais despesas cairão de 7,0% para 0,6%. Somente os dispêndios com a previdência apresentarão uma trajetória levemente ascendente, passando de 7,4% para 9,1% do PIB. A porcentagem dos gastos na área da saúde no período de vigência do congelamento dos gastos públicos, segundo estimativas do referido autor, cairia, entre 2017 e 2036, de cerca de 13,5% para 9% da receita corrente líquida. Enquanto, os dispêndios com a educação, no mesmo período, cairiam de 18% para 11%. O contraste com o período 2006-2015 é claro, dado que neste intervalo de tempo o gasto *per capita* com a educação subiu 102% e com a saúde 44%.

A proposta de reforma da previdência, ao lado do congelamento dos gastos públicos, é outro ponto central da política de austeridade de Temer. As duas medidas estão articuladas. O discurso oficial defende urgente e abrangente reforma no setor, pois devido ao envelhecimento da população o déficit da previdência seria explosivo. A situação seria insustentável e estaríamos à beira do caos. Dessa maneira, o governo justifica a necessidade de desmontar o sistema público e direcionar os trabalhadores de maior renda para os fundos de pensão privados, contribuindo para ampliar as possibilidades de valorização do capital financeiro. Ademais, de acordo com a política de austeridade de Temer seria fundamental cortar os gastos com a previdência à medida que só assim seria possível manter o congelamento dos gastos públicos.

De acordo com os dados apresentados pelo Ministério da Previdência, o Regime Geral da Previdência no período

2008-2015, fase caracterizada, entre outros aspectos, por crescente formalização do trabalho, apresentou superávits médios de R$ 23 bilhões. Com a recessão, em virtude do forte aumento do desemprego, em 2016, observou-se um déficit de R$ 48,6 bilhões, o que indica ter esta conta um comportamento cíclico. Portanto, a deterioração da situação da previdência decorre, em boa medida, da própria política recessiva, não sendo uma das causas da crise como o discurso oficial procura assinalar a todo o momento. Enquanto que a previdência rural, neste mesmo período, foi cronicamente deficitária. Isto foi fundamental para os déficits crescentes no conjunto da previdência, que passaram de R$ 42,9 bilhões, em 2010, para 149,7 bilhões, em 2016. A previdência do setor público da União também apresentou déficits crescentes ao longo desse período, sendo que em 2016 o déficit atingiu a cifra de R$ 77,15 bilhões, 6,4% superior ao do ano anterior. Cerca de 45% desse déficit decorre da aposentadoria dos militares, que não serão atingidos pela proposta de reforma da previdência. O restante refere-se ao funcionalismo civil, mas boa parte do déficit refere-se as categorias do judiciário e do legislativo que ganham altos proventos. A massa dos aposentados do setor público recebe aposentadorias compatíveis com as vigentes no regime geral. Porém, a proposta do governo penaliza esses setores mais vulneráveis. Além disso, as sucessivas reformas realizadas desde 1994 já equacionaram o problema dos desequilíbrios no longo prazo (Cartilha da Previdência, 2016; Fagnani, 2015, 2017 a e b).

Entretanto, a magnitude desses déficits é questionável. A maneira como o governo realiza a contabilidade da Previdência torna os problemas nebulosos e serve para justificar o discurso

de caos, amplamente utilizado para legitimar as propostas de reforma. A grande imprensa, totalmente parcial e defensora de medidas duras, amplifica o discurso da insustentabilidade da previdência. Discurso muitas vezes comprado por alguns setores que se dizem de esquerda. O déficit global da previdência resulta, em parte, do fato de cerca de cinco milhões de aposentados rurais receberem aposentadorias sem ter contribuído ou contribuído por um curto espaço de tempo. Esses benefícios não deveriam ser contabilizados como dispêndio previdenciário, seria mais correto classifica-los como parte de uma política de renda mínima. No entanto, o Ministério os considera na rubrica Seguridade Social. Todavia, esses dispêndios foram previstos pela Constituição de 1988, que estabeleceu contribuições específicas para cobrí-los. Contudo, parte dos recursos decorrentes da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), da Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL) e do PIS-PASEP destinados a seguridade social, estão sendo, desde 1989, desviados para outros fins, sobretudo o pagamento da dívida pública. Se esses recursos fossem destinados a Seguridade Social, conforme previa a Constituição de 1988, ela seria superavitária (Cartilha da Previdência, 2016; Fagnani, 2015, 2017 a e b).

O governo no cálculo da situação contábil da previdência só leva em consideração a arrecadação urbana e rural direta, desconsiderando as renúncias fiscais e os recursos retirados da Seguridade Social por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU). Esses recursos, em 2015, somaram R$ 316 bilhões, montante bem superior ao déficit calculado pelo governo, cerca de R$ 85 bilhões. Também é preciso mencionar

as dívidas do setor privado com a previdência, que atingiram, em 2015, R$ 350,67 bilhões (Cartilha da Previdência, 2016; Fagnani, 2015, 2017 a e b).

Segundo estimativa apresentada por Fagnani (2017, p. 22), calculada de acordo com as normas estipuladas na Constituição de 1988, a Seguridade Social apresentou, entre 2007 e 2014, um superávit médio anual de R$ 64,13 bilhões. Em 2014, o superávit foi de R$ 55,6 bilhões e caiu, devido a recessão, para R$ 11,3 bilhões no ano seguinte, o que indica que a política recessiva acarretou a deterioração da previdência. Os dados apresentados denotam que a situação da previdência social esta longe de ser caótica como o discurso oficial quer fazer crer, embora apresente distorções que precisam ser corrigidas.

A proposta de emenda constitucional em discussão no Congresso Nacional tolhe os direitos dos setores mais pobres da sociedade. Dentre as principais propostas de mudanças encontram-se a ampliação da contribuição, a extensão da idade mínima para 65 anos para requerer aposentadoria, a redução dos proventos e a comprovação de contribuição por 25 anos ao invés dos 15 anos requeridos atualmente. Em um mercado de trabalho marcado por um elevado grau de informalidade será difícil para os trabalhadores cumprirem esses requisitos. De acordo com a proposta de reforma de Temer o trabalhador que aos 65 requerer sua aposentadoria e não tiver 49 anos de trabalho receberá 76% de seu salário. É preciso considerar que os pobres começam a trabalhar por volta dos 14 anos e têm uma expectativa de vida menor que a média nacional, que é de 75,4 anos, em 2016. Nas regiões mais pobres a expectativa de vida é bem menor que a média. Em Santa Catarina, por exemplo,

é de 79 anos, enquanto no Maranhão é 70,6 anos. Também é preciso levar em conta que o tempo estimado de boa saúde do brasileiro é de 64,5 anos. Além disso, a proposta de desvincular os proventos do salário mínimo é prejudicial e atinge em especial os aposentados rurais e aqueles aposentados por idade, que pela proposta do governo passaria para 70 anos.

A reforma trabalhista recentemente aprovada pelo Congresso é outro pilar da proposta de austeridade do governo Temer. Esta reforma acabou com direitos históricos da classe trabalhadora, o que acarretará maior precarização das condições de trabalho. Seus principais pontos são os seguintes: terceirização em todas as atividades, inclusive das atividades-fim das empresas, o que implica em redução de direitos e abre a possibilidade bastante concreta de deterioração de salários e relações de trabalho; negociação das relações trabalhistas sem a participação dos sindicatos; regulamentação do trabalho temporário por hora ou dia; estabelecimento de jornada flexível de trabalho e prevalência do negociado entre trabalhadores e patrões sobre o estabelecido pelas leis.

A política de austeridade do governo Temer dificilmente conseguirá recolocar a economia brasileira no caminho do crescimento. Os empresários não elevarão os investimentos em um contexto de elevado endividamento, nível baixo de consumo, redução dos lucros e elevadas margens de capacidade ociosa. O congelamento dos gastos bloqueará o aumento do investimento público. Apesar da redução da inflação incrementar os salários reais, esta elevação do consumo provavelmente não terá forças para, sozinha, impulsionar a economia,

em uma situação de elevado endividamento e desemprego[9]. A melhora das exportações e o bom desempenho do setor agrícola também não parecem que terão condições de puxar o crescimento. O cenário mais provável é que a economia brasileira entre em mais uma fase de baixo crescimento, como nas décadas de 1980 e 1990, acompanhando o ritmo da economia mundial.

Considerações finais

Enfim, as evidências apresentadas indicam que mais uma o ônus da crise será imposto aos trabalhadores. Também indicam que a crise deve se arrastar, pois a política ortodoxa tende a aprofundá-la em um contexto de baixo crescimento da economia mundial.

9 A recessão fruto da política ortodoxa afetou diretamente o mercado de trabalho e os salários. A taxa média de desemprego saltou 6,8% da população economicamente ativa, em 2014, para 8,5% no ano seguinte e para 11,8%, em 2016. Em julho de 2017, o Brasil tinha 13,5 milhões de desempregados. A renda media mensal em termos reais do brasileiro, em 2014, foi de R$ 1.845, atingindo R$ 1.746, em 2015 Uma queda de 5,4%, primeira queda em 11 anos. Em julho de 2017, esse número, em termos nominais, foi de R$ 2.102. A renda familiar média mensal também sofreu uma retração neste período, passando de R$ 3.444,00 para R$ 3.186,00, o que representou uma queda de 7,5%. Este quadro reverteu a situação de melhora dos indicadores socioeconômicos observada desde 2004, caracterizada pela redução das taxas de desemprego, pelo aumento do grau de formalização da força de trabalho e pela recuperação do rendimento médio real do trabalho, o que minorou o grave quadro de desigualdade de renda no país (Camargo, 2016; IPEA, 2017; DIEESE, 2017).

Referências

AGLIETA, M. "O que escondem os sobressaltos financeiros na China". Le Monde Diplomatique Brasil, out (2015), http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1955 Consultado em 13/06/2016.

BCB - Banco Central do Brasil www.bcb.gov.br Consulta em 02/10/2016.

BELLUZZO, L. G. M. *Os antecedentes da tormenta*. São Paulo, EDUNESP, 2009.

_____ GALIPOLO, G. *Manda quem pode, obedece quem tem prejuízo*. São Paulo: Contra Corrente, 2017.

BELUZZO, L. G.M. "PEC 241, a moratória do contrato social". Carta Capital, Out. (2016), pp. 45.

BELLUZZO, L. G. M. "Governança rentista". Carta Capital, 944 (2017), pp. 35.

CAMARGO, J. M. CARTILHA DA PREVIDÊNCIA, 2016, http://atens-sn.org.br/wp-content/uploads/20160627133441_Desmistificando-o-Deficit-da-Previdencia_01-06-2016_Folder-Frente-Parlamentar-Defesa-da-Previdncia.pdf . Consultada em 20/02/2017.

CHESNAIS, F. F*inance capital today*. London: BRILL, 2016

CORSI, F. L.A conjuntura e a política econômica no governo Dilma (2011-2014). In CORSI, F. L., CAMARGO, J. M. e SANTOS, A.(orgs.) *A conjuntura econômica e política brasileira e argentina*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015, pp. 93-104.

DIEESE NOTA TÉCNICA, 172 (2017) http://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec172Terceirizacao.pdf. Consultada em 22/03/2017.

FAGNANI, E. Previdência social: reformular ou destruir?. In: Singer, A. (org.) *Por que gritamos golpe?*. Para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo, Boitempo, 2016.

HARVEY, D. *O Enigma do capital*. São Paulo, Boitempo, 2011.

IBGE ESTATÍSTICAS. www. http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?op=0&no=12. Consulta em 02/10/2016.

IPEADATA www.ipeadata.gov.br . Consulta em 02/10/2016.

KLIMAN, A. *The failure of capitalismo production*. London, Pluto Press, 2012.

MINISTÉRIO da PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2017, http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2017/01/Slide9.jpgConsultado em 03/03/2017.

ROBERTS, M. *The long depression*. Chicago, Haymarkts Books, 2016.

SICSÚ, J. "A PEC 241 não é para equilibrar as contas públicas". https://blogdaboitempo.com.br/dossies-tematicos/nao-a-pec-241/. Consultado em10/11/2016.

SINGER, A. (org.) *Por que gritamos golpe?*. Para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo, Boitempo, 2016.

Valor Econômico http://www.valor.com.br Consultado em 01/03/2017

VAROUFAKIS, Y. *O Minotauro global*. São Paulo, Autonomia Literaria, 2016.

STIGLITZ, J. *O mundo em queda livre*. São Paulo: Cia. Das Letras, 2010.

Capítulo 2

Evolução recente do emprego e distribuição da renda no Brasil em um contexto de crise econômica

José Marangoni Camargo

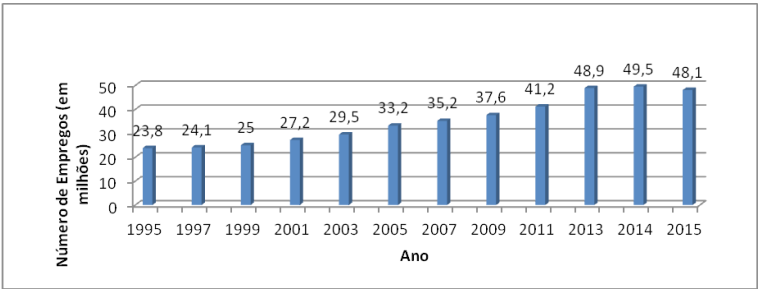
Este artigo tem como objetivo discutir os efeitos da crise econômica brasileira ano período recente sobre o emprego e a distribuição de renda. No período de 2003-2014, apesar de terem sido mantidas as políticas de cunho neoliberal, em linhas gerais, nos governos Lula da Silva e Dilma Roussef, o cenário externo mais favorável até 2008 e mesmo depois da eclosão da crise econômica e financeira mundial neste ano, que nos afetou com menos intensidade que nos países centrais, possibilitou taxas de crescimento médias superiores às duas décadas anteriores, com efeitos positivos sobre o mercado de trabalho. Internamente, a formulação de um conjunto de políticas sociais, como a recomposição do valor real do salário mínimo e a concessão da bolsa família, possibilitaram também um crescimento da renda dos segmentos mais baixos e uma pequena desconcentração da renda, revertendo uma tendência de aumento da desigualdade observada desde os anos 60. Já no cenário mais recente, o desempenho medíocre da economia,

com a redução acentuada das taxas de crescimento econômico a partir de 2011, na medida em que as condições macroeconômicas para uma expansão autossustentável não foram criadas, mostra um esgotamento das políticas de melhoria da distribuição de renda. Os indicadores do mercado de trabalho para 2015 e 2016, mostram, por sua vez, uma rápida deterioração, com sérios riscos de perda das conquistas obtidas ao longo da última década, como reflexo do agravamento das condições econômicas do país.

Esse desempenho da economia brasileira no período anterior à crise atual possibilitou a melhoria de alguns indicadores socioeconômicos, como o comportamento do mercado de trabalho, que continuou a apresentar uma evolução favorável. As taxas de desemprego medidas pelo IBGE (2016b) tiveram uma nítida tendência de declínio a partir de 2004, quando caíram de 8,9% da população economicamente ativa (PEA) neste ano para 6,5% em 2013, segundo a Pesquisa Mensal de emprego (PME) realizada pelo mesmo órgão. O grau de formalização da força de trabalho, ou seja, o percentual das ocupações com carteira de trabalho assinada, também se recuperou no período, mesmo em 2009, aumentando sua participação na ocupação total. Entre 2006 e 2011, os trabalhadores com carteira de trabalho assinada nas regiões metropolitanas passaram de 53,4% para 61,2% do total neste último ano. Entre 2003 e 2014, foram criados 20 milhões de empregos formais, reduzindo o grau de informalidade do mercado de trabalho, ao contrário do verificado na década de 90, quando cresceu significativamente a precarização das condições de trabalho, através do aumento das ocupações por conta própria ou sem registro

(gráfico 1). O percentual de pobres e miseráveis por sua vez, declinou de um total de 51% da população brasileira em 2003 para 17,5% em 2015.

Gráfico 1 - Número de postos de trabalho formais (1995-2015)



O mercado de trabalho no Brasil apresentou uma forte recuperação na década passada. O crescimento econômico mais expressivo da economia brasileira entre 2003 e 2013 teve impactos positivos sobre o mercado de trabalho, com indicadores mais favoráveis sobre o emprego e a distribuição de renda. Apesar de os governos Lula e Dilma terem mantido em linhas gerais a política macroeconômica anterior, com metas de obtenção de superávits primários e de inflação, taxas de juros elevadas e taxa de câmbio apreciada, o cenário externo mais favorável até a eclosão da crise econômica e financeira mundial em 2007/2008 e um longo ciclo de valorização das *commodities* no comércio internacional possibilitaram uma melhoria nas contas externas e diminuíram a vulnerabilidade externa do país, o que permitiu taxas de crescimento mais expressivas. Internamente, os governos de Lula e Dilma adotaram um conjunto de políticas expansivas que possibilitaram um

padrão de crescimento apoiadas no mercado interno, como os programas de transferência de renda, habitacionais (como o programa Minha casa, minha vida), recuperação gradativa do valor real do salário mínimo e a ampliação do crédito doméstico (CORSI; CAMARGO, 2014; BARBOSA; AMORIM, 2013).

Com taxas de crescimento econômico mais robustas, o mercado de trabalho registrou grande dinamismo no período, o que possibilitou ampliar o grau de formalização do trabalho. Apesar de 90% das novas vagas assalariadas criadas serem de até dois salários mínimos, o rendimento médio real do trabalho principal cresceu, passando de R$986 em 2004 para R$1.210 em 2009 e R$1.573 em 2013. O bom desempenho do mercado de trabalho no período contribuiu para uma redução da desigualdade de renda da população. O Índice de Gini diminuiu de 0,585 em 1995, para 0,506 em 2011 e 0,491 em 2015 (Gráfico 2). Além disso, a participação dos 50% mais pobres na renda total cresceu de 14% em 1999 para 17,7% em 2010 e 19,2% em 2015, enquanto que a fatia dos 10% mais ricos passou de 46,8% para 40,4% nesse período (Tabela 1). A renda dos 10% mais ricos, que era mais de 22 vezes superior aos dos 40% mais pobres, passou para 15 vezes em 2013. A evolução da participação da renda do trabalho na renda nacional também cresceu de 39,1% em 2003, para 43,6% em 2010, depois de quatro décadas seguidas de contínuo declínio. O desemprego por sua vez, diminuiu de 10,5% do total da PEA para 7,8% em 2008 e 6,5% em 2013, explicada em parte por um menor crescimento da PEA. O comportamento mais favorável do mercado de trabalho, com expansão considerável do emprego formal e dos rendimentos do trabalho, conjugado a uma política

de valorização do salário mínimo e de outras políticas sociais como a Bolsa Família, e a expansão do crédito foram fundamentais para alavancar o padrão de acumulação sustentado sobretudo na ampliação do consumo.

Gráfico 2- Índice de Gini (1995-2015)

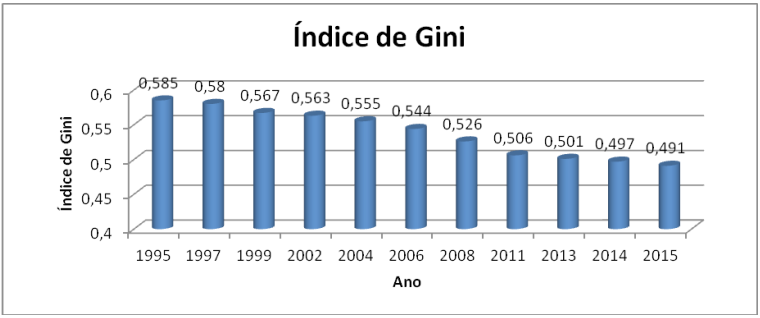


Tabela 1 - Distribuição pessoal de renda (%) 1960 -2015

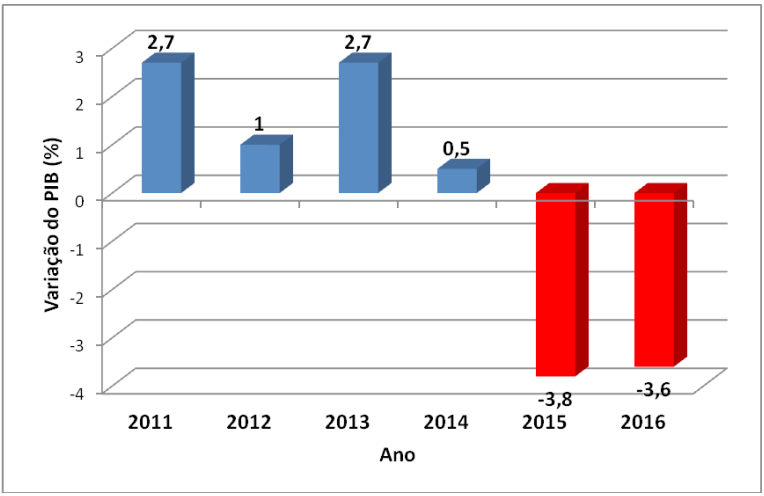
EXTRATOS	ANO							
	1960	1970	1980	1990	1999	2010	2014	2015
50% mais pobres	17,7	14,9	14,2	11,2	14,0	17,7	18,9	19,2
40% médios	42,7	38,4	38,1	39,1	39,2	37,8	40,2	40,4
10% mais ricos	39,6	46,7	47,7	49,7	46,8	44,5	40,9	40,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
5% mais ricos	27,7	34,1	34,9	35,8	33,4	32,4	28,9	28,5
1% mais rico	12,1	14,7	14,7	14,6	13,1	13,8	11,7	11,5

Fonte: IBGE, Censos Demográficos e PNADs. (2016)

A partir de 2011, a economia brasileira entra em uma rota de instabilidade, marcada por taxas mais baixas de crescimento econômico e taxas de inflação mais elevadas (Gráfico 3). Apesar do cenário econômico mais adverso, os indicadores do

mercado de trabalho apresentaram ainda uma evolução relativamente favorável até 2013.

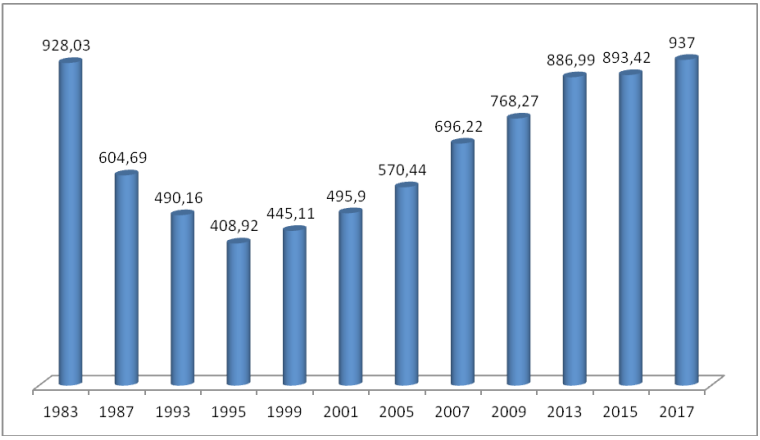
Gráfico 3 - Variação anual do PIB Brasil (2011- 2016).



Os dados disponíveis sobre a distribuição de renda indicam, portanto, um processo de redução das desigualdades de renda, puxados pelo crescimento econômico mais significativo, especialmente até 2008, e pelas políticas de transferência de renda aos segmentos mais vulneráveis da sociedade brasileira. Contribuiu também, de forma expressiva para a tendência de menor concentração de renda, a continuidade da recuperação do valor real do salário mínimo, que no início de 2017 encontra-se em um patamar quase 22% maior que o verificado em 2009 e quase 130% superior ao observado em 1995, quando este atingiu o seu menor valor real desde que foi criado em 1940 (Gráfico 4). Em 2017, o salário mínimo era suficiente

para adquirir 2,15 cestas básicas, contra apenas 1,02 em 1995. Segundo o DIEESE (2017), os impactos decorrentes da elevação do salário mínimo são expressivos, beneficiando quase 50 milhões de pessoas que têm rendimento referenciado a esse piso. No tocante ao emprego, apesar do cenário econômico menos favorável, os indicadores do mercado de trabalho apresentam ainda um comportamento positivo até 2014, com taxas de desemprego relativamente reduzidas e a tendência de aumento do grau de formalização da força de trabalho, em parte explicada pela redução do ritmo de crescimento da população economicamente ativa. Auxilia também, para a manutenção das taxas de desemprego em patamares relativamente baixos até esse período, o crescimento dos rendimentos do trabalho e as políticas de transferência de renda que possibilitaram a elevação da escolaridade e a entrada tardia do contingente de jovens no mercado de trabalho (HORIE; PELATIERE; MARCOLINO, 2014).

Gráfico 4 - Evolução do salário mínimo real médio anual em reais de 01 jan. 2017.



É preciso considerar, no entanto, que, em que pese os avanços obtidos na redução da desigualdade de renda no país a partir da década de 2000, resultante da combinação de um comportamento mais favorável do mercado de trabalho e da ampliação das políticas sociais levadas a cabo pelo Estado, o quadro distributivo no Brasil continua sendo marcado por fortes desigualdades. Os ganhos salariais ao longo dos anos 2000 representam, em grande medida, uma recuperação do poder de compra dos salários verificados no início da década, corroídos até 2004 (SUMMA, 2014). Além disso, várias pesquisas apontam uma desigualdade ainda maior no tocante à propriedade (CALIXTRE, 2014; MEDEIROS; CASTRO, 2014), a permanência de uma estrutura tributária regressiva do país, e ainda um elevado grau de informalidade do mercado de trabalho, de maneira que as desigualdades de renda continuam muito altas, além da permanência das disparidades no tocante ao acesso ao emprego, educação e saúde, transporte público e habitação de melhor qualidade (BARBOSA; AMORIM, 2014). O resultado é que a permanência da elevada desigualdade no Brasil, apesar da pequena redução das disparidades da repartição de renda nos últimos anos, ainda nos coloca entre os países de maior concentração de renda no mundo. Segundo os dados da PNUD/ONU, em 2015 o Brasil ainda era o décimo país mais desigual do mundo (Tabela 2).

Além disso, o esgotamento do modelo de crescimento, centrado no consumo de bens duráveis, e do aumento do crédito ao consumidor levaram a uma redução das taxas de crescimento econômico no Governo Dilma, que exigiam a reorientação das políticas econômicas para explorar outras

frentes de expansão como a ampliação dos investimentos na infraestrutura econômica e social, necessários para eliminar gargalos de oferta na logística e ampliar a oferta de bens de consumo público e coletivo, a exploração de recursos naturais, particularmente no setor de petróleo e gás e o estímulo ao setor nacional de máquinas e equipamentos para atender aos investimentos nas outras frentes. No entanto, em um contexto de altas taxas de juros, especialmente a partir de 2013, e de valorização cambial, levaram a uma a desaceleração da demanda e o aumento de importações, com queda da produção industrial e dos investimentos (que caem de 19,5% do PIB em 2010 para 17,9% em 2014) que não responderam aos incentivos via desonerações fiscais e elevação dos níveis de utilização da capacidade ociosa (BASTOS, 2015). A economia brasileira, que já vinha apresentando uma desaceleração do crescimento na atual década, cresce apenas 0,5% em 2014, causando impactos sobre o quadro distributivo, com uma tendência de estagnação da desigualdade de renda no país.

Tabela 2 - Distribuição de renda - países – 2015

Países menos desiguais	Índice de Gini	Relação de renda entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres
Ucrânia	0,250	3,3
Eslovênia	0,256	3,7
Noruega	0,259	3,8
República Checa	0,261	3,8
Eslováquia	0,261	4,0
Cazaquistão	0,263	3,7
Islândia	0,269	4,0
Finlândia	0,271	3,9
Bielorrússia	0,272	3,9
Romênia	0,275	4,1
Estados Unidos	0,411	9,1
Países mais desiguais	**Índice de Gini**	**Relação de renda entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres**
África do Sul	0,634	27,9
Namíbia	0,610	20,3
Haití	0,608	32,5
Botswana	0,605	22,9
Rep. Centro-Africana	0,562	18,3
Zâmbia	0,556	16,0
Lesotho	0,542	20,5
Colômbia	0,535	17,3
Paraguai	0,517	14,7
Brasil	0,515	15,5

Fonte: ONU/PNUD

Apesar da piora de algumas variáveis econômicas a partir de 2014, não havia indicações de uma deterioração significativa dos fundamentos econômicos, como a visão neoliberal e a grande mídia propalavam. A taxa de inflação neste ano, de 6,4%, esteve dentro da meta e com comportamento semelhante

ao dos últimos anos. Do ponto de vista fiscal, entre 2004 e 2013, os superávits primários foram em média de 3% anuais do PIB, sendo negativo em 2014, de -0,6% do PIB, resultante da política de desonerações fiscais, do esgotamento do ciclo de consumo, da redução dos investimentos e da estagnação econômica, impactada pelo cenário externo desfavorável e do aumento da taxa de juros a partir do início de 2013, o que levou também a um aumento do déficit nominal. Ainda assim, os níveis da dívida pública líquida ou bruta apresentavam patamares relativamente baixos para os padrões internacionais. Os indicadores de desempenho da economia, da inflação, dos déficits fiscais, do setor externo e do mercado de trabalho sinalizavam para o fim de um ciclo de crescimento, não para uma profunda crise (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2015).

Assim, para alguns analistas, como Bastos (2015) e os da Fundação Perseu Abramo (2015), nada justificaria a "virada neoliberal" e a adoção de políticas de cunho ortodoxo a partir do início do segundo governo Dilma. Na realidade, segundo estes autores, a deterioração econômica verificada em 2014 foi muito mais reflexo das incertezas políticas em ano de eleições presidenciais e do quadro internacional adverso, do que resultado de decisões equivocadas de política econômica, taxada de "nova matriz econômica". Com a ajuda da grande mídia, a visão liberal, defendendo um ajuste da economia e das contas públicas, passou a ser dominante, impondo uma agenda marcada pela austeridade fiscal e monetária, via corte de gastos, elevação dos impostos e aumento da taxa básica de juros. Esta última, depois de ter se reduzido de 12,5% em julho de 2012, para 7,25% em outubro deste ano, entrou em rota ascendente

desde então, chegando a 14,25% em julho de 2015 e apenas nos últimos meses esta taxa foi reduzida em função da forte desaceleração da inflação e do agravamento da crise econômica.

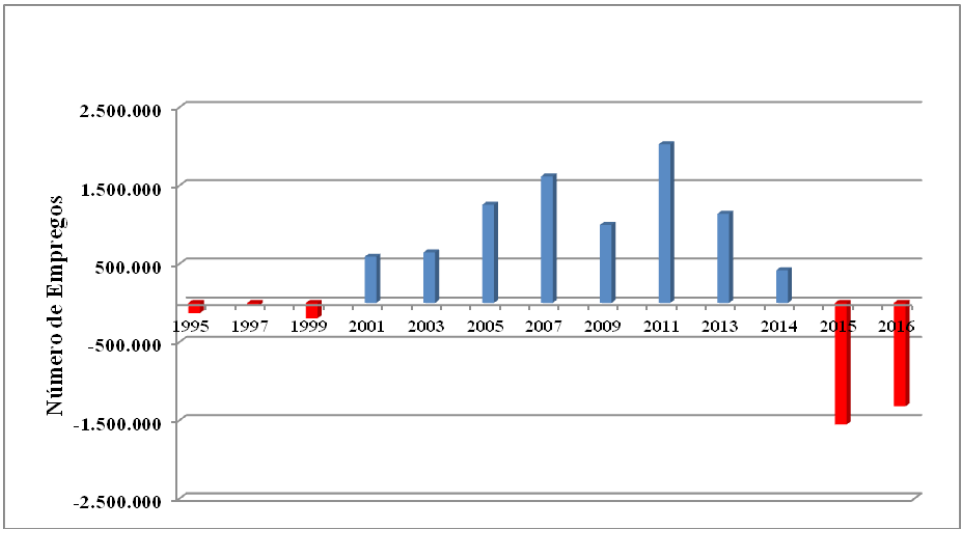
Segundo a Fundação Perseu Abramo (2015), os resultados da implementação dessa política se traduziram em queda acentuada na taxa de crescimento da economia, de -3,8% em 2015, e de -3,6% do PIB em 2016, rápido aumento do desemprego e declínio da renda real do trabalhador. Ao mesmo tempo, com a significativa redução do nível de atividade econômica a partir de 2015, as receitas tributárias também caíram e o ajuste recessivo levaram a um aumento da dívida pública, em vez do contrário, como disseminado pelo discurso neoliberal. O aumento dos juros da dívida pública, além de elevar o déficit nominal (em torno de 8% do PIB em 2015) e o endividamento bruto (de 59,8% do PIB em 2104 para 66,2% no final de 2015), tem causado efeitos fortemente negativos sobre a atividade econômica e consumido parcelas crescentes do orçamento público. Os gastos com juros da dívida pública superaram um trilhão de reais entre 2009 e 2013 e mais de 500 bilhões em 2015 e 400 bilhões em 2016, o que representa cinco vezes o orçamento da saúde e da educação (BELLUZZO; GALÍPOLO, 2016).

A crise econômica, resultante do ajuste recessivo, resultou em um aumento significativo das taxas de desemprego e o rebaixamento dos salários. Em 2015, mais de 1,550 milhão de postos de trabalho com carteira de trabalho assinada desapareceram e mais de 1,320 milhão em 2016 (Gráfico 5). Já em 2014, tinham sido criadas 400 mil novas vagas, enquanto em 2010 foram gerados mais de dois milhões, cento e trinta mil

postos de trabalho com carteira (5 milhões e 400 mil novas vagas entre 2010 e 2013). Como decorrência do menor dinamismo do mercado formal de trabalho, aumentou a informalidade e o trabalho por conta própria como válvula de escape para o maior índice de desemprego. Atividades de trabalho autônomo como pedreiros, serventes e camelôs cresceram 5,2% em 2015 e o emprego doméstico, em retração nos últimos anos, voltou a crescer neste ano, com uma expansão de 6,2%. Em agosto de 2015, 19,8% da população ocupada, segundo a PME/IBGE, se enquadrava nesta modalidade, a maior desde dezembro de 2006. A taxa de desemprego, por sua vez, que vinha declinando desde o início da pesquisa da PNAD Contínua em 2012, de 7,5% no segundo trimestre deste ano, para 6,8% no mesmo período em 2014 e começa a crescer no início de 2015, para 7,9% no primeiro trimestre daquele ano, alcançou 12% da PEA no último trimestre de 2016 e 13,0% no segundo trimestre de 2017, o que representa um contingente de 14 milhões desempregados (Tabela 3). Este aumento do número de desocupados é formado em parte por jovens que antes estavam dedicados exclusivamente aos estudos e que entram no mercado de trabalho para complementar o orçamento doméstico, além daqueles que perderam seus empregos. Os dados da PNAD Contínua mostram também queda de 2,2% do rendimento médio real em 2016 em relação ao ano anterior. No tocante à desigualdade de renda, apesar do Índice de Gini ter diminuído em 2015 em relação ao ano anterior (de 0,497 para 0,491), esta queda pode ser imputada à forte recessão neste ano, que afetou todas as classes de rendimento. Esta tendência possivelmente pode ter se revertido em 2016, como resultado

do aprofundamento da crise econômica, elevação da inflação, menor crescimento do salário mínimo e do aumento do desemprego. Ou seja, os custos do ajuste têm incidido, sobretudo sobre os mais pobres, através da desvalorização dos salários e um acelerado crescimento do desemprego, o que pode frear a inflação, mas com pesados custos sociais e econômicos.

Gráfico 5 - Geração líquida de postos de trabalho formal



1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2014	2015	2016
-129.339	-36.000	-196.000	591.000	645.000	1.254.000	1.617.392	995.510	2.026.571	1.138.562	416.535	-1.552.953	-1.321.994

Fonte: MTE/CAGED (2017)

Os efeitos da crise econômica sobre a renda do trabalho e emprego também podem ser constatados quando se observa que pela primeira vez desde 2007, o número de trabalhadores que recebeu o décimo terceiro salário caiu em 2015, resultado

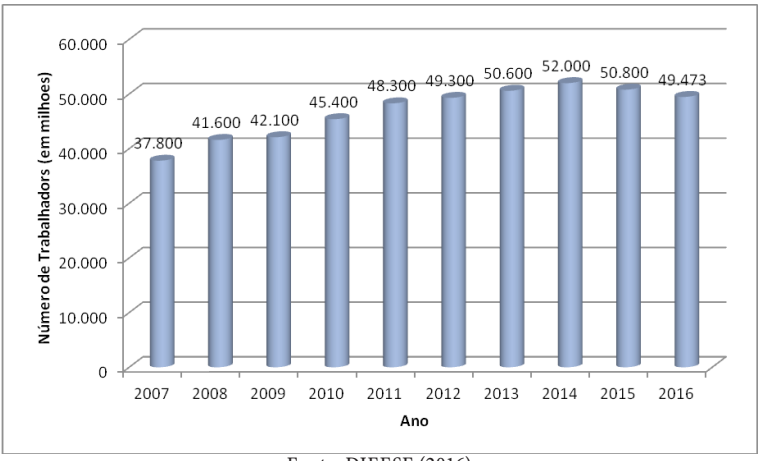
que se verificou novamente em 2016. O número de pessoas que receberam o 13.º salário em 2015 foi 0,3% inferior ao calculado em 2014, em grande parte pela redução do estoque de empregos no setor formal da economia e caiu mais de 2,6% em 2016 em relação ao ano anterior (gráfico 6).

Tabela 3 - Taxa de desemprego e rendimento real dos ocupados em todos os trabalhos (2012-2016)

Período	Taxa de Desemprego	Rendimento Real (R$)
Abr./mai./jun. 2012	7,6	1.985
Abr./mai./jun. 2013	7,4	2.062
Abr./mai./jun. 2014	6,8	2.06
Jan./fev./mar. 2015	7,9	2.106
Abr./mai./jun. 2015	8,3	2.096
Jul./ago./set. 2015	8,9	2.070
Out./nov./dez. 2015	9,0	2.033
Jan./fev./mar. 2016	10,9	2.039
Abr./mai./jun. 2016	11,3	2.008
Jul./ago./set. 2016	11,8	2.026
Out./nov./dez. 2016	12,0	2.043
Jan./fev./mar. 2017	13,6	2.120
Abr./mai./jun. 2017	13,0	2.099

Fonte: PNAD Contínua/IBGE (2017)

Gráfico 6 - Trabalhadores do mercado formal que receberam 13.º salário



Fonte: DIEESE (2016)

Outro indicador que revela a deterioração das condições do mercado de trabalho, segundo o DIEESE, é que em quase metade das negociações coletivas em 2015, analisadas pelo órgão os reajustes salariais ficaram iguais ou inferiores ao INPC, pior desempenho das negociações coletivas de reajuste salarial desde 2004 (DIEESE, 2016). Como já apontava Dedecca (2013), sem um ritmo maior de crescimento econômico, um maior patamar dos investimentos produtivos e o esgotamento das políticas de transferência de renda, aumentam os desafios para superar o quadro de elevada desigualdade que ainda persiste no país, especialmente no panorama de profunda recessão pelo qual passa o país.

A superação da pobreza e da desigualdade exige uma combinação de políticas sincronizadas (macroeconômica, de competitividade e comercial) que parecem ter sido abandonadas em função dos interesses dominantes do capital financeiro e

da implementação de políticas neoliberais que tendem a levar a economia brasileira a um novo ciclo de estagnação econômica. Ou, como coloca Bastos (2015) em seu ensaio "Austeridade para quem?", a questão é quem vai pagar a conta, e com a hegemonia da opção conservadora, esta opção mais uma vez, por enquanto, está sendo paga pelos segmentos mais vulneráveis da sociedade brasileira, preservando a riqueza financeira em vez de apostar em uma estratégia que privilegiasse a retomada do crescimento econômico, como defendem os economistas da Fundação Perseu Abramo (2015), o que possibilitaria ampliar as receitas, reduzir gastos com juros, além da necessidade de realização de uma reforma tributária progressiva, revisão de incentivos fiscais e combate à sonegação e evasão de receitas. No entanto, estamos assistindo uma avassaladora implementação de reformas de caráter conservador, como a reforma da previdência, trabalhista e a liberalização irrestrita da terceirização dos contratos de trabalho. Segundo o DIEESE (2017), os salários nas atividades tipicamente terceirizadas eram em média 23,4% menor que nas atividades contratantes e a sua generalização deve levar a um aumento da precarização e das condições de trabalho e de remuneração, contribuindo para um aumento da desigualdade da distribuição de renda. Ao reduzir despesas em gastos sociais e investimentos, a tendência é de continuidade da recessão econômica, queda da receita tributária e ao privilegiar o pagamento dos juros da dívida pública, a conta do ajuste neoliberal está incidindo sobre a maior parte da população brasileira.

Referências

BARBOSA, A. F.; AMORIN, R. L. C. Desafios para o enfrentamento da desigualdade no Brasil. In: FAGNANI, R.; FONSECA, A. (Org.), *Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania.* São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014, p. 29-50.

BASTOS, P. P. Z. *Austeridade para quem?* a crise global do capitalismo neoliberal e as alternativas para o Brasil. Campinas, IE/Unicamp [Texto para Discussão] n. 257, 2015.

BELLUZZO, L. G.; GALÍPOLO, G. Juros de amor. *Tendências/Debates*. Folha de São Paulo. 14 Jan. 2016. Disponível em: < http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2016/01/1729277-juros-de-amor.shtml>. Acesso em 30 ago. 2016.

CALISTRE, A.B. *Nas fronteiras da desigualdade brasileira: reflexões sobre as décadas de 1990 e 2000.* São Paulo, Friedrich Ebert Stiftung, 2014.

CORSI, F. L.; CAMARGO, J. M. *Crescimento econômico, distribuição de renda e movimentos sociais no Brasil: 2003-2013.* Lisboa, Atas do Primeiro Congresso da Associação Internacional de Ciências Sociais e Humanas em Língua Portuguesa, 2015, p. 1315-1324.

DEDECCA, C. S. *Uma breve nota sobre a complexidade ao desafio da redução da desigualdade e da pobreza segundo a PNAD de 2012.* Campinas, Rede Desenvolvimentista, [Texto para Discussão] n. 14, 2013.

DIEESE. *Terceirização e precarização das condições de trabalho.* São Paulo, Nota Técnica n.172, 2017.

DIEESE. *Balanço das negociações dos reajustes salariais de 2015.* São Paulo, Estudos e pesquisas n.80, 2016.

DIEESE. *Política de valorização do salário mínimo: depois de 20 anos, reajuste fica abaixo da inflação (inpc).* São Paulo, Nota Técnica n.166, 2017.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. *Mudar para sair da crise*: alternativas para o Brasil voltar a crescer. São Paulo, v. 1, 2015.

HORIE, L.; PELATIERE, P.T.; MARCOLINO, A. *O mercado de trabalho brasileiro recente.* São Paulo, Teoria e Debate. n. 123, 2014.

IBGE. Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal dos domicílios com rendimento. *Séries históricas e estatísticas*, 2016. Disponível em: < http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=6&op=0&vcodigo=FED103&t=indice-gini-distribuicao-rendimento-mensal-domicilios>. Acesso em: 30 ago. 2016.

IBGE. Produto interno bruto: valores. *Séries históricas e estatísticas*, 2016b. Disponível em> <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=1&op=1&vcodigo=SCN51&t=produto-interno-bruto-pibbrvalores-real>. Acesso em: 30 Ago. 2016.

IBGE, *Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua*. Brasília, 2017.

IBGE, Censos demográficos e *pesquisa nacional por amostra de domicílios*. Brasília, 2016.

MTE/CAGED *Cadastro geral de emprego e desemprego*. Brasília, 2017.

MTE/RAIS *Relação anual de informações sociais.* Brasília, 2016.

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. F.; CASTRO, F.A. *O topo da distribuição de renda no Brasil*: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares, *2006-2012*. Brasília, UNB. 2014. Disponível em: < http//ssm.com/asbtract=2479685>. Acesso em: 09 jun. 2014.

SUMMA, R. *Mercado de trabalho e evolução dos salários no Brasil.* Rio de Janeiro, Discussion Paper, TD 013, IE-UFRJ, 2014.

Capítulo 3

A estruturação das políticas públicas no Brasil e a disputa pelo fundo público[1]

Agnaldo dos Santos

O último período da história brasileira, caracterizado pelo afastamento da presidente Dilma Rousseff em um controverso processo de *impeachment*, indica possíveis reversões nas políticas públicas de combate às desigualdades sociais. As promessas inscritas na Constituição Federal de 1988, da construção de um Estado de Bem-Estar Social, estão sendo sistematicamente desmontadas. Assistimos a um verdadeiro combate acerca do destino do fundo público, comum em sociedades capitalistas, mas que ganhou contornos dramáticos com a ofensiva conservadora no Brasil a partir de 2016.

Para compreender os dilemas atuais da desmontagem da Constituição de 1988, cabe lançar um olhar panorâmico sobre as condições históricas que a engendraram. Como exemplos da

1 Este texto é uma versão modificada da comunicação apresentada no *XVII Congreso Internacional de AHILA* em 2017, sob o título "Um projeto inconcluso: a promessa de *Welfare State* da Constituição Brasileira de 1988 e um olhar para as políticas de Saúde e de Previdência Social".

construção de políticas sociais após 1988, olharemos para as áreas da saúde, educação e previdência social, no período das duas décadas seguintes à promulgação da CF-88. Utilizamos os dados disponíveis em websites das instituições públicas, alguns atualizados até 2016, outros apenas com dados anteriores a esse período. Como conclusão, discutiremos como as propostas do governo de Michel Temer vão no sentido do desmonte dos pilares da Estado Social prometido pela CF-88, e os desafios que se apresentam para o próximo período.

A construção das políticas públicas no Brasil

A política pública universal de saúde é recente no país, fruto de lutas mais gerais por democracia, no final do século XX. Desde fins da década de 1970, movimentos populares nas periferias das grandes cidades brasileiras, sindicatos de médicos e comunidades eclesiais de base da Igreja Católica atuavam numa campanha para universalizar a política pública de saúde (Sader, 1988). Existia um serviço, conhecido como Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), criado em 1974 durante a ditadura militar, que possuía hospitais próprios mas utilizava em grande medida convênios com hospitais privados. E atendia somente trabalhadores com contratos formais, que contribuíam para o sistema. Trabalhadores informais eram considerados "indigentes" e encaminhados para entidades filantrópicas. Além dos inúmeros casos de irregularidades identificadas neste sistema, com casos de corrupção e desvio de recursos, havia uma

característica muito criticada por especialistas e movimentos sociais: o foco na doença, e não na prevenção. Desta forma, a luta pela melhoria nos serviços de saúde levava à ampliação das lutas pelo bem-estar social, pois somada a ela vinham as reivindicações por melhor educação, melhores habitações, melhor transporte público, melhor saneamento básico *etc*.

Foi este movimento que, na Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), logo após ao fim da ditadura militar, procurou influenciar os debates para reformar o sistema de saúde no país, que não era universal por ser baseado no INAMPS, como foi indicado. As disputas em torno do tema da saúde na Assembleia Constituinte demonstraram com detalhes o conjunto de interesses que duelavam no país em todas as outras áreas atinentes à gestão pública, como educação e seguridade social. A Constituição Federal de 1988 (CF-88) prevê a garantia de tais serviços à população, e de onde devem sair os recursos, mas manteve sistemas duais, públicos e privados. Contudo, como não avançou na reestruturação da política fiscal do país, ainda muito regressiva porque tributa mais o consumo do que o patrimônio, a universalização não ocorre em todos os níveis de atendimento. A atenção básica da saúde, de prevenção e de pronto-atendimento, é muito limitada nos grandes centros urbanos. E uma parte significativa dos recursos é destinada aos serviços de média e alta complexidade, cujos valores de manutenção são muito elevados. Desde a sua promulgação, a CF-88 passou a ter como dilema sua tentativa de universalizar as políticas sociais frente aos lobbies dos setores privados, interessados em manter espaços de exploração econômica (Fernandes, 1989). Daí sua dualidade: políticas

formalmente universais, mas com financiamento abaixo do necessário, jogando parcelas expressivas da população para os serviços privados de saúde e educação.

De todo modo, a legislação garante que todo brasileiro possui o direito de acesso a serviços públicos de saúde e educação, bem como a programas de seguridade social por meio da Previdência Pública (Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS), onde trabalhadores do setor formal e empresários contribuem para sua manutenção, e da Assistência Social, para trabalhadores sem contratos formais ou em situação de vulnerabilidade social. As leis infraconstitucionais que regulamentaram estes direitos sociais estabeleceram então que os recursos financeiros que os garantiriam viriam diretamente do orçamento do Poder Executivo, por meio dos impostos gerais e também do setor privado, com recursos destinados especificamente para a seguridade social (caso da Previdência Pública). No caso específico da saúde, institui-se o Sistema Único de Saúde (SUS), articulando as três esferas de poder – federal, estadual e municipal – e com previsão de repasses de recursos do poder federal para os milhares de municípios, que também deveriam destinar parte do seu próprio orçamento para esta política. Este sistema também instituiu o chamado "controle social", ou seja, a cogestão da política por meio de conselhos gestores deliberativos, com a participação de representantes do Estado, dos prestadores de serviços privados e da população usuária por meio de representantes eleitos. Este modelo, inspirado nas lutas do movimento de saúde de décadas anteriores, inspirou a constituição de modelos gestores nas políticas de saúde, assistência social e demais políticas públicas (Kayano, Tatagiba e Teixeira, 2007).

A correlação de forças políticas no país faz com que os direitos sociais avancem e recuem de acordo com a orientação dos governos eleitos desde o processo de redemocratização, nos anos 1980. Pesquisadores acadêmicos no Brasil já sugeriram que a ascensão da legislação social com a CF-88 veio acompanhada de uma "confluência perversa" (Dagnino, 2005), ou seja, a consolidação legal dos direitos sociais ocorreu no país quando as ideias políticas neoliberais passaram a influenciar o debate em todo o mundo, no final do século XX. Tendo como premissa a redução do papel do Estado na economia e no provimento dos direitos sociais considerados "demasiados", as forças sociais conservadoras buscaram no período posterior à promulgação da CF-88 flexibilizar ou reduzir tais direitos. Os governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso notabilizaram-se pelas tentativas de reformar os sistemas de previdência, a legislação trabalhista e pelos processos de privatização de empresas públicas. Não foram completamente bem-sucedidos nestas tarefas porque houve forte resistência dos sindicatos e da oposição partidária no parlamento.

Assim, mesmo não conseguindo reverter o arcabouço jurídico das políticas sociais previstas na CF-88, as políticas neoliberais foram criando um tipo muito específico de atendimento público, o da "focalização". Nesta forma de interpretação do papel do Estado, as políticas sociais deveriam focar nos cidadãos mais necessitados, sem qualquer fonte de renda, deixando os demais trabalhadores buscarem nos serviços privados a satisfação de suas necessidades. Assim, ao invés de extinguir os serviços públicos de atendimento social, tais propostas sugerem uma menor abrangência ou alcance – somente os muito necessitados, e mesmo assim por um tempo limitado.

Este debate, que existe até hoje, foi tratado pelos governos do Partidos dos Trabalhadores (PT), entre 2003 e 2016, de forma dúbia: ampliou-se o escopo de atendimento dos segmentos muito vulneráveis, por meio do Programa Bolsa Família, além de reajustes do salário mínimo (parâmetro para pagamento de aposentadorias) acima da inflação. Mas como não foram capazes de aumentar o financiamento das políticas públicas de saúde e educação, principalmente porque não conseguiram promover uma reforma tributária que obrigasse os ricos a pagar mais impostos, manteve-se um alcance limitado das políticas sociais universalistas. Por outro lado, como o problema de desigualdade social no país sempre foi muito grande, algumas destas medidas foram capazes de melhor diversos indicadores sociais, quando comparados com décadas atrás. É importante, então, olhar para os indicadores sociais relativos à extensão e à efetividade das políticas de saúde, educação e da seguridade social, neste último caso tanto no que se refere à Previdência Pública contributiva quanto à Assistência Social não-contributiva.

Indicadores das políticas de saúde, educação e seguridade social

Indicadores de Saúde

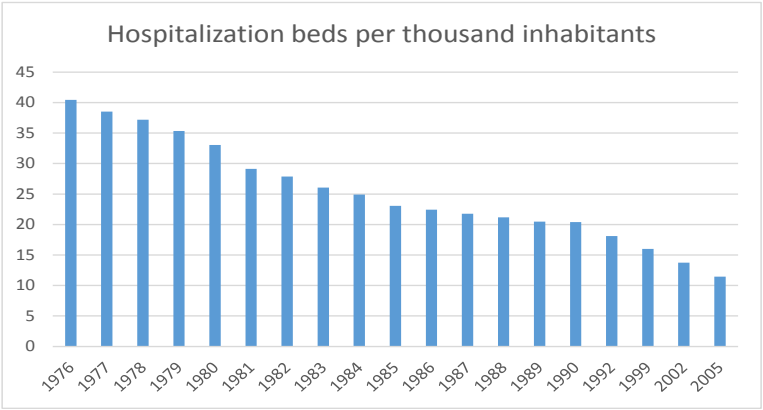
A população brasileira, que em 2015 era estimada em pouco mais de 200 milhões de habitantes, está majoritariamente concentrada nos grandes centros urbanos. Em 2013, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD),

42% da população brasileira estava concentrada na região sudeste do país, onde estão as maiores cidades brasileiras, como São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Quase metade da população estava em 2013 entre os 25 e 59 anos (48,1%), sendo a maioria concentrada na faixa 40-59 anos (24,6%). As mulheres são a maioria da população (51%), bem como a população de cor parda/preta (53%). Este pequeno retrato demográfico indica que a população brasileira passou por um rápido processo de envelhecimento, com queda da taxa de natalidade (de 6,16% em 1940 para 1,9% em 2010) e aumento da expectativa de vida (de 43,1 anos em 1940 para 75,5 em 2015), fruto do processo de urbanização e do acesso à renda do trabalho e aos serviços de saúde e de educação[2]. Este perfil ajuda também a compreender as características dos serviços de saúde no país.

Entre 1995 e 2009, houve um pequeno aumento percentual nos gastos federais com saúde em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), passando de 1,7% para 1,85%. Mas a percepção geral da população de que o sistema é insuficiente fica evidente quando olhamos o número disponível de leitos para internação em estabelecimentos de saúde, tanto do sistema público quanto do privado, conforme demonstrado no Gráfico 1.

2 IBGE – Indicadores. Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/mapa_site/mapa_site.php#populacao. Acessado em 01/11/2016.

Gráfico 1 – Leitos Disponíveis para Internação Hospitalar, Brasil, 1976-2005



Fonte: IBGE – Séries Históricas e Estatísticas.
Disponível em http://seriesestatisticas.ibge.gov.br

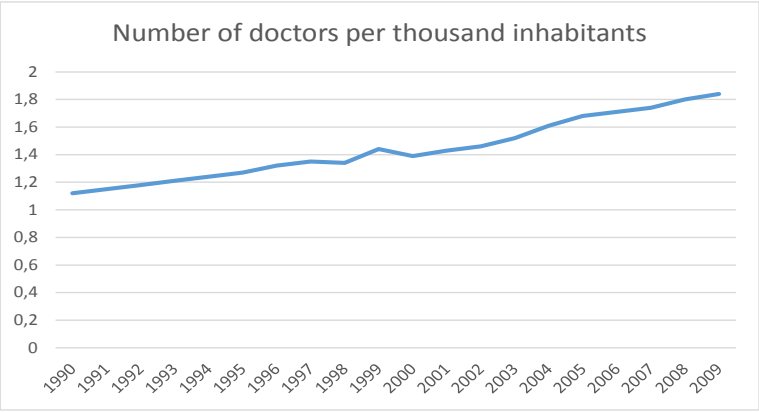
Trata-se de um dado que não leva em conta todas as mudanças que ocorreram no período, como o crescimento demográfico, o fim da ditadura militar e a transição política, a criação do Sistema Único de Saúde e outras particularidades. Como vimos, a universalização só ocorreu após os anos 1990, já que muitos cidadãos não tinham acesso aos serviços públicos porque não eram trabalhadores do setor formal. Além disso, mede apenas os leitos disponíveis nas redes pública e privada, não o acesso efetivo nem os programas de prevenção, em tese a principal missão do SUS. Mas ajuda a explicar a percepção geral de que os serviços são insuficientes, tema recorrente nas eleições.

De todo modo, os números mais atualizados que estão disponíveis indicam fenômenos demográficos típicos de uma

sociedade que vive o envelhecimento de sua população, um estilo de vida urbano e um maior acesso aos serviços de saúde. Dos 1.222.381 óbitos registrados no país em 2014, 44% foram relacionados a doenças do aparelho circulatório e de tumores. Em 2015, as internações hospitalares no SUS atingiram 11.258.221 de casos registrados, com um percentual de 4,2% de óbitos em hospitais. A média de permanência no sistema foi de 5,6 dias, considerada equivalente à que existe nos países da OCDE, por exemplo (IBGE, 2016, pp. 93-102).

É possível considerar, também, a proporção de médicos por mil habitantes. Neste caso, percebe-se que ocorreu tímida elevação na quantidade de profissionais da área, levando-se em conta tantos os do setor público quanto o do setor privado, de acordo com o Gráfico 2.

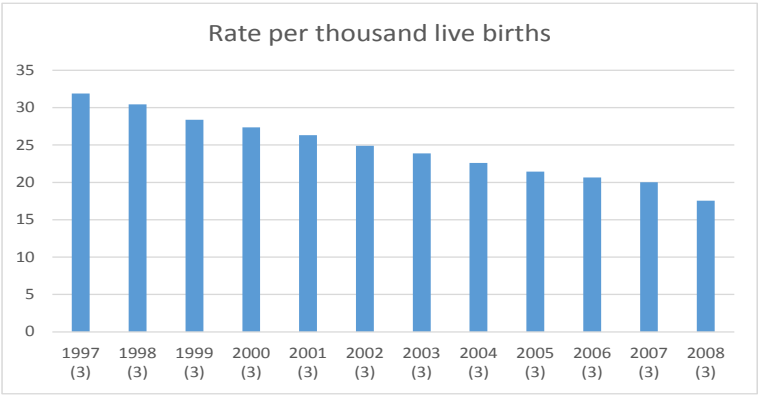
Gráfico 2 – Proporção de médicos em relação à população, Brasil, 1990-2009



Fonte: IBGE – Séries Históricas e Estatísticas.
Disponível em http://seriesestatisticas.ibge.gov.br

De fato, ocorreu um pequeno aumento na proporção de médicos atendendo a população, de 1,15% médico para cada 1.000 habitantes em 1990 para 1,8% em 2009. Em 2015 esta proporção avança para 2,11 médicos/1.000 habitantes (Scheffer, 2015, p. 36). Mas ainda num patamar inferior ao das necessidades da população. Um dos fatores para esta expansão foi a adoção do Programa Mais Médicos, instituído em 2013, em convênio com a Organização Panamericana de Saúde (OPAS), que possibilitou a vinda de médicos de outras nações para atender as regiões mais carentes de serviços médicos (Ministério da Saúde, 2015). É possível mensurar o quanto a existência do SUS e o foco na Atenção Básica em Saúde ajudou a melhorar a gestão da saúde olhando para outros dados. Se olhamos para as taxas de mortalidade infantil disponíveis no Gráfico 3, vemos que o acesso aos serviços e o acompanhamento pré-natal foram responsáveis pela melhoria neste quesito.

Gráfico 3 – Indicadores de mortalidade infantil, Brasil, 1997-2008

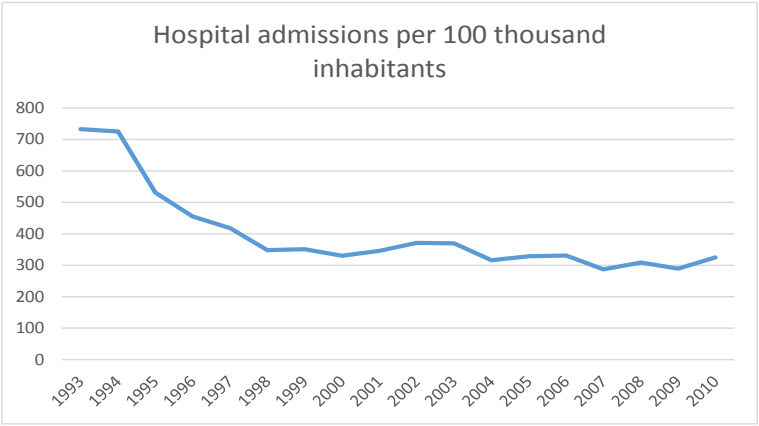


Fonte: IBGE – Séries Históricas e Estatísticas.
Disponível em http://seriesestatisticas.ibge.gov.br

A mortalidade infantil caiu de 31,9% por mil crianças nascidas em 1997 para 17,56% por mil crianças nascidas em 2008. Os dados atualizados para 2014 mostram uma tendência permanente de queda, agora em 14,4%, sendo a projeção para 2016 algo em torno dos 13,2% (IBGE, 2016, p. 76). É possível correlacionar o acesso aos serviços de saúde com a prevenção de doenças, que é uma das metas do SUS. Os programas de vacinação gratuita de crianças até 5 anos, o combate a insetos e outros animais vetores de transmissão de doenças e o esforço (ainda insuficiente) de garantir saneamento básico às residências também auxiliam nas quedas do índice de mortalidade infantil. As já indicadas quedas nas taxas de natalidade, que propiciam aos pais dar maior atenção a um número melhor de filhos, também é outro fator.

As internações hospitalares devido a doenças contraídas por saneamento básico inadequado, como transmissão fecal-oral, por insetos vetores, por contato com água imprópria, falta de higiene e contato com vermes terrestres e teníase, caiu de 732 internações por mil habitantes em 1993 para 325 por mil habitantes, conforme o Gráfico 4.

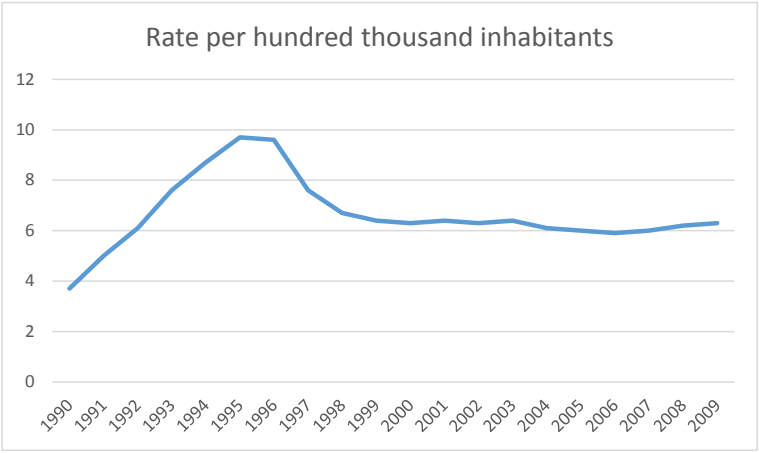
Gráfico 4 – Doenças relacionadas ao saneamento inadequado, Brasil, 1993-2010



Fonte: IBGE – Séries Históricas e Estatísticas.
Disponível em http://seriesestatisticas.ibge.gov.br

Há outro dado muito relevante, que mostra o impacto do Sistema Único de Saúde nos indicadores de melhoria ou, ao menos, de controle de doenças graves, como a Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (AIDS). Após a explosão de óbitos na década de 1990, ocorreu um considerável controle nos óbitos relacionados à doença, como indicado no Gráfico 5.

Gráfico 5 – Óbitos por AIDS, taxa de mortalidade específica, Brasil, 1990-2009



Fonte: IBGE – Séries Históricas e Estatísticas.
Disponível em http://seriesestatisticas.ibge.gov.br

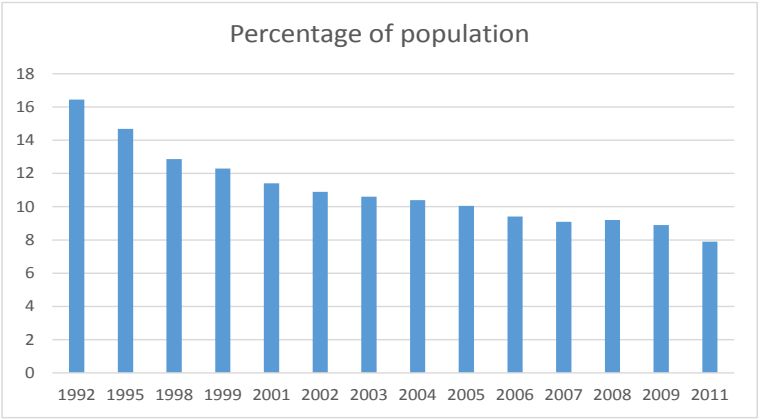
Vemos que, de um pico de 9,7 mortes por mil habitantes em 1995, ocorreu significativa queda no final daquela década e estabilização ao longo dos anos 2000, chegando a 6,3 mortes por mil habitantes em 2009. Os casos notificados de portadores do vírus caíram de um pico de 34 mil em 2011 para 14 mil em 2014 (IBGE, 2016, p 103). Os especialistas são unânimes em atribuir às políticas de distribuição gratuita e continuada de medicamentos de controle das sequelas desta doença, garantidos legalmente pelo SUS. Inclusive a política de distribuição de medicamentos de controle das sequelas da AIDS foi tema de disputa entre o Brasil e país portadores de patentes de medicamentos, levando ao licenciamento compulsório para baratear os custos destes remédios em 1999.

Estes poucos indicadores selecionados da política de saúde, em séries históricas que incluem a criação do SUS, são importantes para dar uma dimensão do impacto dos gastos públicos nesta área de atendimento à população. Ao mesmo tempo que mostra seu papel de universalização de atendimento, buscando copiar modelo de gestão pública da saúde (como o modelo inglês), indica também a insuficiência da abrangência e da qualidade dos serviços, em função da dificuldade em aumentar o financiamento desta política. Este tema, o do sub-financiamento das políticas sociais, ficará ainda mais evidente quando olhamos para outra importante política pública, o da educação.

Indicadores de Educação

Os indicadores relacionados à educação são contraditórios. Isto porque é evidente que a instrução pública foi responsável pela melhoria nos índices gerais das matrículas das crianças com idade escolar, tendência histórica que foi reforçada pela previsão constitucional da educação universal e gratuita após 1988, conforme vemos no Gráfico 6.

Gráfico 6 – Analfabetismo de crianças com 10 ou mais anos, Brasil, 1992-2011

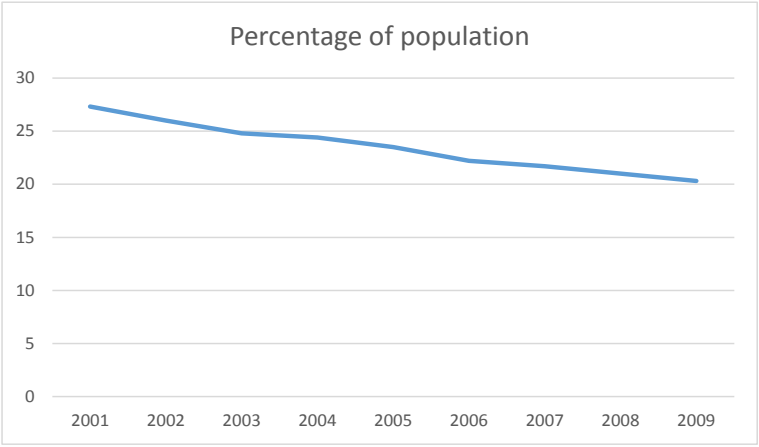


Fonte: IBGE – Séries Históricas e Estatísticas.
Disponível em http://seriesestatisticas.ibge.gov.br

Vemos aqui as taxas de crianças que chegaram aos 10 anos que não conseguem ler e escrever um bilhete simples no idioma que falam, ou que passaram por alguma alfabetização, mas só conseguem escrever o nome. Esta faixa etária é importante porque as Leis e Diretrizes Básicas da Educação (LDB) determinam que crianças a partir dos 6 anos de idade devem frequentar a escola, iniciando sua alfabetização e aprendizado de noções básicas de matemática. O percentual de crianças com 10 anos ou mais nestas condições caiu de 16,44% da população nesta faixa etária da população para 7,9%. Os dados atualizados para 2014 indicavam ligeira queda, para 7,7% (IBGE, 2016, p. 141). Mas somente este indicador é insuficiente para aferir a qualidade da educação no país, pois muitas crianças e jovens passam alguns anos na escola, sabem identificar as letras

e assinar o próprio nome, mas são incapazes de compreender e explicar um texto curto, de poucos parágrafos. Esta é a definição do analfabetismo funcional, e demonstra em grande medida a qualidade da educação oferecida às crianças e aos jovens brasileiros. O Gráfico 7 indica os números gerais do analfabetismo funcional, percentual do conjunto da população independentemente da idade.

Gráfico 7 – Taxa de analfabetismo funcional, Brasil, 2001-2009



Fonte: IBGE – Séries Históricas e Estatísticas.
Disponível em http://seriesestatisticas.ibge.gov.br

Estes dados dão uma melhor dimensão do problema da política de educação no Brasil: em 2001 havia na população brasileira 27,3% de analfabetos funcionais, caindo para 20,3% em 2009. A queda manteve-se na segunda década do atual século, atingindo 8,3% em 2014 (IBGE, 2016, p. 142). Mas trata-se

ainda de um número muito elevado, de pessoas que tiveram alguma experiência escolar, mas que são incapazes de usar os conhecimentos da educação formal para sua vida econômica e pessoal. Outros números poderiam ser adicionados a este quadro, como a média de alunos do nível fundamental de ensino[3] por turma nas escolas públicas (27 alunos, contra 21 alunos em média da rede privada, em 2006). Ou ainda o percentual de docentes com nível superior no sistema público (70,7% em 2006) comparado com os docentes do sistema privado (78% em 2006), informação importante porque a obrigatoriedade de docentes com curso superior foi criada após a atualização das Leis de Diretrizes e Bases da Educação em 2009. Muitos professores, especialmente nas regiões rurais e pequenas cidades, não possuíam qualificação universitária para o exercício da profissão, e com um número elevado de alunos e más condições nos prédios escolares o quadro geral para a educação das crianças estava longe do ideal.

Uma das marcas dos governos Lula e Dilma foi a inclusão de jovens oriundos das classes populares ao ensino superior, a despeito do insistente analfabetismo funcional, como já demonstramos. A criação do Programa Universidade Para Todos (PROUNI)[4] em 2005 possibilitou a disponibilização de vagas ociosas no ensino superior privado para estudantes aprovados no Exame Nacional do Ensino Médio, mediante isenções fiscais ou negociações de dívidas dos mantenedores

3 As Leis de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), de 1996, atualizadas em 2009 e 2015, classificam como nível fundamental aquele iniciado a partir dos 6 anos de idade, até o nono ano de educação, aos 14 anos de idade.

4 Disponível em http://prouniportal.mec.gov.br. Acessado em 01/11/2016.

destas instituições privadas. Elas passaram de 111 mil bolsas de estudo em 2005 (ano de criação do programa) para 306 mil em 2014. Também ocorreu no período a criação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)[5], em 2007, que elevou o número de universidades públicas federais de 114 para 237 em 2011, criando unidades universitárias em cidades do interior do país. Um dado que demonstra o impacto positivo desta expansão é que, em 2004, 32,9% dos jovens entre 18 e 24 anos frequentava o ensino superior, já em 2014 este percentual subiu para 58,5% (IBGE, Síntese de Informações Sociais, 2015). Apesar desta expansão, a quantidade de brasileiros portadores de diploma de ensino superior ainda é modesta: em 2011 havia 11% da população com este nível de ensino, quando a recomendação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é de 30% da população com este nível de escolaridade[6].

As políticas públicas da área, associadas às mudanças demográficas já mencionadas, parecem causar transformações no perfil educacional e na expectativa de vida dos brasileiros. Este panorama nos dá condições de avaliar outro indicador social importante, o da previdência e seguridade social.

5 Disponível em http://reuni.mec.gov.br. Acessado em 01/11/2016.

6 Disponível em http://www.viomundo.com.br/politica/brasileiros-que-chegaram-a-universidade-sao-11-da-populacao.html. Acessado em 01/11/2016.

Indicadores de Seguridade Social

Como indicamos no início do nosso texto, o sistema de seguridade social foi remodelado após a CF-88. O antigo modelo já era fruto de um primeiro esforço do governo federal em integrar parte dos trabalhadores a um sistema de proteção, desenvolvido pelo governo Vargas na década de 1940, com a criação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Antes desta legislação de âmbito nacional, os trabalhadores brasileiros deviam negociar diretamente seus contratos de trabalho com o empresariado, não existia um piso salarial mínimo nem uniformização do direito a férias, descanso semanal, aposentadoria e outros direitos. O modelo criado por Vargas foi tão bem-sucedido que perdura até os dias atuais, apesar das tentativas do empresariado em desconstruí-lo. O grande problema é que tal legislação foi concebida para um país que era ainda rural e com pequeno percentual de trabalhadores urbanos e do setor industrial. Uma das consequências é que parcela expressiva dos trabalhadores brasileiros, alocados na produção agropecuária ou em atividades informais, não era protegida pela CLT.

A Assembleia Constituinte de 1987-1988 discutiu essa questão, e alterou a concepção de Previdência Social ligada aos benefícios relacionados exclusivamente ao mercado de trabalho formal, regido pela CLT. Além da já citada instituição de um Sistema Único de Saúde, ampliando os serviços de saúde aos trabalhadores informais, ampliou a rede de seguridade social, integrando os benefícios da Previdência Social aos da Assistência Social. Dessa maneira, todo trabalhador deveria pela nova legislação estar protegido da vulnerabilidade social

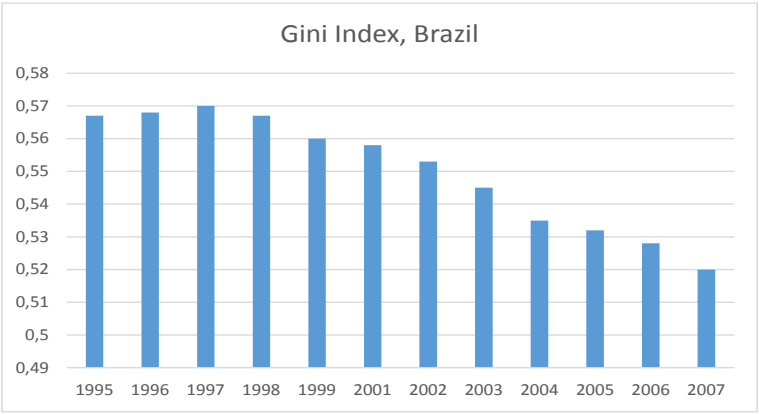
advinda do desemprego ou da incapacidade de receber benefícios previdenciários por não ter contribuído ao longo da vida econômica ativa. O regime geral da previdência social é guiado pela solidariedade geracional, ou seja, os trabalhadores da ativa contribuem para a manutenção dos atuais benefícios pagos, da mesma maneira que os trabalhadores do futuro financiarão os benefícios dos atuais.

Desde a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, cidadãos idosos que não tiveram uma contribuição regular com o regime geral da previdência e se encontram em situação de vulnerabilidade social por não possuírem fonte de renda passaram a ter um benefício. Chamado de Benefício de Prestação Continuada (BPC), ele é o equivalente do valor mínimo pago pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) aos trabalhadores aposentados no mercado formal como contribuintes. Com a instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2004, que procurou seguir as diretrizes gerais do SUS em relação à integração da política nos níveis municipais, estaduais e federal, além do princípio da gestão participativa por meio de conselhos de gestão, surgiu a possibilidade de instituir um programa de atendimento a famílias em situação de vulnerabilidade, mas que não possuíam beneficiários de aposentadorias nem de BPC.

Em 2004, o Governo Lula aprova no Congresso Nacional a Lei10.836, que criou o Programa Bolsa Família, que passaria a se articular com as atividades do SUAS. É possível afirmar que os benefícios da Previdência Social, o Benefício de Prestação Continuada e o Programa Bolsa Família são responsáveis por um verdadeiro "amortecedor" da vulnerabilidade social no

Brasil, retirando enormes contingentes da indigência e da miséria. O Gráfico 8 indica uma série história para a distribuição do rendimento mensal dos domicílios com alguma fonte de renda.

Gráfico 8 – Distribuição do Rendimento Mensal dos Domicílios com Rendimento, Brasil, 1995-2007

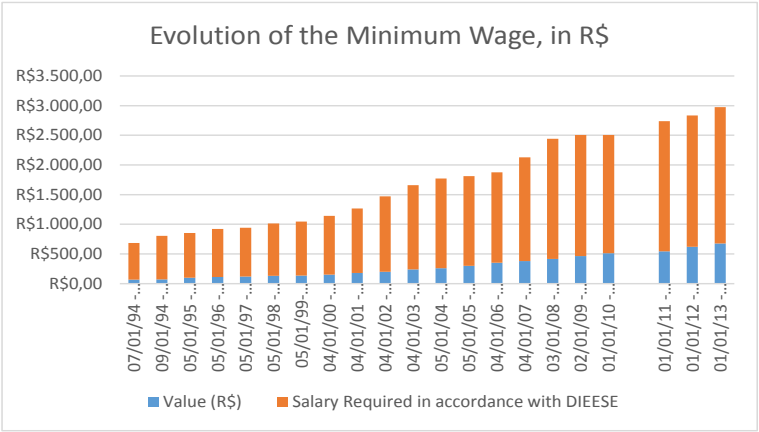


Fonte: IBGE – Séries Históricas e Estatísticas.
Disponível em http://seriesestatisticas.ibge.gov.br

Mesmo ainda sendo um país com profundas desigualdades sociais, indicadores como o índice de Gini apontam que o início deste século foi um período de redução destas desigualdades. De um índice de 0,567 em 1995, o Brasil chegou em 2007 a ter um indicador de 0,52, numa escala que vai de 0 (igualdade absoluta) a 1 (desigualdade absoluta), variando para 0,55 em 2015, o que indica o impacto da crise econômica. O período coincide com a implantação e consolidação do

Programa Bolsa Família, bem como com os reajustes do salário mínimo da CLT, base das aposentadorias e Benefícios de Prestação Continuada, de acordo com o Gráfico 9.

Quadro 9 – Reajustes do Salário Mínimo no Brasil, 1994-2013



Fonte: Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos, Salário Mínimo Nominal e Necessário, DIEESE. Disponível em http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html. Acessado em 01/11/2016.

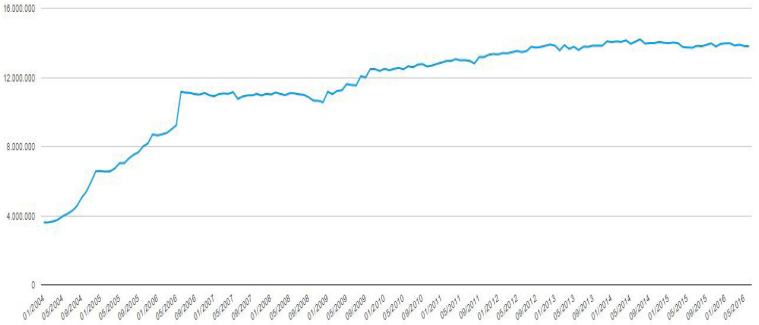
Em 1994, quando foi instituído o Plano Real de estabilização econômica pelo governo Itamar Franco, o salário mínimo era de R$ 64,79 e equivalia a US$ 70,96. O movimento sindical, por meio de seu DIEESE, calculava que o salário mínimo deveria valer naquele ano R$617,93 (ou US$ 564,17) para garantir o consumo da cesta básica de alimentos, transporte, moradia, saúde e educação para uma família de 4 pessoas. No início do Governo Lula em 2003 o salário mínimo equivalia a R$ 240,00 (ou US$ 82,08). No início do Governo Dilma o valor

chegou a R$ 545,00 (US$ 336,00), em 2016 chegou a R$ 880,00 (US$ 225,41). Como o Plano Real construiu uma política cambial que valorizou por muitos anos a moeda brasileira frente ao dólar[7], e considerando a inflação do período, o valor reajustado de 1994 seria de R$ 233,04. E, de acordo com o DIEESE, enquanto a diferença entre o mínimo e o necessário era da ordem de 9,54 em 1994, em 2015 a diferença caiu para 4,31. Em outras palavras, o salário mínimo valorizou-se de forma significativa neste período. E todos os benefícios indexados pelo salário mínimo acompanharam este crescimento.

A abrangência do Programa Bolsa Família, uma política de transferência de renda, coloca em debate a própria característica deste tipo de programa, que alguns defendem ser focado em grupos reduzidos de pessoas extremamente vulneráveis, enquanto outros defendem que deve ser o mais abrangente possível. O programa hoje possui muito mais uma característica de ampla abrangência do que de aplicação focalizada, conforme é possível ver no gráfico 10.

7 Um real (R$ 1,00) equivalia a US$ 0,913 em 1994. Já, em dezembro de 2015, R$ 1,00 = US$ 3,904.

Quadro 10 – Quantidade de Famílias Beneficiadas pelo Programa Bolsa Família



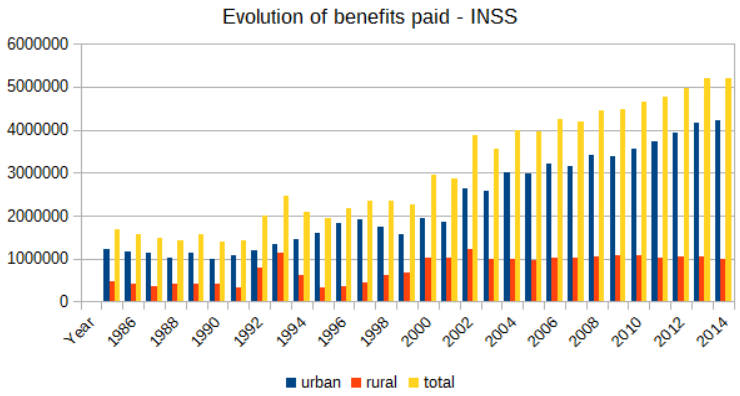
Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, Folha de Pagamentos do Programa Bolsa Família. Disponível em http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/METRO/metro.php?p_id=4. Acessado em 01/11/2016.

O programa beneficiava, em 2013, mais de 13 milhões de famílias, algo em torno de 50 milhões de pessoas. Apesar dos valores repassados às famílias serem relativamente modestos (variando entre R$ 35,00 e R$ 176,00), estão condicionados à permanência das crianças na escola (auxiliando no combate ao analfabetismo), ao acompanhamento de mulheres gestantes em exames pré-natal (auxiliando no combate à mortalidade infantil e na melhoria da saúde da mulher) e dinamizando a economia de regiões com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (Campello, 2013).

Se o PBF atinge a ponta mais jovem das famílias, a aposentadoria e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) atingem

a outra ponta, dos idosos e das pessoas com deficiência, impossibilitadas de trabalhar e em situação de vulnerabilidade, conforme vemos no Gráfico 11.

Gráfico 11 – Evolução dos Benefícios Concedidos, INSS, Brasil, 1996-2014



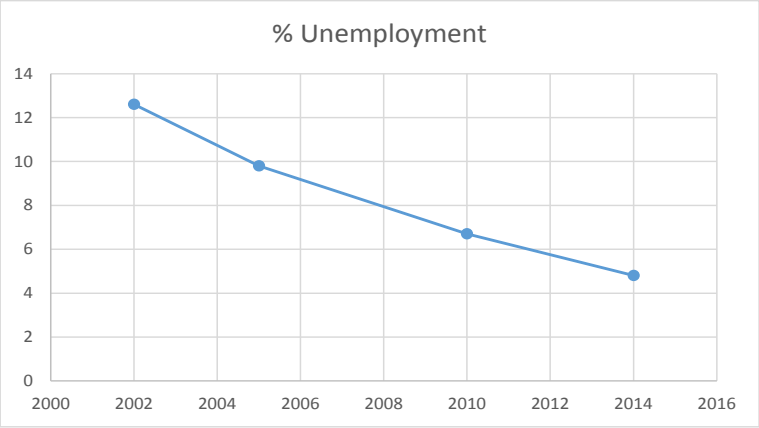
Fonte: Base de Dados – Estatística da Previdência Social. Disponível em http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/dados-abertos-previdencia-social Acessado em 01/11/2016.

Em 2014, o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) pagava, entre aposentadorias a trabalhadores contribuintes e Benefício de Prestação Continuada, um total de 5.211.030 benefícios, sendo 4 milhões para beneficiários do meio urbano e 996 mil para beneficiários do meio rural. Não só retrata a dinâmica demográfica de envelhecimento da população, como também a incorporação de pessoas em situação de vulnerabilidade, previsto na Lei Orgânica da Assistência Social. O dado significativo é que em 2014 mais da metade dos beneficiários

(52,37%, ou 2,7 milhões) recebeu o equivalente a um salário mínimo que, somados aos que receberam até dois salários mínimos (31,74% ou 1,6 milhões) totalizavam 84,11% dos beneficiários. Em outras palavras, a maioria dos beneficiários da Seguridade Social está diretamente ligada à dinâmica do salário mínimo, que já demonstramos foi valorizado nos últimos anos.

Este quadro pode ser completado pelos dados relativos ao desemprego, um dos fatores na deterioração das condições de vida da população, cujo comportamento podemos ver no Gráfico 12. O IBGE identifica o nível de desemprego considerando aqueles trabalhadores que procuraram emprego em um intervalo de 30 dias, desconsiderando os que deixaram de fazê-lo por desalento ou que estão inseridos em atividade precária, com recebimento intermitente de renda.

Gráfico 12 – Taxas de Desemprego, Brasil, 2002-2014



Fonte: IBGE, Pesquisa Mensal de Emprego. Disponível em http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pesquisas/pme/default.asp?o=21&i=P. Acessado em 01/11/2016.

Existe certo consenso sobre o papel do comércio exterior, em especial o relacionado ao agronegócio e às matérias-primas para a indústria, na queda do desemprego. Países como a China foram um dos principais parceiros comerciais nesta década de 2000, demandando tais produtos. Assim, o desemprego caiu de 12,6% da população economicamente ativa em 2002 para 4,8% em 2014, uma das menores taxas da história recente do país. Devido a critérios metodológicos, os dados produzidos pelos sindicatos divergem destas estatísticas, pois consideram o trabalhador que desistiu de procurar emprego devido à dificuldade de inserção no mercado formal ou aqueles que estão em atividade precária. Neste cálculo, o desemprego em 2014 estaria em 10,8% na Região Metropolitana de São Paulo, uma das principais áreas econômicas do país, chegando à taxa de 13,2% em 2015[8]. De todo modo, esta metodologia também registrou queda no desemprego, que para o movimento sindical teria atingido quase 20% em 2002. O grande problema apontado pelas pesquisas mensais feitas pelo DIEESE é que as projeções para 2016 são de aumento das taxas de desemprego, algo em torno de 17% para a média anual[9]

Com este retrato panorâmico, podemos agora tecer alguns comentários sobre o período recente e perspectivas para o futuro do quadro social brasileiro.

---

8 Disponível em http://www.dieese.org.br/analiseped/2015/2015pedsao.pdf. Acessado em 01/11/2016.

9 Disponível em http://www.redebrasilatual.com.br/economia/2016/10/taxa-de-desemprego-sobe-e-rendimento-cai-em-sao-paulo-1681.html. Acessado em 29/11/2016.

Dilemas e desafios para as políticas sociais

A coalização de forças conservadoras que promoveu o controvertido processo de *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff e que compôs o governo do vice-presidente Michel Temer resgatou planos de austeridade fiscal típicas dos anos de hegemonia do neoliberalismo, anteriores à crise de 2008. Seus principais alvos são os orçamentos das políticas de saúde, educação, seguridade social, além dos direitos trabalhistas. O argumento é que os custos das políticas sociais são insustentáveis, e que as relações capital/trabalho são muito rígidas em decorrência das normas da CLT. O que testemunhamos neste momento é uma verdadeira disputa pelo fundo público, onde os representantes do grande capital retiram recursos das áreas sociais, e modo a garantir o pagamento dos serviços da dívida pública. Ainda no segundo mandato (interrompido) de Dilma, em 2015, as despesas com os juros da dívida eram equivalentes a quatro vezes os orçamentos da educação e da saúde, cinco vezes em relação ao chamado *déficit* da Previdência, 18 vezes em relação ao Bolsa Família e 25 vezes em relação aos investimentos em transporte[10].

Assim que assumiu, Temer elaborou e enviou ao Congresso Nacional uma proposta de emenda constitucional (chamada "Novo Regime Fiscal"[11]) que não permitirá, nos próximos 20

10 "Dívida pública: o monstro não é tão feio", por Carlos Drummond. Disponível em https://www.cartacapital.com.br/revista/887/o-monstro-nao-e-tao-feio. Acessado em 01/11/2016.

11 "PEC 241/2016: o novo regime fiscal e seus possíveis impactos". Nota Técnica DIEESE, setembro de 2016. Disponível em http://www.dieese.org.br/notatecnica/2016/notaTec161novoRegimeFiscal.pdf. Acessado em 01/11/2016.

anos, ampliação de investimentos públicos. De acordo com a proposta, haverá apenas reposição da inflação do ano anterior. Nesta concepção, o problema das contas públicas seria o aumento dos investimentos em saúde, educação e seguridade social (aposentadorias, benefícios não contributivos e programas sociais). Muitos dos ministros nomeados por Temer, em especial os das áreas de educação e saúde, deram entrevistas e fizeram discursos[12] questionando a universalidade das políticas públicas, contrariando os princípios da CF-88.

Associado a esta proposta, o governo Temer propõe também uma reforma no sistema previdenciário, aumentando o tempo de contribuição dos trabalhadores para o INSS, que daria o direito ao benefício. Segundo esta visão, os gastos previdenciários comprometem quase metade do orçamento federal, inviabilizando a expansão dos investimentos em outras áreas, como infraestrutura, saúde e educação. Para seus defensores, é preciso acompanhar a dinâmica demográfica, com o aumento da expectativa de vida dos brasileiros, impedindo que pessoas "jovens" fiquem inativas cedo demais, aumento a pressão no sistema previdenciário[13]. Além disso, seria preciso equiparar a idade mínima de aposentadoria para homens e mulheres,

12 "Ministro da Saúde diz que saúde para todos é sonho e seus defensores são ideólogos". Disponível em http://www.revistaforum.com.br/2016/11/13/ministro-diz-que-saude-para-todos-e-sonho-e-defensores-sao-ideologos/. Acessado em 13/11/2016.

13 "Para especialistas, PEC 241 ataca só parte do problema". El País Brasil. Disponível em http://brasil.elpais.com/brasil/2016/06/16/economia/1466032886_171069.html. Acessado em 10/11/2016.

uma vez que hoje se permite às mulheres solicitarem aposentadoria proporcional com 25 anos de contribuição e 48 anos de idade[14].

Os críticos destas propostas apontam que a avaliação é equivocada, ou então uma opção política para atingir as parcelas mais pobres da população. Boa parte dos trabalhadores começam a trabalhar ainda muito jovens no mercado informal, sem contribuir. Ainda assim, ao invés da crise previdenciária apontada pelo governo Temer e seus apoiadores, a previdência pública no Brasil estaria 2015 com um superávit de R$ 72 bilhões. Contudo, parte destes recursos seria desviado para outros destinos, especialmente o pagamento dos juros da dívida pública, responsáveis por comprometer em 2014 até 45% do orçamento federal. Como a maioria dos portadores de títulos da dívida pública é composta por bancos e instituições financeiras, e como elas são indexadas pela taxa básica de juros (SELIC), uma das maiores do mundo, vemos aí um instrumento típico de concentração de renda, que disputa o orçamento público com o financiamento das políticas sociais[15].

A descrição panorâmica que fizemos neste texto indica apenas alguns traços gerais da situação social do Brasil. Procurou, em linhas gerais, apontar para as enormes desigualdades

14 Contudo, para solicitar o benefício integral, é preciso que mulheres contribuam por 30 anos e homens contribuam por 35 anos, que somando-se à idade totalizem 85 anos (mulher) e 95 anos (homem). Disponível em http://www.previdencia.gov.br/servicos-ao-cidadao/todos-os-servicos/aposentadoria-por-tempo-de-contribuicao/. Acessado em 10/11/2016.

15 "Dívida Pública Brasileira e a Compressão do Orçamento: o que resta aos trabalhadores? ". Nota Técnica DIEESE, setembro de 2015. Disponível em http://www.dieese.org.br/notatecnica/2015/notaTec148divida.pdf. Acessado em 10/11/2016.

sociais de um país que se inseriu na economia capitalista, no início do século XVI, de forma periférica e dependente das grandes potências europeias, cujo "sentido da colonização" portuguesa era a de retirar da América bens primários e exportar para lá bens com valor agregado (Prado Jr, 2000). Esta dinâmica, de três séculos e meio, deu as bases da desigualdade que caracteriza o Brasil moderno. O processo de industrialização promovido no século XX atenuou algumas destas desigualdades, mas a população somente deixou o meio rural na segunda metade do século passado. E mesmo assim o modelo foi extremamente concentrador de renda, gerando uma enorme periferia pobre nos grandes centros urbanos (Oliveira, 2003). As lutas sociais no final do século XX, que culminaram com a Constituição Federal de 1988, prometiam transformar o país em um espaço social mais igualitário. Mas a onda neoliberal que varreu o mundo naquele momento criou uma "confluência perversa" e dificultou em grande medida este projeto.

O Brasil parecia retomar o caminho de um desenvolvimento mais condizente com o espírito da CF-88 nos governos Lula e Dilma, mas a articulação das forças conservadoras no Parlamento, na mídia e em setores do Poder Judiciário abortou a experiência. Além de consequências geopolíticas evidentes (afastamento dos parceiros do Cone Sul e dos membros do bloco BRICS), as mudanças propostas por estas forças políticas podem não só congelar os avanços das últimas décadas, como fazê-los regredir para o período anterior a 1930. As lutas sociais no próximo período serão decisivas para mudar o estado de coisas ou, na sua ausência, para aprofundá-lo.

Referências

CAMPELLO, Tereza. "Uma década derrubando mitos e superando expectativas". CAMPELLO, T.; NERY, Marcelo C. (org.). *Programa Bolsa Família – uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, IPEA, 2013.

DAGNINO, Evelina. "Construção Democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa". *Política e Sociedade*. Número 5, pp. 139-164, outubro de 2005.

FERNANDES, Florestan. *A Constituição Inacabada – vias históricas e significado político*. São Paulo, Estação Liberdade, 1989.

IBGE. *Brasil em Números*. Rio de Janeiro, Centro de Documentação e Disseminação de Informações – IBGE, 2016.

KAYANO, Jorge; TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia. *Saúde – controle social e política pública*. São Paulo, Instituto Pólis, 2007.

MINISTÉRIO DA SAÚDE, BRASIL. *Programa Mais Médicos, dois anos: mais saúde para os brasileiros*. Brasília, Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde, Ministério da Saúde, 2015.

OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à Razão Dualista – o Ornitorrinco*. São Paulo, Editora Boitempo, 2003.

PRADO Jr, Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*. São Paulo, Brasiliense/Publifolha, 2000.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

SCHEFFER, Mário (org.). *Demografia médica no Brasil 2015*. São Paulo, Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo; Conselho Regional de Medicina; Conselho Federal de Medicina, 2015.

Capítulo 4

A Nova Rota da Seda e a América Latina

Luís Antonio Paulino

Introdução

No final de 2013, o governo da República Popular da China anunciou dois importantes projetos, respectivamente, o "Cinturão Econômico da Rota da Seda" e a "Rota Marítima da Seda do Século XXI". Desde então, esses dois projetos têm sido apresentados sempre conjuntamente sob o título de "Um Cinturão, Uma Rota" (OBOR, na sigla em inglês, que significa "One Belt, One Road Initiative"). Também têm sido chamados, na imprensa ocidental, de "Nova Rota da Seda", expressão que adotamos no título deste artigo.

Pretendemos explorar duas questões neste artigo. A primeira é o significado e a importância desse grande projeto como parte da política externa da China. A segunda é a dos possíveis impactos decorrentes da inclusão da América Latina no seu escopo. Essas duas questões estão correlacionadas, uma vez que tanto o projeto "Um Cinturão, Uma Rota" quanto o

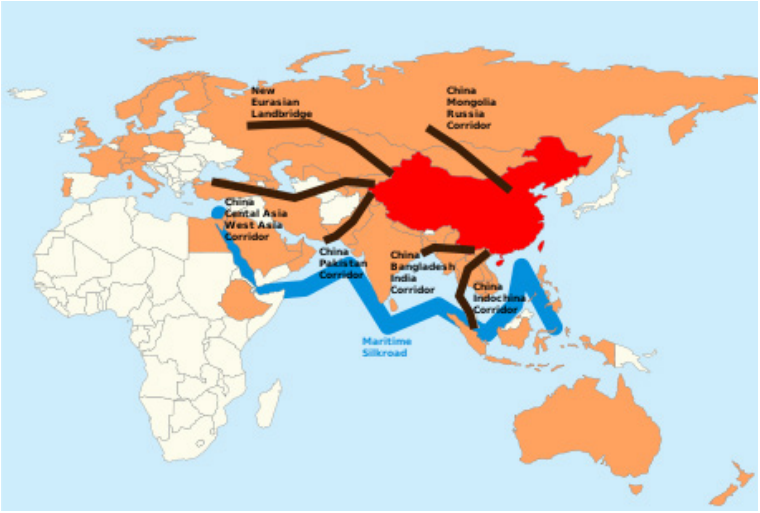
"Plano de Cooperação China-América Latina", apresentados pelo presidente Xi Jinping, no final de 2014, são parte da mesma estratégica e, nesse sentido, o último pode ser considerado uma extensão natural do primeiro.

O projeto "Um Cinturão, Uma Rota" como parte da política externa da China

A iniciativa conhecida como "Um Cinturão, Uma Rota", proposta pela China em 2013, é um ousado projeto econômico e geopolítico com o propósito de ampliar e fortalecer a cooperação regional. Envolve 65 países, como China, Mongólia, Rússia, nações da Ásia Central, da Ásia Ocidental e Península da Indochina, que no seu conjunto respondem por 63% da população mundial, mas por apenas 29% do PIB, o que revela seu enorme potencial de crescimento. O projeto possui dois braços: terrestre e marítimo, respectivamente o cinturão econômico da Rota da Seda e a Rota da Seda Marítima no século XXI. O primeiro visa ligar a China com a Europa através da Ásia Central e Ocidental por rotas terrestres. O segundo, conectar a China com outros países da Ásia, África e Europa por rotas marítimas. O projeto envolve seis grandes regiões ou corredores econômicos: (1) o corredor ligando China, Ásia Central, Rússia e Europa (Báltico); (2) o corredor ligando China, Ásia Central, Oriente Médio, Golfo Pérsico e Mar Mediterrâneo; (3) o corredor ligando China, Sudeste Asiático, Subcontinente Indiano e Oceano Índico; (4) o corredor ligando China e Paquistão e Bangladesh, China, Índia e Mianmar

(BCIM); (5) o corredor continental da Eurásia e (6) o corredor ligando China, Mongólia e Rússia (WANG, Y., 2016, p. 61).

Figura 1. Corredores propostos do projeto "Um Cinturão, Uma Rota".



Fonte: https://en.wikipedia.org/wiki/One_Belt_One_Road_Initiative

China em vermelho, os membros do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIIB) em laranja. Os seis corredores propostos (https://www.merics.org/en/merics--analysis/infographicchina-mapping/china-mapping/ e http://www.cbbc.org/cbbc/media/cbbc_media/One-Belt-One-Road-main-body.pdf) em preto. A Rota Marítima da Seda está destacada em azul.

Trata-se de uma estratégia que tem por foco a interconectividade e a cooperação (primeiramente entre os países da Eurásia), e por objetivo a construção de uma rede de comércio e infraestrutura em uma espécie de rejuvenescimento da antiga Rota da Seta. As principais ações previstas nesse projeto

referem-se à construção de infraestrutura de transporte e comunicação. Conforme destaca Ninio (2015):

> Quase 8.000 quilômetros separam a cidade de Xi'an de Veneza, na Itália, extremos da rota. No lugar das caravanas de camelos que cruzavam a Ásia Central com mercadorias entre a China e a Europa, uma ampla rede de ferrovias, estradas, oleodutos e cabos de fibras ópticas ocupará o percurso, de acordo com os planos do governo chinês. Para financiar as obras, Pequim criou um fundo de US$ 40 bilhões, além do Banco Asiático de Infraestrutura e Investimento, que tem a participação de outros 21 países e deve começar a funcionar neste ano, com um capital de US$ 50 bilhões (NINIO, 2015, s/p.).

A iniciativa de "Um Cinturão, Uma Rota" é parte dos esforços que o governo da China vem desenvolvendo para fortalecer a cooperação regional na Eurásia, e não pode ser dissociada de outras iniciativas com o mesmo propósito já em funcionamento – como a recente criação do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII)), do qual o Brasil é um dos sócios fundadores, ao lado de China, Rússia, Índia e África do Sul (BRASIL, 2017), a criação da Comunidade Econômica Eurasiática (EAEC) e da Organização para a Cooperação de Shangai (em inglês, Shanghai Cooperation Organization – SCO). Destaque-se que esta última, criada em Xangai em 15 de junho de 2001 por seis países (China, Rússia, Cazaquistão, Tadjiquistão e Uzbequistão), e cuja organização predecessora foi o "Grupo do Cinco Países em Xangai", tem, entre seus objetivos, "o fortalecimento da confiança mútua de relações de boa vizinhança entre os países membros, a promoção da

cooperação nas áreas de política, economia, ciência e tecnologia, cultura, educação, energia, transporte e estabilidade na região, e a promoção de uma nova ordem internacional e econômica mais democrática, justa e racional" (XI, 2014, p. 350). Quando, em novembro de 2013, em visita ao Cazaquistão, o presidente Xi Jinping lançou pela primeira vez a proposta do "Cinturão Econômico da Rota da Seda", referiu-se a essa iniciativa como mais um passo no sentido de ampliar a cooperação regional. Segundo mencionou em discurso na Universidade Nazarbayev, na cidade de Astana, o empreendimento tinha cinco objetivos (XI, 2014, p. 348-349):

1. Reforçar a comunicação a respeito de políticas e promover a discussão sobre estratégias e medidas de desenvolvimento econômico.
2. Reforçar a interconexão das estradas com o objetivo de construir um grande corredor de transporte ligando o Oceano Pacífico ao Mar Báltico e formar uma rede de transportes ligando leste da Ásia, Ásia Ocidental e Ásia Meridional, facilitando o desenvolvimento econômico e o intercâmbio cultural e interpessoal entre todos os países.
3. Reforçar o livre comércio – segundo Wang (2016), os 65 países que formam o cinturão e a rota, incluindo os países europeus participantes da estrutura "16 + 1"[1], criarão uma corrente de comércio de US$ 2,5 trilhões.

1 A estrutura "16+1" refere-se a diferentes mecanismos e arranjos de cooperação entre a China e dezesseis países da Europa central e oriental estabelecidos em 2012 por ocasião da visita do ex-primeiro-ministro chinês Wen Jiabao à Polônia.

4. Reforçar a circulação de moeda. O objetivo é estabelecer a conversibilidade das moedas nas transações nas contas-correntes e de capitais entre os países da região, de forma a reduzir os custos de transação e os riscos financeiros.
5. Aumentar o entendimento entre os povos.

Do mesmo modo, a proposta da Nova Rota Marítima da Seda foi apresentada também em 2013, quando da visita do presidente Xi Jinping à Indonésia, como parte dos esforços da China em fortalecer a parceria estratégica entre ela e os países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN). Em discurso no Congresso Nacional da Indonésia, no dia 3 de outubro de 2013, o residente Xi Jinping afirmou que:

> A região do sudeste asiático é, desde a antiguidade, um ponto de conexão da Rota da Seda Marítima. A China está disposta a fortalecer a cooperação no âmbito marítimo com os países da ASEAN, utilizando de forma correta o Fundo de Cooperação Marítima China-ASEAN, criado pelo governo chinês em busca da parceria marítima e da construção conjunta da Rota da Seda Marítima no século XXI. A China está disposta a ampliar a cooperação pragmática em todas as áreas com os países da ASEAN para trocar o que temos pelo que não temos, complementar um ao outro, compartilhar oportunidades, enfrentar os desafios e alcançar conjuntamente o desenvolvimento e a prosperidade comuns (XI, 2014, p. 353, tradução nossa).

Onunaiju (2016, p. 207) menciona o fato de que muitos, sobretudo no Ocidente, têm se referido ao projeto "cinturão e rota" como uma espécie de versão chinesa do Plano Marshall,

mas a China tem veemente rejeitado essa comparação, alegando que não há nesse projeto nenhum tipo de condicionalidade ou cálculo político geoestratégico. Segundo o autor:

> O "Cinturão e Rota" tem sido referido como uma versão chinesa do Plano Marshall, o plano de ajuda dos Estados Unidos para a recuperação da Europa após a Segunda Guerra Mundial, mas que a prendeu em uma complexa rede de segurança dominada por Washington. Pequim tem sido cuidadosa em deixar claro que o "Cinturão e Rota" não tem o cálculo estratégico geopolítico implícito no Plano Marshall (ONUNAIJU, 2016, p 207, tradução nossa).

Esse conjunto de iniciativas evidencia uma mudança importante na política externa da China que abandona uma postura defensiva de baixo perfil baseada na orientação de "esconder nossas capacidades e esperar o nosso tempo, preservar-nos e desenvolver gradualmente" (JIANG, 2010, p. 197) para uma política externa mais ativa, que visa contribuir para a construção de um novo paradigma de relações internacionais alternativo à política de poder e do hegemonismo estabelecido pelo Ocidente e ao mesmo tempo defender de forma assertiva seus direitos apoiada na sua condição de grande potência.

O presidente Xi Jinping deixou isso bem claro quando afirmou no discurso de abertura do 19º Congresso do PCC que "as forças de influência, inspiração e modelação internacional da China foram ainda mais elevadas, fazendo novas e importantes contribuições à paz e ao desenvolvimento mundial" (XI, 2017, p. 5). e com base nisso "formulamos a proposta de formar uma comunidade de destino comum da humanidade e promovemos a reforma do sistema de governança global"

(XI, 2017, p.5). Também no mesmo discurso, o presidente Xi elencou entre as grandes conquistas da China no período do 18º Congresso do PCC a "construção de ilhas e recifes no Mar do Sul" (XI, 2017, p. 3).

O projeto "Um cinturão e Uma Rota" é parte dessa grande estratégia da China. Como afirma o vice-presidente da Academia Chinesa de Ciências Sociais, Cai Fang, em relatório recentemente publicado a respeito da expansão da Nova Rota da Seda em direção à América Latina, "esta inciativa, ou seja, o projeto Um cinturão, Uma Rota, cobre o núcleo da globalização econômica, procura construir uma nova estrutura de governança global, e espera-se que se torne o ponto de inflexão da próxima onda de globalização. Ele objetiva ligar o desenvolvimento doméstico da China ao desenvolvimento mundial, para avançar a colaboração da economia real e capacidade de produção entre os países, e estender o paradigma doméstico de transferência da manufatura das regiões costeiras para o interior para um paradigma de revoada dos gansos internacional" (ILAS/CASS, 2017, s/p).

O projeto "Um Cinturão, uma Rota" é um elemento central da nova estratégica internacional da China, seja no sentido de reformar o sistema global de governança , seja no sentido de estabelecer esse novo paradigma das relações internacionais baseado na cooperação mútua e integração produtiva entre os países ao longo da Rota. O seu eixo central é o desenvolvimento da interconectividade entre os países ao longo da rota, por meio do financiamento de projetos de infraestrutura. Como afirma o já mencionado relatório, "não devemos esquecer que o propósito original do projeto "Um cinturão, uma rota" é o de

preencher o gap de financiamento global para a construção de infraestrutura". (ILAS/CASS, 2017, s/p).

Devemos ter presente igualmente que o projeto também faz parte da inciativa estratégia do "Going Global" das empresas chinesas e servirá para a integração dos países ao longo da rota às cadeias globais de produção que a China está construindo.

Impactos da inclusão da América Latina no projeto "Um Cinturão, Uma Rota"

Em primeiro lugar, é preciso observar que o Plano de Cooperação China-América Latina, também conhecido como Plano de Cooperação China-Celac (Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos), estabelecido em 2014, e o projeto "Um Cinturão, Uma Rota" são parte da mesma estratégia e, nesse sentido, podemos considerar que o primeiro é uma extensão estratégica natural do segundo. Os dois planos têm exatamente os mesmos objetivos, ou seja, financiamento de projetos de infraestrutura e o aumento da cooperação industrial com base na inclusão dos países ao longo da rota nas cadeias globais de valor organizadas pelas grandes empresas chinesas.

O plano de cooperação 1 + 3 + 6, anunciado pelo presidente Xi Jinping, em 2014, ou seja, a cooperação com base em **um** plano (o Plano de Cooperação China-Celac), impulsionado pelos **três** motores da economia (comércio, investimento e cooperação financeira), e direcionado para as **seis** indústrias nas

quais a China pretende canalizar os investimentos: energia e recursos naturais, construção de infraestrutura, agricultura, manufatura, inovação científica e tecnológica e tecnologia de informação ilustra as possibilidades de cooperação entre a China e a América Latina em torno dos dois principais objetivos do projeto "Um cinturão, Uma Rota", ou seja, financiamento de infraestrutura e cooperação industrial.

O primeiro-ministro Li Keqiang, durante visita à América Latina, em 2015, introduziu um novo número para designar sua nova política para a região: o modelo 3x3 de cooperação econômica sino-latino-americana. Essa política propõe incentivar a cooperação entre empresas, sociedades e governos (3) da China e América Latina em três campos: logística, geração de eletricidade e tecnologias da informação (3).

A afirmação do presidente Xi Jinping de que, nos próximos anos, o comércio entre China e América Latina alcançará US$ 500 bilhões baseia-se na compreensão de que a demanda chinesa por produtos agrícolas e minérios continuará elevada nos próximos anos, mas também que a recente onda de investimentos chineses nas áreas industrial, de infraestrutura e energia poderá gerar novas oportunidades de comércio.

O desafio para a América Latina frente a esse novo quadro consiste em, além de atrair os investimentos chineses, modificar sua estrutura industrial de forma a facilitar o desenvolvimento de indústrias com maior potencial de integração às cadeias globais de valor. A atual especialização na produção de commodities e indústrias de processo contínuo oferece poucas oportunidades de integração da estrutura industrial da América Latina à de outras regiões do globo e à expansão

do comércio intrafirma. Acrescente-se a isso que as deficiências de infraestrutura e a pouca participação dos países da região (nomeadamente Brasil e Mercosul) em acordos de livre comércio são dificuldades adicionais para essa integração. A própria integração física da América do Sul, que poderia expandir o tamanho dos mercados e estimular a criação de cadeias regionais de valor, é precária. Talvez, um dos maiores benefícios dos investimentos chineses em infraestrutura na região, para garantir canais de abastecimento mais seguros via Pacífico, seja a integração logística da América do Sul. A integração física da região, associada ao fato de o Brasil possuir uma base tecnológica robusta, áreas de excelência em diversas indústrias, proximidade temporal e cultural com a Europa Ocidental e um grande mercado interno, pode ser a oportunidade para que o "novo normal" das relações entre a China e América Latina tenha consequências positivas para a região e possa gerar ganhos mútuos para empresas chinesas e locais.

A construção do corredor ferroviário bi-oceânico ligando o Oceano Atlântico ao Pacífico é um dos seus eixos estruturantes da estratégica de expansão da Nova Rota da Seda em direção à América Latina, uma vez que permitiria o estabelecimento de uma rota segura de abastecimento para a China através do Oceano Pacífico, evitando assim a complicada passagem do estreito de Málaga.

Para a América Latina e especialmente para o Brasil essa ligação ferroviária bi-oceânica traria inúmeras vantagens, ao facilitar o acesso das exportações brasileiras não apenas à China, mas para toda a Ásia, que atualmente já o principal destino de mais de 50% das exportações brasileiras. No caso

do Brasil é preciso lembrar ainda que as exportações para a China atualmente seguem duas rotas: pelo Oceano Atlântico e Índico, contornando a África e passando pelo estreito de Málaga, ou via Pacífico, passando pelo canal do Panamá. Essas duas rotas são de certa forma controladas pelos Estados Unidos, o que em caso de conflitos com a China podem ser facilmente obstruídas.

Esse projeto de ligação bi-oceânica, entretanto, é bem mais complicado do que aparenta ser. As primeiras conversas sobre o assunto datam de 2004, por ocasião da primeira visita do Presidente Lula à China e da visita do Presidente Hu Jintao ao Brasil, mas pouco avançou até o momento. Há, na verdade, diversos trechos dessa ligação ferroviária, tanto do lado do Brasil, quanto do Peru ou eventualmente da própria Argentina e Chile, já em operação e que apenas exigiriam investimentos de modernização, mas a passagem ferroviária da cordilheira dos Andes permanece um problema irresolvido. Talvez nem tanto do ponto de vista técnico, uma vez que já há varias soluções propostas, e nem mesmo de financiamento, uma vez, que os bancos chineses, o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII) e o Fundo da Rota da Seda, criado pela China, com um capital de US$ 40 bilhões, poderiam facilmente financiar essa obra. O problema, entretanto, é mais de natureza operacional.

Eu mesmo tive oportunidade de participar de algumas conversas sobre o assunto bem no início quando estive no governo do Presidente Lula, na condição de secretario-executiva da Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais da Presidência da República, e recordo-me que

a parte chinesa tinha interesse na realização da obra com suas empresas de engenharia e dispunha-se a financiar pelo menos parte substancial do projeto, mas desejava que um grupo empresarial privado ou os governos locais assumissem o risco da operação, ou seja, a responsabilidade por operar o empreendimento e pagar as empresas e bancos chineses pela obra.

O problema é que dada a magnitude do investimento, dificilmente o mesmo geraria um fluxo de caixa suficiente para tornar o investimento minimamente rentável num prazo razoável para atrair um investidor privado local ou mesmo chinês que assuma o risco da operação. Isso apontaria necessariamente para a necessidade de uma Parceria Público Privada, envolvendo os governos locais e a própria China, para sua viabilização, o que faria todo sentido, uma vez que as externalidades positivas desse projeto, tanto para os países da América Latina, quanto para a China seriam muito expressivas. Para a América Latina, um passo importante na tão almejada integração física da região; para o Brasil, a possibilidade de uma ligação direta com o "Pacific Rim", o novo centro dinâmica da economia mundial; para a China, a possibilidade de uma rota segura de abastecimento via Pacífico, evitando os riscos existentes nas passagens do Estreito de Málaga e do Canal do Panamá. O problema é que nenhum dos países da região têm atualmente condições fiscais para assumir esse custo e para o governo da China não faria sentido assumir os riscos de um projeto que infraestrutura fora de seu próprio território.

Considerações Finais

O projeto "Um Cinturão, Uma Rota" e, sobretudo, a sua extensão para a América Latina abre novas oportunidades para a América Latina, as quais se não devidamente aproveitadas podem se converter em sérias ameaças para a região. A disposição da China em investir em projetos de infraestrutura na América Latina representa uma oportunidade única para a superação de um dos principais gargalos que os países da região enfrentam para acelerar seu processo de desenvolvimento e de integração regional. Do mesmo modo, a intensificação da cooperação industrial, por meio de investimentos em atividades industriais e manufatureiras, representa uma grande oportunidade para a inserção dos países da região nas cadeias globais de valor que ser articulam em torno da China. Como já observamos acima, para agarrar essas oportunidades, os países da região precisam vencer o desafio de modernizar sua estrutura industrial mantendo um ambiente de economia aberta e integrada à economia mundial. Para tanto são necessárias medidas tanto nos planos macro e microeconômico. Ao nível macro é fundamental que exista uma certa estabilidade em preços chave, como a taxa de câmbio, a taxa de juros e a taxa de inflação, que torne menos incerto o cálculo sobre a rentabilidade futura dos projetos de investimento, sobretudo aqueles voltados para exportação de produtos manufaturados. Ao nível micro, é preciso que o ambiente regulatório, aí incluídas, as políticas industriais e de comércio exterior, permita à empresas locais competirem em condições de igualdade com suas congêneres em outros países e regiões do mundo. Isso

exige manter um ambiente econômico aberto o suficiente para a atração do investimento externo sobretudo em atividades orientadas para exportação de bens com maior valor agregado. Isso, por sua vez, só será possível se a estrutura industrial local puder se modernizar para poder competir não apenas em preços, com base em suas vantagens comparativas naturais, mas também em inovações e qualidade, agregando, em primeiro lugar, mais valor aos produtos em já somos competitivos. Se falharmos nesse objetivo, o risco que corremos é o de estar condenados a operar nos estágios mais baixos das cadeias globais de valor, ou pior ainda, vermos surgir em outros países e regiões ao longo da Rota, competidores melhor posicionados, sobretudo na Eurásia, que tornem a China menos dependente das importações de commodities da América Latina.

Referências

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Banco Asiático de Investimentos em Infraestrutura*. Disponível em: <http://www.sain.fazenda.gov.br/assuntos/politicas-institucionais-economico-financeiras-e-cooperacao-internacional/banco-asiatico-de-investimentos-em-infraestrutura>. Acesso em: 20 mar. 2017.

ILAS/CASS. *Expanding the Belt and Road: a New Perspective on China-Latin America Integrated Cooperation.* Beijing: Institute of Latin American Studies (ILAS)/Chinese Academy of Social Sciences (CASS), 2017.

JIANG, Z. *Selected Works of Jiang Zemin. Vol. 2*, Pequim: Foreign Languages Press, 2010

XI, J. *A governança na China*. Pequim: Editora de Línguas Estrangeiras, 2014.

XI. J. *Alcançar o Triunfo Definitivo de Concluir a Construção Integral de Uma Sociedade Moderadamente Abastecida e Conquistar a Grande Vitória do Socialismo em Características Chinesas na Nova Época.* Relatório do 19º Congresso Nacional do Partido Comunista da China (18 de outubro de 2017). Beijing: Agência de Notícias Xinhua.

NINIO, M. China ambiciona poder global com Nova Rota da Seda. *Folha de S. Paulo*, 01 mar. 2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2015/03/1596528--china-ambiciona-poder-global-com-nova-rota-da-seda.shtml>. Acesso em: 20 mar. 2017.

ONUNAIJU, C. *China's struggle for modernization*: From Revolution to Reform. Abuja: Yaliam Press Ltd., 2016.

WANG, Y. As novas Rotas da Seda e a prosperidade compartilhada. *Revista Instituto Confúcio*. v. 12, n. 1, Janeiro de 2016.

Capítulo 5

Quem tem medo do Bolivarianismo?

Jair Pinheiro

Após dezoito anos da primeira eleição de Hugo Chávez à presidência da Venezuela, em razão de uma abordagem discutível do ponto de vista jornalístico, secundada pela atuação de grupos extremistas de direita nas redes sociais, o termo "bolivariano" adquiriu certa conotação pejorativa, o que dificulta a objetividade da análise do que se passa no país vizinho. Também se detecta certa convergência vocabular entre aquela abordagem e a crítica acadêmica, ainda que divirjam em aspectos importantes.

Respeitadas as diferenças entre essas duas fontes críticas, ambas têm em comum pressuporem uma Constituição liberal. Tal pressuposição consiste em analisar os conflitos políticos naquele país à luz do conceito liberal de democracia representativa e dos que lhe são conexos, pois consideram regras de competição e direitos individuais (referidos à figura do indivíduo abstrato) como vértices do ordenamento institucional.

Todavia, a Constituição da República Bolivariana da Venezuela (doravante, apenas *CRBV*) não é liberal (Pinheiro, 2010), ou seja, dela não deriva instituições políticas baseadas na premissa de que "todo poder emana do povo e em seu nome será exercido", mas do conceito jurídico-político de democracia participativa protagónica que, como se verá na terceira seção, se baseia na ativação da soberania popular; por isso, a crítica baseada no princípio liberal gira em falso e produz mais desconhecimento que conhecimento sobre o processo político venezuelano.

Aqui desenvolverei a tese de que os conflitos políticos na Venezuela giram em torno do conceito de democracia participativa protagônica como expressão jurídico-política do exercício direto da soberania, tese que será desenvolvida na terceira seção deste breve artigo, intitulada refundação. A duas seções precedentes têm a modesta função de colocar em perspectiva histórica o objeto da análise. Na primeira, apresenta-se em grandes linhas o período histórico que precede a Revolução Bolivariana; na segunda, são expostos, também em linhas gerais, os fatos que provocaram a ruptura do acordo que sustentou o sistema político no período antecedente.

Antecedentes

A Revolução Bolivariana é precedida por um período que vai de 1961 a 1989, conhecido na história venezuelana como IV República ou democracia puntofijista. Este período, por sua vez, se inaugurou com a derrubada da ditadura encabeçada

por Pérez Jiménez por uma rebelião popular, em 23 de janeiro de 1958, quando

> El llamado a huelga, realizado por la Junta Patriótica, termina convirtiéndose en una insurrección espontanea donde sectores mal organizados de los barrios populares comenzaron a combatir, militarmente, con las fuerzas policiales del régimen dictatorial. Ante la posibilidad de una confrontación militar, cuyo resultado no estaba claro (fuerzas de la armada y algunas guarniciones habían entrado en rebelión), el dictador huye y su régimen se derrumba en cuestión de horas. (Sánchez, 2015, p. 71)

À queda da ditadura segue-se um período de luta interna às forças populares, no qual a Junta Patriótica, de composição cívico-militar com forte participação das organizações dos bairros populares, é substituída pela Junta Militar, que passa a governar o país provisoriamente, incorporando *a posteriori* alguns líderes empresariais a título de incluir civis na junta governativa, por força da pressão popular. A essa alteração da composição da Junta Patriótica como grupo dirigente correspondeu uma outra: a do projeto de democracia popular que embalou a rebelião de 23 de janeiro, pelo de continuidade de submissão da exploração petrolífera, que vinha desde o governo Pérez Jiménez, aos interesses estadunidenses.

As forças populares que estiveram à frente dos combates que derrubaram o ditador, condenaram o acordo político.

> La traición al pueblo ya estaba fraguada cuando el mal llamado "Padre de la Democracia" Rómulo Betancourt, mucho antes de llegar al poder, desde su exilio parte al encuentro con los máximos líderes de la derecha venezolana, AD, URD

> y COPEI, a los Estados Unidos donde firman el acuerdo en 1958, en el Waldorf Astoria de Nueva York (…), comprometiéndose a continuar la entrega del país iniciada por Gómez y continuada por Pérez Jiménez, además de apoyar la lucha contra la expansión del comunismo en Latinoamérica, tal como lo hiciera antes el dictador.
>
> Con la firma del pacto de Nueva York, suscrita por Rómulo Betancourt, Rafael Caldera, Jóvito Villalba, Eleazar López Contreras, Diego Cisneros, Nelson Rockeffeller, Foster Dulles, entre otros, se conjura la caída de Pérez Jiménez. A Estados Unidos ya no le era útil el tirano, por lo que deciden su salida y el ascenso de su nuevo títere, Rómulo Betancourt. [1])

O pacto de Nova York permitiu a reorganização das forças políticas liberais em torno da AD (Acción Democrática), do COPEI (Comité de Organización Política Electoral Independiente) e da URD (Unión Radical Democrática) com vistas à reconstitucionalização do país, o que ocorre em 1961. O pacto de Punto Fijo, firmado em 1961, na chácara de mesmo nome de propriedade de Rafael Caldera, ratifica o pacto de Nova York e marginaliza a ala esquerda da AD, da URD e exclui o PCV (Partido Comunista de Venezuela) da representação política. Pelo acordo estabelecido neste pacto, AD e COPEI se alternam no domínio do Executivo e do Legislativo até 1989.

1 Miguel Espinoza, *El 23 de Enero de 1958 una nueva traición al pueblo venezolano*. Disponível em: www.aporrea.org/ideologia/a180587.html

Ruptura

Dois fatos marcam esta fase por seu efeito de implosão do sistema político fundado pelo pacto Punto Fijo: o *caracazo* e o levante militar de 04/02/92 (ainda que a AD e o COPEI tenham sido majoritários nas eleições de 1993). O *caracazo* designa os quatro dias de revolta popular, a partir de 27/02/89, após o anúncio de um pacote de medidas neoliberais pelo então presidente Carlos Andrés Pérez, segundo o receituário do FMI e do Banco Mundial para a época, quando os países latino-americanos restringiam seus esforços econômicos ao serviço da dívida.

Os relatos de diferentes atores e autores coincidem na percepção de que se tratou de uma explosão de revolta popular, sem direção ou programa, cujo efeito foi deslegitimar toda autoridade. Entretanto, nisso se restringe o consenso. Um membro do *staff* de Carlos Andrés Pérez relata em tom pessoal o clima de apreensão no palácio Miraflores, ao final do segundo dia da revolta:

> Subí a despedirme de Number one, la cena estaba terminando. En eso escuché a Héctor Alonso decirle al Presidente una cosa que después él repetiría, provocando la reacción de empresarios y de gente adinerada: «Esto fue una reacción de los pobres contra los ricos». Minutos antes, uno de los edecanes de CAP, el capitán Julio Peña, embutido en traje de campaña y con un FAL en sus manos, afirmó: «A partir de este momento se sabrá si todo esto fue dirigido. Si se producen saboteos de cualquier tipo, es porque hay alguien detrás de todo esto». Esa era la gran pregunta que se formulaban todos los miembros de la élite venezolana, reunidos en Palacio

> esa tarde. Ninguno fue capaz de reconocer que ellos mismos eran culpables, por su egoísmo, por sus corruptelas, por su autismo de tantos años[2].

Que não se engane o leitor, o tom crítico implícito no depoimento é menos devido a alguma empatia pela revolta do que à consciência de que o poder tem um custo em termos de concessão às classes populares.

Miguel Hernández, historiador, apresenta uma apreciação crítica, em alguns aspectos parecida com o depoimento acima, mas com ênfase na tradição de um sistema político antipopular

> Sin lugar a dudas, el 27 y el 28 de febrero, así como los primeros días de marzo del 89, el pueblo venezolano vivió una de las represiones más brutales que ha conocido en su historia, y una de tantas vividas durante el período llamado puntofijista, dirigido por Acción Democrática y Copei. Esa represión no fue otra cosa que el intento de frenar un levantamiento popular espontáneo, sin ningún tipo de organización ni dirección política, sin un programa claro que diera respuesta a las causas que motivaron ese levantamiento[3].

López Maya (2002) refere-se à mesma revolta como "El sacudón, o cuando la gente salió a la calle y ya no regresó[4]", caracterizada pela forte pressão popular contra os governos de Pérez e de Caldera. Em todas essas apreciações está pre-

---

2 Ignacio Betancout, *El Nacional,* domingo 21 de febrero de 1999.

3 Entrevista à rádio Ecos, em 02/03/09, disponível em www.aporrea.org/actualidad/n129954.html Acesso em 15/07/12.

4 A autora informa que, de outubro de 1989 a setembro de 1999, houve 7.092 protestos na Venezuela.

sente o potencial de um levante popular que tem como causa o crescimento da pobreza[5], desde 1983, por efeito da queda no preço do petróleo e da concentração da renda petroleira (Baptista, 2010).

Analistas venezuelanos consideram o *caracazo* um dos fatores que impulsionaram o levante militar de 04/02/92, uma vez que a pobreza e o domínio das riquezas naturais do país pelo imperialismo estadunidense eram fatores mobilizadores do MBR-200 – Movimento Bolivariano Revolucionário (o número 200 se refere ao bicentenário de Bolívar) – movimento cívico-militar que desde inícios da década de 1980 se debruçava sobre os problemas políticos e sociais venezuelanos e as formas de resolvê-los.

O levante fracassou porque o destacamento comandado por Chávez, encarregado de prender o presidente em Caracas, foi preso devido ao vazamento da informação. Em discurso dirigido aos companheiros de levante e ao povo, Chávez conclama a depor as armas e manter-se mobilizado até a consolidação da vitória popular. A partir de então, Chávez se torna um líder reconhecido e aclamado pelas forças populares por vocalizar a demanda política de participação popular; e a econômica de "sembrar el petróleo"

Não é ocioso aduzir aqui que a ideia de participação política do povo tem raízes históricas profundas no pensamento político venezuelano, o que Chávez articulava habilmente com

5 No primeiro trimestre de 1997 o país registrava 55,6% de pobreza e 25,5% de pobreza extrema. Síntesis Estadística de Pobreza e Indicadores de Desigualdad: 1er semestre de 1997 – 1er trimestre de 2011, INE – Instituto Nacional de Estadística.

as questões da ordem do dia. Exemplo disso é sua referência a essas raízes como

> (…) la génesis de una Revolución bolivariana única e inédita, y por secuelas los originalísimos procesos constituyente e instituyente que no sólo parieron una Carta Magna originalísima, sino que tales procesos siguen definiendo y transformando la realidad venezolana en la misma medida en que nuestro hombres y mujeres se han ido reapropiando felizmente de la misma.
>
> Una de las formas para que tal reapropiación se haga efectiva ha sido la constante convocatoria al Pueblo Legislador, concepto este robinsoniano[6], para que el Pueblo pueda darse a sí mismo un Código de Leyes Venezolanas, como lo pidiera Bolívar en Angostura. (Chávez, 2013, p. 17)

Com isso, Chávez logra articular o plano histórico com as lutas políticas da ordem do dia numa narrativa em que o nacional se identifica com o povo comum, galvanizando em torno da sua liderança a insatisfação popular expressa diariamente nas ruas desde o *caracazo*. É neste contexto que para a maioria da população ganha sentido a proposta de um movimento de refundação da república (o MVR), pois um partido eleitoral apenas reproduziria as práticas desgastadas da IV República.

---

6 Referência a Samuel Robinson, pseudônimo de Simón Rodríguez, preceptor de Simon Bolívar e autor de importantes reflexões sobre a América Latina, entre as quais agradava a Chávez "¿Dónde iremos a buscar modelos? La América española es original. Originales han de ser sus instituciones y su gobierno. Y originales, los medios de fundar unas y otro. O inventamos o erramos."

Refundação

O MVR – Movimiento Quinta República – partido pelo qual Chávez concorreu às eleições presidenciais de 1998 – tinha uma única bandeira: a refundação da república. Por isso, logo após a posse o presidente eleito se concentra nas medidas necessárias para a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, o que provocou intensa movimentação institucional. Os políticos que estiveram à frente do sistema puntofijista percebiam que o processo político ameaçava escapar ao controle que mantiveram até então.

Havia duas fortes razões para o receio: 1) AD e COPEI tiveram suas votações reduzidas respectivamente em 65,75% e 56,81% na comparação das eleições de 1998 com as de 1993, o que enfraquecia sua capacidade para definir questões relativas à Constituinte, como quem convoca, qual seu alcance e por meio de quais procedimentos deve funcionar a assembleia; 2) por outro lado, era consenso no conjunto dos agrupamentos que apoiaram a candidatura de Chávez (Polo Patriótico) que o presidente era a autoridade legítima para convocar a Constituinte, cujo alcance deveria ser refundar a República, portanto, elaborar um ordenamento jurídico novo e, claro, funcionar com base na mais ampla participação, como uma espécie de democracia participativa protagônica, conceito já integrante do material da campanha eleitoral.

Essas divergências sobre a convocação da Assembleia Nacional Constituinte tinham como pano de fundo político uma tentativa de antecipação do regime que dela derivaria e, por conseguinte, as chances de cada força política de se tornar

governo. Para a AD e o COPEI, mais do que a consecução do projeto neoliberal, estava em causa a própria sobrevivência enquanto agremiações partidárias, ameaçada pelo resultado eleitoral e pelas manifestações de rua; para o Polo Patriótico estava em causa criar as condições institucionais sob as quais a aspiração de um governo participativo e popular pudesse se realizar. Este pano de fundo era a referência do debate jurídico colocado em termos alternativos: por um lado, tese defendida pelos opositores do Polo Patriótico, inconstitucionalidade da convocação, uma vez que a Constituição de 1961 previa sua própria reforma; por outro lado, tese defendida pelo Polo Patriótico, a necessidade política de refundar a república exigia consultar o constituinte originário, o povo.

Após a sentença n.º 17 (el fallo n.º 17) da Suprema Corte autorizando a convocação da Assembleia Constituinte, o que reconhecia a constitucionalidade da tese do Polo Patriótico, Chávez logrou grande legitimidade popular ao submeter a referendo as regras da convocatória. 86,43% responderam positivamente à pergunta: "¿Está usted de acuerdo con las bases propuestas por el Ejecutivo Nacional para la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente, examinadas y modificadas parcialmente por el Consejo Nacional Electoral en sesión de fecha marzo 24, 1999, y publicadas en su texto íntegro, en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela?" (Romero, 2009, p. 26).

Após a obtenção do apoio dessa esmagadora maioria popular, Chávez edita um decreto que estabelece a forma para se postular a candidatura,

> (…) donde se hizo especial hincapié en que fuera de forma personal a través de la recolección de un (p. 26) porcentaje de firmas proporcional con el número de votantes de cada entidad. Este factor estableció una limitante doble: por un lado, impidió a los partidos proponer candidatos en planchas –práctica muy común durante la democracia populista– y por el otro, obligaba a los partidos seriamente golpeados en las elecciones de diciembre de 1998 a salir a recolectar firmas por sus candidatos. Lógicamente el más favorecido con esto era el MVR, quién venía de una amplia movilización en la recolección de firmas por el referéndum., (id. p. 27)

Com isso, o MVR obtém incontestável hegemonia na Assembleia Nacional Constituinte embalado por amplo apoio popular construído desde os acontecimentos que culminaram com a implosão do pacto Punto Fijo até os procedimentos para a convocação da Constituinte.

Constitucionalistas contemporâneos defendem a tese de que está em curso o desenvolvimento de um constitucionalismo novo na América Latina, inaugurado pela Constituinte colombiana de 1991, impulsionada pela "ativação da soberania do povo" e busca do bem-estar social "(...) que possa avançar pelo caminho da justiça social e da igualdade e do bem-estar dos cidadãos. " (Pastor e Dalmau, 2013, p. 50) [7]. Esta inovação "levou a se falar de um 'novo constitucionalismo latino-americano' democrático e garantista. Mais recentemente, as inovações introduzidas pelas Constituições 'andinas' têm ali-

7 Ambos os autores lecionam Direito Constitucional na Universidade de Valência, Espanha, e foram assessores da Assembleia Constituinte da Venezuela (1999), Bolívia (2007-2008) e Equador (2008). Informação extraída da edição consultada.

mentado o debate teórico sobre o 'novo constitucionalismo sul-americano': ou 'constitucionalismo andino', ou 'constitucionalismo emancipatório, ou 'constitucionalismo do bem-viver'" (Melo, 2013, p. 60).

As várias nomenclaturas expressam a diversidade de perspectivas interpretativas do fenômeno, pois, como assinala Melo, "(...) o neoconstitucionalismo não se apresenta como um movimento organizado em torno a premissas comuns.". Antes, refere-se "(...) a um conjunto de abordagens teóricas que produziram uma certa convergência de sentido ao analisar e buscar definir os novos delineamentos do direito contemporâneo (...)" (Id., p. 62), tomando-se como referência distintas contribuições teóricas e adaptando-as às demandas sociais de cada país (Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela).

Por isso, sob o mesmo rótulo abrigam-se diferentes experiências de processos constituintes. No caso específico da Venezuela, um analista venezuelano baseia-se numa interpretação sistemática da Constituição de 1961, à luz da Declaração Universal dos Direitos Humanos, e na Convenção Americana dos Direitos Humanos, que estabelecem que a participação direta ou indireta do povo no governo é um direito humano. É este, segundo o autor, o fundamento para o recurso ao artigo 4 da Constituição de 1961, segundo o qual:

> *La soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce, mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público.* Si la soberanía reside en el pueblo no puede tener límites, porque es la voluntad de la mayoría, fundamento de la legitimidad democrática. No hay otra. (…). Como es evidente hay diferencias radicales entre la soberanía como poder absoluto, fuente de la voluntad general, por un lado, y por el otro, el ejercicio

> de la soberanía por intermediación de los órganos estatales que sí tienen límites fijados por la Constitución y la Ley. Mal puede interpretarse que el pueblo al ejercer la soberanía a través del sufragio, pierde su titularidad, porque estaríamos en el absurdo de que el poder soberano sólo se ejerce por los órganos del Poder Público dado que al ejercitarse el voto por el pueblo queda secuestrada su soberanía por su representante hasta las próximas elecciones. (Calzadilla, 2009, p. 73)

Este argumento foi formulado para opor-se à tese dos adecos e copeianos de que a Constituição de 1961 não oferecia base jurídica para uma assembleia constituinte, pois ela mesma previa os procedimentos para sua reforma. Em suma, o argumento de Calzadilla opunha-se à tese apoiada no constitucionalismo liberal, que recorre ao poder constituinte originário tão-só para eleger representantes que estabelecerão as regras de representação, conferindo aos constituintes originários, a partir de então, apenas o papel de eleitores, isto é, de escolher entre alternativas dadas os representantes que passam a exercer a soberania por meio da representação.

O núcleo do argumento de Calzadilla vem ao encontro do estabelecido no preâmbulo da *CRBV* de "refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica", declaração consolidada no artigo 5, que estabelece que "La soberanía reside intransferiblemente en el Pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público. Los

órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos."[8]

Portanto, ainda que o artigo 2 estabeleça que a Venezuela se constitui como um Estado democrático e social de direito e de justiça, o princípio que a rege não é o bem-estar, como sustentam Pastor e Dalmau (*Op. Cit.*), mas o da "ativação da soberania do povo", não apenas durante o processo constituinte, como também no tempo que se inaugura com a nova Constituição. Assim sendo, a questão fundamental não é jurídica, de interpretação tecnicamente mais adequada segundo um determinado método interpretativo (Freitas, 2002), mas política, de estabelecer a forma econômica e social que dê efetividade ao estabelecido constitucionalmente, compatível com instituições políticas alicerçadas no conceito de democracia participativa protagônica. Por isso, desde a promulgação da *CRBV*, a oposição denunciou a carta constitucional como autoritária, apesar de sua elaboração ter se plasmado num amplo processo de mobilização popular e aprovada em plebiscito por 85% do eleitorado.

Em torno dessa questão se desenvolvem os conflitos políticos na Venezuela, desde então. Por um lado, a oposição buscou meios de impedir a concretização da soberania popular. Primeiro, por meio do boicote à eleição para a Assembleia Nacional, esperando com isso deslegitimar o governo. Fracassou. Em seguida, através do golpe de 11/04/2002, fracassado por efeito da pressão popular, contribuindo também para elevar o apoio das forças armadas ao regime (Woods, 2005), excetuando-se, evidentemente, os militares golpistas

8 Complementado pelos artigos 62, 70, 141, 166 e 184.

(Betancourt et al., 2013). Em seguida, tentou-se inviabilizar o governo com o paro, iniciado em 02/12/2002, imobilizando por meses a economia do país. Novo fracasso que levou os opositores a aceitarem, enfim, a saída constitucional de submeter o governo ao referendo revocatório, ocorrido em 2004. Novamente as urnas apoiaram Chávez. Daí em diante a oposição aprofunda a chamada guerra econômica (Rodríguez, 2014), iniciada com o paro, o que consiste em ativar o poder político de pressão sobre o governo por meio do poder econômico de provocar desabastecimento, de manipular preços e da fuga de capitais, o que o governo conseguiu enfrentar com relativo sucesso. Mas a morte de Chávez em 2013 precipitou os efeitos de longo prazo da dita guerra, culminando com a eleição da maioria opositora nas eleições parlamentares de 06/12/2015. Voltarei a esta questão mais à frente.

Diferentemente de Rodríguez, Petkoff, que despreza a tese da guerra econômica, afirma que

> Un breve examen de la política económica del chavismo (...) ayuda a comprender cuan alejada de la realidad es la definición revolucionaria y socialista que aquel da de sí mismo. (…). El gasto público ha girado, un año con otro, alrededor del 30% del PIB, pero ha sido un gasto altamente improductivo, traducido en una gran ampliación de la demanda y del consumo, atendidas por importaciones desmesuradas y no por el crecimiento de la oferta interna. (…). Tras once años del chavismo, el país es más dependiente que nunca delas exportaciones petroleras (95% de las divisas proviene del petróleo) y constituye un caso arquetipal de la llamada "enfermedad holandesa" y de la condición rentista de la economía. (Petkoff, 2010, 54/55)

Esta é uma crítica comum e goza de grande credibilidade porque, além de seu autor ter participado da guerrilha na década de 1960 e das fileiras iniciais do chavismo, os dados que cita são verdadeiros. Todavia, é uma crítica banal nos pressupostos teóricos e falsa nos empíricos. A banalidade (sofisma também cabe aqui) da crítica liberal aos governos populares latino-americanos desqualificados como populistas (termo sempre empregado negativamente), é o pressuposto de que após as eleições, todos se voltam para seus negócios particulares à espera do próximo certame, deixando ao governo o espaço e a tranquilidade para governar (no sentido estrito de administrar), segundo a divisão institucional do poder e a separação entre o público (espaço da política) e o privado (o mercado). Neste esquema explicativo banal, tudo que "deu errado" não encontra outra explicação senão a incompetência ou o populismo do governo, ou ambas as coisas.

Como o esquema explicativo seleciona os dados empíricos e determina a interpretação, no caso desse esquema de Petkoff, o dado empírico ignorado pela crítica é o elevado grau de politização da economia, logo após a promulgação da *CRBV*, pela decidida ação política do empresariado de inviabilizar o governo por meio da economia e, em contrapartida, que as medidas tomadas por Chávez visava tanto atender as demandas populares para fazer frente à elevada pobreza como neutralizar os efeitos políticos da oposição empresarial sob a forma de sabotagem econômica, o que se convencionou chamar de guerra econômica na Venezuela. É neste contexto de enfrentamento político com instrumentos econômicos que devem ser interpretadas medidas como as *misiones* e a importação

e distribuição de bens de consumo através da PDVSA, nada parecido, portanto, com medidas técnicas orientadas por concepção errada. Certamente as medidas econômicas de Chávez podem e devem ser criticadas, crítica também encontrada entre autores filiados ao chavismo (Giordani, 2012); todavia, o que se pretende deixar assentado aqui é que resulta em sofisma tentar explicar tais medidas por elas mesmas, abstraídas as lutas políticas, sobretudo, que o poder econômico cristalizado no aparato empresarial pode ser ativado como poder político para dobrar o poder popular.

Ou seja, na crítica de Petkoff o Estado é tratado implicitamente como um instrumento detentor de um poder próprio que, manejado pelo governo, submete o conjunto da sociedade a um projeto. O projeto não funcionou? A explicação é simples: o comando falhou (incompetência) ou há erro de concepção no projeto (ideologia). Entretanto, como adverte Poulantzas em sua análise da relação imperialista entre o capital estadunidense e a burguesia europeia, "*(...) as instituições e os aparatos* [de Estado] *não "possuem poder" próprio, mas apenas exprimem e cristalizam poderes de classe*" (1974, p. 77); poderes estes cristalizados no domínio do aparato produtivo, nos aparelhos ideológicos e no ordenamento jurídico, que institucionaliza o conjunto como uma relação social de poder.

Assim, a análise se desloca do campo judicioso da polarização entre governo, de um lado, e sociedade, de outro, para a relação entre as classes numa conjuntura em que o vértice do ordenamento jurídico (a *CRBV*) já não é adequado ao exercício do poder de classe da burguesia, que continua tendo o domínio do aparato produtivo e dos aparelhos ideológicos. É

neste contexto que o aparato produtivo passa a ser utilizado abertamente como aparelho de poder político com vistas ao desgaste do governo e sua subsequente queda.

O equívoco da suposição de que as instituições e os aparatos possuem poder próprio reside no corte ideológico (por que realizado pela ideologia jurídica) entre a esfera pública (o Estado) e a privada (o econômico). O efeito ideológico desse corte é representar como absoluta a autonomia relativa do Estado (Cf. Poulantzas, 1968), como se o poder que nele se exerce nascesse do próprio ordenamento jurídico, não das relações sociais econômicas que esse ordenamento institucionaliza como sua função precípua. Esse efeito ideológico veta à ciência política – tal como praticada pelo *mainstream* – detectar que a empresa capitalista é um aparato econômico que opera direta ou indiretamente como aparato político na medida em que suas exigências funcionais incidem sobre ordenamento jurídico; incidência necessária porque seus conceitos centrais são abstrações das relações sociais econômicas (Pachukanis, 2017) e a consecução da sua função precípua assim exige.

Essa incidência é indireta, ou seja, mediada pelas instituições políticas próprias do Estado e pelas organizações políticas representativas dos interesses capitalistas (partidos, sindicatos, *think tank* etc.) em conjunturas de hegemonia da burguesia sobre o Estado. Em conjunturas, como a inaugurada pela Revolução Bolivariana, em que as organizações representativas dos interesses capitalistas são desarticuladas em alguma medida e perdem a hegemonia sobre o Estado, a burguesia tende a fazer da empresa um aparato de intervenção política direta e, dos instrumentos de gestão econômica, arma política.

O manejo dessa arma começa antes mesmo da eleição de Chávez: "(...) ante el crecimiento progresivo en las encuestas del candidato presidencial Hugo Chávez en el año 1998, algunos empresarios decidieron efectuar una agenda paralela al combate directo al abanderado del Movimiento V República. Para ello iniciaron un proceso de acercamiento, el cual intentaba persuadirlo mediante una mescla de presiones directas e indirectas para que desistiera de las transformaciones profundas que se proponía concretar refundando na República. (Betancourt et al., 2013, p. XXI/II).

Em 2002, com o paro, o manejo dos instrumentos de gestão econômica com vistas a criar o caos[9] econômico para desgastar o governo, à semelhança do que se passou no Chile de Allende, recebe um forte impulso e nunca mais será abandonado. Em 2014 o caos visado estava estabelecido. Entretanto, após alcançar o caos pretendido, a oposição, representada pela MUD – Mesa de Unidad Democrática –, se encontrava dividida quanto ao método de aproveitar este caos para chegar ao poder: a facção liderada por Leopoldo López defendia provocar a queda do governo através de manifestações públicas, tática que denominaram "La Salida"; a facção liderada Henrique Capriles defendia seguir o calendário eleitoral, o que acabou ocorrendo após o fracasso das manifestações no seu objetivo de derrubar o governo, embora bem-sucedidas no desgaste dele.

É neste contexto de desgaste do governo ante o caos econômico que a oposição obtém maioria nas eleições parlamentares de 06 de dezembro de 2015, a primeira ganha pela oposição

9 Este caos inclui desabastecimento, manipulação de preços, corrupção, fuga de capital, paralisação da produção, especulação com o câmbio etc.

desde 1998, à exceção do plebiscito sobre a reforma constitucional em 2007. A Juventude Revolucionária Organizada apresenta uma análise estatística bastante sóbria sobre a derrota eleitoral do chavismo.

> (…) según el comportamiento histórico si teníamos que haber alcanzado los 6.096.510 y solo llegamos a 5.599.025 es porque hubo una abstención chavista aproximada de 497.485 que según los comportamientos anteriores tuvo que haber votado. Esto nos muestra que aunque el chavismo hubiese alcanzado los números que se esperaban, tomando en cuenta el comportamiento histórico, no habría conseguido la victoria electoral puesto que la oposición mantiene un crecimiento constante a partir del 2012 y el chavismo mantiene es un decrecimiento a partir de esa fecha, esto puede deberse en gran parte a la pérdida física de nuestro Comandante Chávez.
>
> La historia electoral nos refleja que en promedio el voto chavista es de 54%, pero las últimas elecciones nos dan a entender que el voto duro es alrededor del 40% y que hay un aproximado de 14% de personas que en algún momento votaron por el chavismo y que se han abstenido o han votado por la oposición, dado a las diferentes fallas que tenemos en el proceso revolucionario y que hay que mejorar para seguir concientizando a la población de que el planteamiento de país más igualitario, justo y que da la mayor participación popular en los espacios de decisión es el de izquierda, es el chavista, es el de Maduro[10].

10 Disponível em: www.aporrea.org/actualidad/a222177.html Acessado em 02/0216. Esta e outras análises críticas no campo do chavismo desmentem a suposição implícita tanto na crítica jornalística como na acadêmica de que este campo não tem apoio popular e que os manifestantes contrários ao governo são os únicos atores políticos relevantes.

Um outro analista, também do campo do chavismo, vincula o resultado eleitoral e os efeitos do caos econômico.

> Esos más de 2.000.000 de votos de diferencia deben ser analizados y considerar que entre sus causas están: a- muchos de los simpatizantes han venido anunciando desde hace tiempo que no iban a ir a votar por estar molestos por las colas y el costo de los productos de la dieta diaria y de vestir. b- otro tanto nos indicaba que iban a votar por la oposición porque "el gobierno no hacía nada o no podía resolver el problema del bachaqueo[11] que a diario se ve en los mercados", y c- el gobierno no asumía parte de la culpa de la escases, por las colas ni por el alza del costo de la vida, ya que buena parte el pueblo siente que el gobierno no ha sido efectivo para solucionar esta situación[12].

Por outro lado, as forças populares trilharam o caminho contrário ao da oposição. Buscaram dar efetividade ao estabelecido constitucionalmente. Nos primeiros anos de governo, Chávez toma medidas para atender demandas populares, sobretudo, do campesinato e das periferias urbanas, por meio de 49 leis habilitantes[13]. Somente em 04/02/2002, ele

---

11 Este termo deriva de bachaco, uma espécie de formiga típica da floresta amazônica, utilizado pelos venezuelanos para se referir às pessoas (bachacos) pagas pelos contrabandistas para entrar nas filas dos mercados populares, subsidiados pelo governo, e comprar a pequena quantidade permitida a cada um e, em seguida, levar a quem lhes paga e, este, por sua vez, reúne a pequena quantidade de cada bachaco e contrabandeia em grande quantidade para a Colômbia.

12 *Sigfredo Leal Levy*, disponível em: www.aporrea.org/actualidad/a219328.htm Acessado em 16/12/15.

13 Esse instituto já existia na Constituição de 1961, tendo sido utilizado por outros presidentes. No período aqui tratado, o seu uso é restrito ao plano

edita o decreto 1.666, considerado o primeiro instituto legal de institucionalização do planejamento comunal (Comités de Tierra Urbana, 2009), o que tem por efeito legalizar a participação no processo decisório da rica, intensa e heterogênea experiência de organização popular existente na Venezuela. Contudo, este decreto e a legislação que se segue limitam-se a regular a participação em processos decisórios sobre matérias determinadas, sobretudo a propriedade urbana.

Apenas em 2006, atendendo à demanda dos movimentos organizados, é aprovada a primeira lei dos conselhos comunais, substituída pela atual, aprovada em dezembro de 2009. A aprovação da primeira impulsionou um amplo processo de organização de conselhos comunais, sobretudo, porque ela confere autonomia política e orçamentária às comunidades organizadas sob seus parâmetros. Para a obtenção de financiamento, basta apresentar ao Ministério do Poder Popular para as Comunas um plano de desenvolvimento integral aprovado pela assembleia do conselho. A aprovação do plano autoriza a alocação de verba, com a obrigação legal de o conselho prestar contas à comunidade e ao Ministério.

Este impulso organizativo levou à aprovação de um conjunto de leis denominado Leyes del Poder Popular, com vistas a estruturar o que essa mesma legislação define como Estado Comunal. O conhecimento adequado deste conjunto exige uma análise sistemática dessa legislação, o que foge ao escopo deste artigo. Para dar ao leitor uma pálida ideia da estrutura

---

de desenvolvimento aprovado pela Assembleia Nacional, ou seja, não é uma carta branca concedida a presidente, como muitas vezes a crônica jornalística faz parecer.

do Estado Comunal, transcrevo diversas definições extraídas desta legislação, aprovada com vistas a dar efetividade ao artigo 5 da *CRBV*, acima transcrito.

> Ley Orgánica de los Consejos Comunales, art. 2
>
> Los consejos comunales[14], en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica, son instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, las ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social.

> Ley Orgánica de las Comunas
>
> Artículo 1
>
> La presente Ley tiene por objeto desarrollar y fortalecer el Poder Popular, estableciendo las normas que regulan la constitución, conformación, organización y funcionamiento de la Comuna[15], como entidad local donde los ciudadanos y ciudadanas en el ejercicio del Poder Popular, ejercen el pleno derecho de la soberanía y desarrollan la participación protagónica mediante formas de autogobierno para la edificación del estado comunal en el marco del Estado democrático y social de derecho y justicia.

14 A lei estabelece os critérios para que a comunidade estabeleça os limites territoriais de jurisdição do conselho.

15 As comunas são constituídas por um conjunto de conselhos comunais por critérios de contiguidade territorial, complementaridade econômica, tradição cultural e/ou de organização política, sempre por decisão das assembleias populares.

Ley Orgánica del Poder Popular

Artículo 8. Definiciones

1 Asamblea de ciudadanos y ciudadanas: Máxima instancia de participación y decisión de la comunidad organizada, conformada por la integración de personas con cualidad jurídica, según la ley que regule la forma de participación, para el ejercicio directo del poder y protagonismo popular, cuyas decisiones son de carácter vinculante para la comunidad, las distintas formas de organización, el gobierno comunal y las instancias del Poder Público, de acurdo a lo que establezcan las leyes que desarrollen la constitución, organización y funcionamiento de los autogobiernos comunitarios, comunales y los sistemas de agregación que de estos surjan.

8 Estado comunal: Forma de organización político social, fundada en el Estado democrático y social de derecho y de justicia establecido en la Constitución de la República, en la cual el poder es ejercido directamente por el pueblo, con un modelo económico de propiedad social y de desarrollo endógeno sustentable, que permita alcanzar la suprema felicidad de los venezolanos y las venezolanas en la sociedad socialista. La célula fundamental do estado comunal es la Comuna.

A arquitetura jurídico-política que emerge dessas disposições legais consiste em conselhos comunais autônomos em relação ao Poder Público, os quais, agrupados por critérios de contiguidade territorial e complementaridade econômica e cultural, formam comunas, que são órgãos do Poder Popular cujas deliberações são vinculantes, como definido acima. Na esfera da produção, merecem destaque a Ley Orgánica del Trabajo, de 2012, cujo título VII regula o direito à participação

protagônica dos trabalhadores e suas organizações sociais; as empresas ocupadas que passaram a ser geridas por conselhos de trabalhadores, conforme a Ley Orgánica del Trabajo; e a experiência das Empresas de Produção Socialista (Álvarez e Rodríguez, 2008), que são empresas comunitárias vinculadas ao conselho comunal. Mais uma vez, cito sumariamente alguns exemplos de medidas e/ou legislação sob as quais existem muitas e heterogêneas experiências, algumas com resultados alentadores, outras com rotundo fracasso, apenas para ilustrar a atuação das forças populares e do governo nas lutas para conferir efetividade à soberania popular.

Importa destacar que nesta arquitetura jurídico-política, caracterizada pela ativação da soberania popular, ocorre uma importante transformação na relação entre indivíduo e Estado. O Estado deixa de ser representado como um indivíduo especial, condição formal de coerência da lógica jurídica, o que faz dele um prestador de serviços jurídico-políticos ao indivíduo-cidadão, consumidor daqueles serviços; o Estado passa a ser representado como poder público, institucionalização da soberania popular consubstanciada nos conselhos comunais e nas comunas, poder submetido ao Poder Popular, como preconiza a *CRBV*, ao mesmo tempo que o indivíduo deixa de ser uma mônada frente ao Estado e passa a relacionar-se com ele por intermédio das suas relações comunitárias.

Enfim, o que a legislação infraconstitucional define como Estado Comunal visa a dar efetividade ao exercício direto da soberania como estabelece a *CRBV*. Portanto, nada parecido com um Executivo agigantado, projetando um poder ilegítimo sobre o "legítimo" exercício da soberania popular

representada no Legislativo, como faz parecer a crítica que circula entre nós, tanto a acadêmica como a jornalística.

Ao contrário, trata-se de pôr em prática a organização das instituições do Poder Popular para o exercício direto da soberania popular, ainda que a isso se restrinja o consenso no campo do chavismo, pois há várias e diferentes iniciativas cujo propósito é a construção das comunas. O Censo Comunal[16] de 2013, realizado pelo Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales (MPCyMS), registrou 40.035 conselhos comunais e 1.401 comunas, mas há muitas comunas sobre as quais não existe registro estatístico justamente porque são organizadas por coletivos que reivindicam o socialismo e, justamente por isso, entendem que o registro no MPCyMS poderia comprometer sua autonomia, ainda que considerem o governo liderado pelo PSUV o melhor na conjuntura.

No que se refere à participação protagônica dos trabalhadores nas empresas, também há várias iniciativas, tanto baseadas na LOTT quanto na ocupação de empresas abandonadas ou falidas pelos empresários. O "I Encuentro Nacional por el Control Obrero", realizado em 21 e 22 de maio de 2011 na Ciudad Guayana, deliberou um conjunto de objetivos e ações com vistas a orientar a consecução do lema do encontro: "Ni capitalistas, ni burócratas. Todo el poder para los trabajadores y trabajadoras"

16 Disponível em: http://censo.mpcomunas.gob.ve/index.php?r=salaSituacional/index Acessado em 14/07/14.

Para tener éxito en esta lucha es necesaria la unidad y coordinación de los sectores que participamos en este evento y acciones de lucha concreta que nos permitan avanzar en la derrota de la burocracia, el capital y la corrupción, como parte de la lucha por acabar con el Estado burgués hacia la construcción del socialismo que permita por fin la liberación de la clase obrera y de la humanidad toda. La emancipación de las explotadas y explotados por el capitalismo demanda que este I Encuentro Nacional de Control Obrero asuma como objetivos de lucha:

1. Asumir el control obrero y comunal a través de los consejos del poder popular (trabajadores, comunidad, campesinos, estudiantiles, etc.) como propuesta programática para construir el poder popular y el nuevo estado revolucionario

2. Reafirmamos que son los Consejos Socialistas de Trabajadoras y Trabajadores el germen del control obrero y el espacio de articulación y de unidad de la clase.

3. Crear una articulación orgánica con otros espacios y movimientos de lucha nacional e internacional que permita apoyo y solidaridad de la clase obrera por lograr su emancipación del capital.

4. Generar espacios de encuentros y debates teóricos y de saberes que permitan crear un programa de lucha de la clase trabajadora, orientada por una metodología que permita la participación, el trabajo y decisiones colectivas, el dialogo de saberes, la horizontalidad, entre otros.

5. Enfrentar y derrotar toda manifestación que atente contra la política del control obrero y la propuesta consejista, provenga de donde provenga, a lo interno: tecno-burocracia y reformismo, como al gran capital y la burguesía.

6. Además este encuentro ratifica su apoyo al líder de la Revolución camarada Hugo Chávez Frías y asume como suya la campaña que nos conducirá al éxito electoral en el

2012, para lo cual es fundamental la derrota a la burocracia y al capital.[17]

Em grande medida a experiência recente da Pdvsa consiste numa conjugação desse conjunto de objetivos e ações com o disposto nas Leyes del Poder Popular e na LOTTT – Ley Orgánica del Trabajo, las Trabajadoras y los Trabajadores, como descreve um ativista:

Respecto de tu primera acotación sobre la LOTTT, ciertamente no existe una ley especial que desarrolle lo concierne nte a los Consejos, esto se debe a las debilidades de nuestro parlamentarismo oficialista que no supo administrar en favor de la clase el ejercicio legislativo, como sabemos es el Comandante Chávez el que promulga vía Ley Habilitante la LOTTT, Las Leyes orgánicas del Poder Popular y demás instrumentos jurídicos que son la base del ejercicio directo de nuestra soberanía. El asunto de la falta de una ley especial es un argumento común de los detractores capitalistas, burócratas e incluso algunos sindicalistas, que se oponen a la conformación de los consejos, sin embargo, en nuestra constitución bolivariana están los elementos fundamentales que soportan la esencia de los consejos. El articulo 5 principalmente establece que la soberanía reside INTRASFERIBLEMENTE en el pueblo, quien la ejerce de manera DIRECTA en los mecanismos definidos en la misma constitución. Luego el Art. 62 establece que la participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo. Así mismo el articulo 182 en su numeral 4 establece la participación de

17 Manifiesto del I Encuentro Nacional por el Control Obrero, disponível em: http://www.luchadeclases.org.ve/control-obrero-leftmenu-167/7013--manifiesto-del-i-encuentro-nacional-por-el-control-obrero-y-los-consejos-de--trabajadoras-y-trabajadores ?tmpl=component&print=1&layout=default&page= Acessado em 23/03/13.

los trabajadores y comunidades en la gestión de las empresas públicas, mediante la autogestión y congestión (también en el Art 70). Finalmente, la carta magna en su Art. 22 establece que la falta de ley reglamentaria de los derechos contemplados en la constitución no menoscaba el ejercicio de los mismos. Entonces realmente el problema de asumir o no la organización en Consejo, es un problema político y organizativo no jurídico, desde mi perspectiva.

En este sentido, en PDVSA se dio un proceso de planificación participativa donde 97.000 trabajadores participaron en la elaboración del Plan Estratégico de la empresa, allí se logró definir como objetivo principal la transformación de la empresa mediante la gestión directa y democrática de la clase trabajadora, esto no es poca cosa si consideramos que se trata de la 4ta empresa petrolera más importante del mundo. Se plantea allí la Conformación de los Consejo Socialista de Trabajadores y la aplicación de la estrategia del injerto socialista (estrategia de Chávez e István Mészáros) lo que permitió que trabajadores de base participaran en la junta directiva de la empresa presentando propuestas de transformación de las relaciones de trabajo y procesos productivos logrando algunos avances luego de dos años y de múltiples resistencias de parte de la estructura corporativa tradicional en crisis ante la caída de los precios del crudo y el gran deterioro que presentan las instalaciones petroleras. Se realiza en noviembre de 2016 un Encuentro nacional de injertos donde se evidencia los problemas estructural que impide que la industria petrolera se alinee con los grandes objetivos nacional, se identifican los factores que dificultan el ejercicio de la GDDDPST, y se le propone el 23 de nov al presidente Maduro ir a una constituyente petrolera, refundar PDVSA, iniciando por una revisión masiva y transformación de los estatutos de la empresa, la discusión de propuestas para la conformación de una normativa interna de los CSTT en PDVSA, lo cual es aprobado por el presidente obrero. Este

> logró de la vanguardia política petrolera dio origen a un ejercicio histórico que hemos denominado Golpe de Timón (Ver Golpe de Timón De Chávez) el cual inició en enero y está en pleno desarrollo[18].

Por certo o processo que envolve a participação de 97 mil trabalhadores é bastante complexo e seu exame requer um artigo especificamente dedicado a isso, aqui limito-me a citar a experiência como exemplo de ação política organizativa em sintonia com o disposto no artigo 5.º da *CRBV*, assim como reiterar uma vez mais que a ativação da soberania popular no processo constituinte se estende à conjuntura que se inaugura com a nova Constituição. Aqui cabe repetir a pergunta do título em outros termos: quem tem medo da soberania popular?

Considerações finais

A título de apreciação crítica dessa experiência, levanto duas questões apenas para efeito de registro, já que cada uma delas requer mais estudos. A primeira consiste na contradição entre o Estado Comunal e o Poder Público, na medida em que este último é constituído pelos poderes executivo, legislativo e judiciário, além de governadores estaduais e prefeitos. Tal contradição consiste no fato de que o Estado Comunal e o Poder Público constituem mecanismos institucionais de formação da vontade geral incompatíveis entre si. No primeiro,

18 Rafael Rodriguez em resposta à minha pergunta sobre a experiência de controle operário onde ele atua.

os indivíduos se interpelam mutuamente em condições igualitárias de deliberação sobre problemas determinados. No segundo, os indivíduos são interpelados abstratamente como eleitores por uma instância que escapa completamente à sua capacidade decisória. Ou seja, a convergência entre esses dois conjuntos de instituições depende do domínio institucional do Poder Público pelo chavismo, pelo menos enquanto durar o vazio jurídico-político sobre como o exercício direto da soberania deve articular as diferentes instâncias do Poder Popular (conselhos comunais, comunas e a federação). Embora essa questão já existisse desde a promulgação da *CRBV*, ela adquire um novo acento com a eleição de maioria opositora para a Assembleia Nacional em 06/12/15, pois a oposição passa a ter um poder institucional de combater o que tem sido uma das principais bases de apoio da revolução.

A segunda questão guarda estreita relação com a primeira. Sua especificidade refere-se ao risco de o potencial revolucionário dos conselhos ser neutralizado, via absorção, pelo sistema jurídico-político da democracia representativa. Por isso, já no processo soviético, Zinoviev criticou severamente a ala direita da socialdemocracia com o argumento de que:

A propaganda dos dirigentes de direita dos independentes (Hilferding, Kautsky e outros), voltada para provar a compatibilidade do "sistema de sovietes" com uma assembleia nacional burguesa significa ou uma completa falta de entendimento das leis de desenvolvimento da revolução proletária, ou um equívoco consciente da classe operária. Os sovietes significam a ditadura do proletariado. A assembleia nacional significa a

ditadura da burguesia. É impossível unir e conciliar a ditadura dos operários com a ditadura da burguesia., (Zinoviev, p. 87)

A contradição, à qual se referia Zinoviev, entre as condições para a instalação dos sovietes e a traição representada pela introdução deles no sistema constitucional democrático-burguês, são teoricamente complementares porque tal introdução implicava, no começo do século XX, numa conjuntura de ascenso revolucionário, a substituição da possível tomada do poder pelo proletariado por reformas possíveis no interior do sistema constitucional democrático-burguês.

Contudo, a questão se apresenta de modo diverso na conjuntura da Revolução Bolivariana. Longe de pretender apresentar solução para problema tão intricado, limito-me a apresentar duas diferenças que exigem atenção e estudos, sem os quais se corre o risco de cair no imobilismo da pureza revolucionária. A primeira é que, no estágio atual de desenvolvimento do capitalismo, quando os trabalhadores se encontram integrados ao conjunto dos direitos de cidadania (civis, políticos e sociais), a possibilidade da tomada do poder de assalto não apresenta potencial mobilizador das classes trabalhadoras (evito entrar no mérito das muitas questões prático-operacionais.). A segunda reside na especificidade venezuelana caracterizada por um processo constituinte que "ativou a soberania do povo", no sentido descrito acima. Trata-se de uma novidade histórica cuja potencialidade não pode ser descartada *in limine* sob pena de, com ela, também descartarmos as lutas que estão sendo travadas pelos trabalhadores venezuelanos.

Referências

ÁLVAREZ, Víctor e RODRÍGUEZ, Davgla (2008). *Guía teórico-práctica para la creación de empresas de producción social*. Barquisimeto: Fundación La Pupila Insomne.

BAPTISTA, Asdrúbal (2010). *Teoría económica del capitalismo rentístico*. Caracas: Banco Central de Venezuela.

BETANCOURT et al., José (comp.). *Hugo Chávez. La construcción del socialismo del siglo XXI: discursos del Comandante Supremo ante la Asamblea Nacional [1999-2012]*. Caracas: Fondo Editorial de la Asamblea Nacional, 2013.

CHÁVEZ, Hugo (2013). *El libro azul*. Ministerio del Popular para la Comunicación e la Información.

COLECTIVO POLIÉTICA (2009). "El Caracazo: a 20 años de la rebelión popular". In: *POLIÉTICA*, Año 1, Nº 5, pp. 24-31, Caracas.

COMITÉS de Tierra Urbana (2009). Socialismo y tenencia de la tierra urbana popular. In: LÓPEZ MAYA, Margarita (ed.). Ideas para debatir el socialismo del siglo XXI. Caracas: Editorial Alfa.

GIORDANI, Jorge A. (2012). La transición venezolana al socialismo. Caracas: Vadell Hermanos editores.

LÓPEZ MAYA, Margarita (coord.) (2002). *Protesta y cultura en Venezuela: los marcos de la acción colectiva en 1999*. Buenos Aires: CLACSO.

MELO, Freddy J. (2009). *Reforma y revolución*. Caracas: Editorial El Perro y la Rana.

MELO, Milena Petters (2013). As recentes evoluções do constitucionalismo na América Latina: neoconstitucionalismo?. In: WOLKMER, Antonio Carlos e MELO, Milena Petters (orgs.). *Constitucionalismo latino-americano: tendencias contemporáneas*. Curitiba: Juruá.

PASTOR, Roberto Viciano e DALMAU, Rubén Martínez (2013). O proceso constituinte venezuelano no marco do novo constitucionalismo latinoamericano. In: WOLKMER, Antonio Carlos e MELO, Milena Petters (orgs.). *Constitucionalismo latino-americano: tendencias contemporáneas*. Curitiba: Juruá.

PACHUKANIS, Evguiéni. *Teoria geral do direito e marxismo*. São Paulo: Boitempo, 2017.

PETKOFF, Teodoro (2010). *El chavismo como problema*. Caracas: Editorial Libros Marcados.

RODRÍGUEZ, Luis Salas (2014). *Escritos desde la guerra económica*. Caracas: Editorial El Perro y la Rana.

ROMERO, Juan E. (2009). *Venezuela siglo XXI: democracia y movilidad social*. Caracas: Fundación Centro Nacional de Historia.

SÁNCHEZ, Roberto López (2015). *El protagonismo popular en la historia de Venezuela: raíces del proceso de cambios*. Caracas: Editorial Trinchera.

WOODS, Alan (2005). *La revolución bolivariana, un análisis marxista*. Madrid: Fundación Frederico Engels.

ZINOVIEV, Grigori (2013). Quando e sob quais condições podem ser criados os sovietes operários?. In: PINHEIRO, Milton e MARTORANO, Luciano. Teoria e prática dos conselhos operários. São Paulo: Expressão Popular.

Capítulo 6

Um golpe de estado sem projeto de classe[1]

Marcos Del Roio

Um dos elementos para se dizer que determinado golpe de Estado foi bem sucedido é que não seja percebido como tal, seja como ato das Forças Armadas do Estado contra o ordenamento jurídico, seja como golpe brando, que apenas manipula a força da lei. O golpe militar burguês de 1964 tentou se legitimar como uma revolução necessária para a restauração da democracia ameaçada. Predominava nessa leitura uma perspectiva ideológica liberal eivada de prussianismo, ou seja, da vital necessidade da força armada do Estado para ser imposta a ordem liberal. O golpe de Estado que se realizou no Brasil no decorrer deste ano de 2016 assumiu um formato bem diferente, pois foi gradual e buscou resguardar a aparência de legalidade, com o claro objetivo de ocultar a sua essência e o seu significado, sem que, todavia, prescinda da violência estatal, que se amplia a olhos vistos.

1 Esse texto foi originalmente publicado na revista Margem Esquerda, n. 27, 2016, e aqui se apresenta com apenas alguns acréscimos.

O governo do PT apenas se viabilizou por quase 15 anos por conta da mudança drástica nas suas intenções programáticas reais, a fim de selar uma coalizão de governo com o PMDB e um grupo de partidos menores, hoje denominados de "centrão", que não vivem sem as prebendas do Estado. Essa coalizão teria a obrigação de servir os mais amplos interesses setoriais referentes a todas (ou quase todas) as frações da burguesia brasileira, mas do grande capital financeiro em particular, além, é claro, da base real de sustentação do PT, a "aristocracia operária" e parcela da burocracia sindical. As políticas compensatórias e focadas de ação governamental em busca de uma melhoria das condições de vida do proletariado foram de baixo custo e serviram para criar bolsões eleitorais importantes para o PT.

No entanto, essa experiência tinha imensas fragilidades e só foi possível em razão da debilidade da hegemonia burguesa -- que precisou da "aristocracia operária" para governar --, pela conjuntura de crescimento econômico – ainda que muito baixo – e pela persistente desorganização das massas populares – que ao PT não interessou educar e organizar por não ter em vista qualquer transformação social de fundo. A politica do governo Lula, assim como a conjuntura continental favoreceram a expansão da burguesia brasileira, acobertada por impulsos a integração regional, assim como pela formação do chamado BRICs, que permitiu alcance maior do comércio e da diplomacia.

Ao se unificar e ainda ampliar o seu arco de alianças sociais dentro do Estado, a burguesia pareceu fazer um movimento de fortalecimento da sua hegemonia congenitamente

débil dada talvez à impossibilidade estrutural, mas com certeza à sua franca rejeição em ser agente de uma revolução democrática. Mas o golpe apenas empreendido mostrou que se tratava de uma fantasia burguesa, não porque o seu poder político-econômico estivesse minimamente ameaçado por aliado eventual, mas porque antigas fraturas voltaram a aparecer e o aliado de ocasião deveu ser não só despejado como seriamente penalizado. Mostrou-se novamente a debilidade da hegemonia burguesa e o que se poderia imaginar que fosse estratégico era algo apenas ocasional.

Acontece que não foi essa a única fantasia a se desfazer. O projeto gerado na seara dirigente da "aristocracia operária" e de segmentos da sociedade civil com disposição em participar num governo de viés social reformista também se desfez como um castelo de cartas. Os parcos ganhos sociais e legais em benefício de parte das massas trabalhadoras trouxeram a perigosa ilusão de que governar junto com a burguesia era possível e que poderia ser efetivamente uma ação benéfica a todos os brasileiros por meio de "políticas públicas" (sic). Essa ilusão foi derrubada pela dura realidade da ofensiva imperialista somada à crise econômica.

Todo esse movimento teve que ignorar que as soluções social-reformistas (também ditas neodesenvolvimentistas), na fase atual de crise estrutural do capital, são de curtíssimo folego, ou mesmo impossíveis, e que soluções propostas pelo ideário neoliberal só terão o condão de aguçar a polarização e a contradição capitalista com o endereço certo de se estabelecer a barbárie tecnológica. No cenário global a implicação

será uma série de genocídios e massacres em meio à catástrofe ambiental.

Essa fase mais recente começa com a crise espocada em 2008, com o colapso gerado pela insolvência no mercado imobiliário dos Estados Unidos, que contaminou todo o sistema financeiro e logo alcançou a Europa. Os Estados fizeram uso dos fundos públicos a fim de impedir a quebra em sequencia dos bancos e com isso só fizeram agravar drasticamente a crise fiscal. A crise se espalhou com ritmos e modos diferenciados.

No Brasil, as manobras da política econômica criaram anteparos à crise, cuja chegada foi assim retardada. Com isso ocorreu a recondução ao governo da mesma coalizão, agora presidida por Dilma Rousseff no lugar de Lula da Silva. Sinais de tempestade, no entanto, já estavam no ar com o começo da ofensiva global do imperialismo capitaneado pelos Estados Unidos. Em 2011 teve início um movimento encadeado de mudança e governo ou de regime politico no mundo árabe, no qual forças democráticas se empenharam, mas foram derrotadas com alguma facilidade. O objetivo era mesmo o de destruir os Estados árabes e proceder a apropriação direta dos recursos petrolíferos. Assim, Iraque, Iêmen, Síria foram devastados por forças armadas irregulares. Foi o aprofundamento da estratégia do caos, que teve na entidade sionista o maior beneficiário regional. No Oriente Médio ampliado a ofensiva alcançou a Ucrânia, arrancada da esfera de influencia russa e posta debaixo do tacão da OTAN em expansão para o Leste. O deslocamento da frota americana para o extremo oriente e o reforço de tropas na Austrália colocava a nu a determinação dos Estados Unidos de bloquear o possível espaço econômico

euroasiático nucleado por China e Rússia, mas também a afirmação mundial do BRICs.

Na América Latina, por sua vez, havia se composto um eixo dito "progressista", que apostava na integração regional e na diversificação da sua participação no mercado mundial, o que colocava em questão o predomínio imperial dos Estados Unidos. Nesse eixo havia duas variantes: uma formada por Cuba, Nicarágua, Venezuela, Equador e Bolívia e outra por Brasil e Argentina. A primeira com maior base popular e com burguesia mais frágil ou mesmo inexistente, a segunda com burguesias mais fortes. A aposta na integração deveu muito à politica incisiva da Venezuela de Hugo Chaves.

A preparação ideológica e a formação de pessoal começaram bastante antes, mas a ofensiva imperialista às claras no continente é observável a partir de 2013, quando a crise econômica e social já se espalhava. A morte de Hugo Chaves foi um sinal importante.

No Brasil, um movimento de rua por mais direitos, começado com a demanda pelo passe livre para estudantes no transporte coletivo logo expos a insuficiência das chamadas "políticas públicas" do governo PT-PMDB, mas foi também a ocasião para que a mobilização liberal conservadora da pequena burguesia desse os seus primeiros passos. Essa movimentação contraditória do ponto de vista social e ideológico constatou a dificuldade de inserção partidos da esquerda de oposição (PSOL-PCB-PSTU), mas deu origem a inúmeros círculos sociais de oposição anticapitalista.

No ano seguinte a confusão continuou, mas já era perceptível que os liberais conservadores tomavam a dianteira,

inclusive na oposição à realização da Copa do Mundo de futebol. Nas eleições gerais de 2014 estavam já patentes as dificuldades da coalizão formada em torno da candidatura de Dilma Rousseff. A intensa mobilização ideológica, com farto uso dos meios de comunicação, como imprensa escrita, falada e televisada, cumpriu o seu papel. A coalizão governista, principalmente a sua perna esquerda ficou acuada e o recuo programático e discursivo foi evidente, com a insistência de se apregoar por um País para todos, mas principalmente de "classe média". Na verdade, a candidata do PT procurou se postar mais ao centro do espectro político que no conjunto se deslocava para a direita. Mais uma vez a esquerda de oposição não conseguiu ampliar espaço, por conta da sua fragilidade orgânica, mas também em razão da marginalização imposta pelas regras do processo eleitoral e pelos meios de comunicação.

A vitória na eleição presidencial ocorreu por margem estreita, o que revelava respaldo social, mas também uma oposição muito mais forte do que em outras ocasiões recentes. Muitos governadores eleitos foram do arco de oposição ou da perna direita do governo, mas a verdadeira e fatal derrota foi a composição do Congresso Nacional que emergiu das urnas: muitíssimo conservador, de baixíssima qualificação cultural, notoriamente corrupto. Decerto um dos piores, senão o pior desde a II Guerra Mundial, apenas para não se especular demais.

Desde a campanha eleitoral Dilma Rousseff havia avisado que a politica econômica deveria mudar para enfrentar a crise econômica que chegava de vez e a crise fiscal do Estado que vinha acoplada. Assim, a composição do novo Governo

procurou expressar a correlação de forças francamente desfavorável na sociedade civil e na representação política. Em vez de aplacara sanha dos representantes de setores sociais conservadores, a fraqueza evidenciada estimulou ainda mais a ação de persistente sabotagem das medidas do Governo. Pior que o governo ainda teve que enfrentar a oposição da sua perna esquerda (PT e PCdoB), descontente com a guinada liberalizante na política econômica.

Estava bastante claro que a base parlamentar do Governo era frágil quando no mês de março teve início a operação Lava Jato da Polícia Federal. A corrupção tornou-se o tema central da vida nacional, mas de modo geral as denuncias estiveram centradas em instituições essenciais para os governos do PT: a Petrobras, o BNDES e as grandes empreiteiras, com Odebrecht à frente. Muitas outras acusações alcançaram membros do PT, dirigentes políticos, muitos oriundos da burocracia sindical da "aristocracia operária". A partir de então o refrão da grande imprensa foi a denuncia diuturna de corrupção presente no Governo, real ou não, com condenações públicas sem o ônus da prova. O golpe estava em marcha, mas ainda não havia consenso entre as frações da burguesia, já divididas por interesses a defender diante da grave crise de acumulação.

Setores mais a direita, com pendores fascistas, com financiamento e treinamento externo, tomaram a dianteira com apoio das empresas de comunicação de massa. Ou seja, os intelectuais orgânicos da burguesia decidiram operar uma concentração de hegemonia e tomar a decisão que a classe em si relutava. Manifestações massivas da pequena burguesia, convocadas com insistência pela imprensa, aconteceram em várias

ocasiões em favor da deposição da presidente da República. Essas manifestações contaram com a simpatia e respaldo do bloco parlamentar de oposição liberal (PSDB-DEM-PPS). No Congresso Nacional a conspiração teve início com a presidência da Câmara dos Deputados, deputado Eduardo Cunha do PMDB-RJ.

Na medida em que a Operação Lava Jato expunha novos fatos, a imprensa comprometida com o golpe oferecia grande destaque para qualquer acusação ou suspeita que surgisse em torno de membros do PT, em particular da figura do ex-presidente Lula da Silva, enquanto que as denuncias que envolviam expoentes do PSDB eram praticamente ignoradas.

Desarmada pela guinada centrista do governo, a base social organizada de apoio não conseguiu reagir à altura de se contrapor à mobilização de massa da pequena burguesia reacionária. Movimentos, sindicatos e mesmo os partidos da esquerda de governo encontraram sérias dificuldades. Exteriorizava-se um aspecto marcante do governo do PT, que foi a contribuição na desorganização das classes subalternas, tarefa precípua do Estado burguês. Isso aconteceu em razão da opção de conceder favores a demandas corporativas e a oferecer compensações a uma fração do proletariado reduzido à miséria, sem que houvesse implicações em termos de organização / educação / consciência politica de classe.

Com o Governo virtualmente paralisado pela ação policial e pela perda de apoio parlamentar, a crise só fez se agravar e o resultado foi o fortalecimento da oposição e da tendência favorável à deposição da presidente. A intransigência de Dilma Rousseff para não acobertar a corrupção presente em todas

as esferas do Estado foi o que acabou lhe custando o cargo. Já havia diversos pedidos de abertura de processo de deposição da presidente até que o presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, em manobra para contornar a sua própria posição -- vista como insustentável pelo montante de denuncias e de provas de corrupção -- decidiu pela abertura do processo contra a presidente.

Nesse momento, dezembro de 2015, ainda não existia unanimidade na classe dominante quanto àdisposição em apostar na deposição de Dilma Rousseff, pois a alternativa de apostar no desgaste do Governo e do PT era ainda considerada. Não é menos importante o fato de Macri ter se elegido para a presidência da Argentina coisa de dez dias antes, o que significava que havia uma virada conservadora liberal no continente na qual o Brasil talvez devesse se empenhar com maior rapidez.

Em março de 2016 começa enfim o processo do golpe que levaria ao apear de Dilma Rousseff com a indicação da comissão especial para avaliar a denuncia. Aprovada na comissão o relatório do parecerista segue para o plenário da Câmara, onde a aprovação era já descontada. Nesse momento, frente à gravidade das denuncias que pesavam sobre Eduardo Cunha, a Câmara passou a ser presidida por José Maranhão. Aliás, todo o processo na Câmara foi conduzido por aliados de Cunha. A acusação girava em torno de manobras fiscais realizadas pela Presidente com o fito de ocultar a dimensão do déficit fiscal. A partir desse momento a batalha assumia um caráter jurídico com a linguagem pouco compreensível as massas populares. Além da Policia Federal e de procuradores, agora o próprio Supremo Tribunal Federal entrava na contenda que opunha

o poder executivo ao poder legislativo. Nessa partida, não há dúvida que o poder judiciário se postou ao lado do legislativo e decidiu o resultado do conflito institucional.

Como a crise politica se desenrolava dentro do Estado burguês e orientado pelo Direito burguês as massas populares foram postas à parte e a base de sustentação social do governo, já debilitada pelas medidas desconexas da presidente desde o início do segundo mandato, não conseguiram se mobilizar para bloquear o golpe em andamento com a força necessária. O processo chegou ao plenário da Câmara em 17 de abril e a maioria dos deputados votou a favor da admissibilidade do processo em andamento, o qual seguiria para o Senado. Foi um inesquecível espetáculo de horror no qual os deputados desnudaram toda a mediocridade e mesquinhez eivadas de preconceitos tacanhos. O picadeiro comprovou a distancia em que a oligarquia politica se encontra da vida social das classes subalternas.

Logo em seguida foi escolhida a comissão especial do Senado, onde todo o processo se repetiria. Foi debatido e aprovado o relatório, que depois seguiu para o plenário para ser enfim aprovada a deposição de Dilma Rousseff. A luta de Dilma e do PT para a preservação do cargo de presidente foi claro indicativo de uma visão de Estado, de politica e de governo. A escolha pela judicialização e pela busca de acordos que contornassem o drama politico em andamento significou que a decisão foi a de jogar na conciliação de interesses, na possibilidade de acordos pontuais decididos em corredores ou jantares. Nesse aspecto também o PT desnudou a sua essência

confirmada nos anos de governo. Como mobilizar amplas massas dessa maneira?

Foi ao longo desse período de debate parlamentar visando a deposição de Dilma é que se criou uma nova maioria em torno do PMDB. O chamado "centrão", grupo de partidos que apoia qualquer governo (PTB-PSD-PR-PSC e outros), desde que estejam também eles usufruindo das vantagens do poder, com alguma vacilação, passou para o lado do golpe, indo ao encontro da oposição liberal (PSDB-DEM-PPS). A nova oposição ficou formada apenas por PT-PCdoB e parte de PDT e PSB, além da esquerda que já se opunha ao Governo Dilma.

Ao que parece, desde dezembro de 2015, logo depois que Eduardo Cunha recebeu a denuncia feita por Hélio Bicudo tendo em vista a deposição de Dilma, o vice-presidente se envolveu na movimentação golpista. O esboço de programa governamental foi apresentado com o documento "Uma ponte para o futuro". Quando Dilma foi afastada e Temer assumiu de modo interino no mês de abril estava já claro o significado do golpe em andamento. Era o caso de continuar a escalada de denuncias contra o PT e seus próceres, alimentada pela procuradoria, pela Policia Federal e pela imprensa, de modo a decapitar qualquer resistência popular às medidas planejadas. Como desdobramento, toda a esquerda e todos os movimentos populares seriam vitimas de desqualificação e perseguidas pela policia militar. Assim, os direitos civis e os direitos políticos correm risco de grave retrocesso.

A montagem do governo também denunciava muita coisa: tratava-se de um ministério profundamente conservador, quase uma refração da Casa Grande dos tempos coloniais,

a maioria com fortes convicções neoliberais e com vínculos estreitos com interesses empresariais transnacionais. A "aristocracia operária" estava despejada do poder e tachada de corrupta. A posse definitiva do novo presidente deu mais segurança para que novas medidas sejam tomadas. Frente ao problema de enfrentar a crise fiscal e a estagnação econômica a questão principal que se apresenta é exatamente aquela de saber quem arcará com os prejuízos maiores. A resposta está dada e é bastante fácil: os trabalhadores.

As medidas a serem tomadas envolvem uma brutal retirada de direitos sociais, com a reforma da previdência social e reformas nas leis do trabalho. O objetivo é estender a jornada de trabalho e o tempo de trabalho durante a vida, além de deixar o trabalhador aposentado com uma renda ridícula. Certo que essas questões começaram a ser encaminhada no Governo Dilma, mas a desfaçatez dos representantes diretos da burguesia é de assustar, agora que o governo Temer assumiu em definitivo. A intenção declarada de cortes substanciais na educação e saúde também clama por atenção.

Outro vetor é a venda (ou entrega) do patrimônio nacional ao grande capital transnacional. O petróleo do Pré-sal e as terras entram em primeiro plano, com mudanças legislativas que facilitem a devastação ambiental e a grilagem de terras indígenas e de comunidades tradicionais em geral. Junto com isso aparece a guinada na politica internacional do Brasil. O novo ministro das relações externas, José Serra, age no setor diplomático e de comercio exterior e está fortemente convencido de que o Brasil deve se afinar novamente com os interesses dos Estados Unidos, o que significa deixar de lado algumas

prioridades definidas em anos precedentes, como a politica de integração regional em perspectiva antiamericana, dar menos ênfase às relações com a África e abandonar o projeto do BRICS, em particular o da criação de uma moeda comum concorrente do dólar. A aproximação com a Argentina de Macri ganha muita importância agora. Tudo isso sem esquecer que se pensa estabelecer o fim da caça a corrupção, a qual alcançaria praticamente toda a base do novo Governo.

Acontece que as dificuldades são enormes para o Governo Temer. As frações da burguesia não estão inteiramente unificadas e essa não é uma missão fácil, inda mais em momentos de crise aberta. A representação politica tampouco age em uníssono, pois há divergências ideológicas e programáticas, além de interesses comezinhos, os quais têm a sua importância no momento de eleição. Parte essencial dessa luta acirrada e que acentua a instabilidade e a imprevisibilidade são as denuncias de corrupção que afetam as instituições políticas, o governo e os partidos políticos, o que só tende a agravar a crise de representação, cujo endereço é uma crise orgânica que pode redundar em alguma forma de ruptura institucional. Claríssima então que a crise política estampa a ausência de qualquer projeto por parte das classes "dirigentes", que não seja a entrega do patrimônio nacional ao grande capital financeiro transnacional e a espoliação da riqueza social do País.

Com as medidas devastadoras que estão na pauta, a resistência popular tenderá a crescer. As centrais sindicais, que estiveram adormecidas por longo tempo terão que se movimentarem com o risco de perderem as suas bases. Os movimentos populares estão mais articulados, mas aqueles que

também andaram sonolentos, como o MST, terão que voltar a empreender uma oposição dura.

A contestação social tende a se ampliar e fortalecer. Mas a simples consigna do FORA TEMER é insuficiente para aglutinar, organizar e educar as massas para uma ação alimentada por uma forte convicção da necessidade de uma transformação social de grande monta, da necessidade da instauração de uma democracia de massas, sem o que a crise não será superada. Certo que com esforço e sacrifício, mas em benefício dos trabalhadores, em detrimento do grande capital.

Capítulo 7

A mudança na política externa brasileira no governo Temer ou o mito da interrupção da luta contra-hegemônica e anti-imperialista brasileira

Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos
Thiago Fernandes Franco

Introdução

O objetivo geral deste texto é responder à seguinte questão: a *inequívoca* guinada conservadora que se seguiu ao golpe que alçou Temer à Presidência em maio de 2016 significou uma mudança de conteúdo que interrompeu a política externa petista de caráter contra-hegemônico e anti-imperialista?

Buscar-se-á defender com argumentos iniciais a hipótese geral – que também merece um desenvolvimento maior em outra oportunidade – de que a inserção das políticas externas de Lula, Dilma e Temer – a despeito de suas diversidades, relevantes – se inserem no quadro mais amplo da hegemonia estadunidense e do imperialismo capitalista como um *dado estrutural objetivo* e não como uma *opção particular* de um governo ou mandatário específico – qualquer seja a sua

orientação político-partidária, capaz de imprimir apenas nuances *conjunturais*.

O texto se dividirá em duas partes, sendo uma dedicada à hegemonia em sentido gramsciano (GRAMSCI, 1975) e a outra dedicada às formulações marxistas sobre o imperialismo (LUXEMBURGO, 1985; HILFERDING, 1985; LENIN, 2011, dentre outros). Ambas serão tratadas em conjunção com a análise da inserção do Brasil no sistema internacional.

A parte dedicada à hegemonia partirá de uma ressalva importante sobre a prisão ontológica e epistemológica que confina as análises no âmbito da Ciência Política e do estadocentrismo. Tal etapa do raciocínio buscará tratar brevemente como a categoria *hegemonia* se situa em oposição ao *politicismo* – uma ênfase e predomínio da política – e ao determinismo politicista. Em seguida, neste mesmo esteio, a hegemonia será situada em termos de sua variabilidade histórica teórico-prática, como campo de lutas *múltiplo* e não *dual*, *reducionista* e *simplificador* – como opera a linha de raciocínio *tradicional* das Relações Internacionais, mesmo quando se autodeclara *crítica* e/ou *marxista*.

Ainda no tocante à primeira parte, a política externa brasileira será analisada, em revista histórica sumária, em especial seu nexo com a hegemonia dos EUA. O objetivo é encarar essa política externa como um dado *histórico* e *heterogêneo*, dotada de *múltiplas temporalidades e aspectos da produção da vida* (TROTSKY, 1977). Neste momento do argumento, destacaremos algumas das várias possibilidades de abordagem da hegemonia em vista de uma panorâmica análise da trajetória da política externa brasileira. Por fim, focamos no autoritarismo,

no golpismo e na política externa pós-*impeachment*: o que há de "novo" e velho no (des) governo Temer.

Na etapa do texto que tangencia a política em tela e o imperialismo, buscar-se-á mostrar como – pelo menos desde uma certa altura do século XIX (FRANCO, 2015) – a inserção de todo e qualquer país – e, portanto, obviamente, o Brasil – no sistema internacional não se dá senão no âmbito do imperialismo, que se manifesta em diferentes temporalidades e graus de desenvolvimento (TROTSKY, 1977), no contexto da luta entre classes e elites dominantes e dirigentes dentro da hegemonia do capital financeiro e, efetivamente, não pode ser rompida por voluntarismo de quaisquer grupos políticos.

Assim, nessa segunda parte do texto, será analisada, em linhas gerais e na perspectiva do longo prazo, o *sentido* da inserção do Brasil nos quadros do capitalismo mundial até nossos dias, com especial consideração à tentativa petista de retomada [?] do desenvolvimento capitalista – pretensamente autônomo – em bases nacionais, com o que pretendemos demonstrar que, longe de significar uma ruptura com os imperativos capitalistas, essas tentativas– como as anteriores, por suposto – com efeito *aprofundaram* as bases sociais de acumulação do capital, e, portanto, o imperialismo no país. Tendo isso em mente, faremos uma breve apreciação conjuntural da situação brasileira em sua trajetória recente e do *golpeachment*[1]

1 Tomamos essa expressão de Lucas Andrietta. Segundo o autor, "A criativa palavra, que teve de ser inventada para dar conta da complexidade do caso brasileiro, nos parece adequada. Por um lado, ela contempla o espanto ingênuo de quem achou que o *impeachment* representaria um avanço no combate à corrupção no Brasil, e viu-se órfão de um Judiciário acovardado e parcial, diante de um novo governo composto por acusados, réus e outros mafiosos

que "botou [*sic*] Michel Temer no poder, num grande acordo nacional, com o Supremo, com tudo"[2].

Hegemonia e política externa brasileira

Hegemonia e sua variabilidade histórica em termos teórico-práticos. Hegemonia como campo de lutas múltiplo e não dual

Antes de avançarmos, duas petições de princípio devem ser enunciadas:

---

notórios. Por outro lado, não deixa de agradar quem sustenta que o Partido dos Trabalhadores, vítima mais imediata do golpe, oferece ainda alguma alternativa animadora para a esquerda brasileira, mesmo que continue sistematicamente articulando apoio a golpistas (*sic*) em eleições municipais e manobras no legislativo. Por fim, a expressão parece não ofender as posições intermediárias, os indiferentes e os que buscam compreender a gravidade dos problemas que temos a enfrentar, abaixo da superfície do jogo político-partidário" (ANDRIETTA, 2017, p. 264). Do nosso lado, acrescentamos que a palavra também pode ser elucidativa de que sendo golpe ou *impeachment*, isso não significa nem poderia significar, como abordaremos neste texto, a existência de um projeto "contra-hegemônico" ou "anti-imperialista" por parte do PT. Neste sentido, convêm lembrarmos que, de um ponto de vista marxista, "todo direito é um golpe" (cf: https://blogdaboitempo.com.br/2016/05/25/alysson-mascaro-todo-direito-e-um-golpe), mesmo que, dado o caráter agressivo com que a agenda conservadora vem sendo imposta a partir de Temer, *golpe* também seja um termo de conotação política importante, desde que pensemos que o golpe não é contra um partido, mas contra a classe trabalhadora e as demais minorias subalternas oprimidas sistematicamente durante o capitalismo.

2 http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1774182-juca-nao-falou-sobre-economia-ao-citar-sangria-ouca.shtml

a) Não há *contra-hegemonia* na formulação gramsciana. De acordo com Gramsci, todo embate político leva em conta concepções de mundo como i) hegemonia – ocupantes de alguma forma de tal posição ou não; plenas em seu escopo e alcance ou não; ii) postulantes a tal perspectiva ou que buscam manter ou aumentar sua posição dirigente ou dominante. O termo *contra-hegemonia* não somente não encontra par na obra gramsciana como também encerra uma incongruência lógica. Não existe um padrão único de hegemonia enquanto direção ou dominação que comporte uma visão dualista sobre tal categoria, sugerindo a ausência de hegemonia ou uma postura totalmente contrária a uma outra concepção, formatada em bloco como se não houvesse fissuras, distintas temporalidades e contradições em *qualquer* projeto hegemônico.

b) *Imperialismo* e *hegemonia* não são categorias decorrentes de quadro de relações de forças monolíticas, homogêneas, em bloco. Como efeito, procuram expressar relações sociais que possuem inúmeras fissuras, contradições e manifestações aparentes. Desta forma, quanto ao nosso objeto nesse artigo, precisamos manter em vista que até mesmo os governos do PT, com "sua face mais humana" e sua maior prioridade às classes e grupos subalternos – migalhas ou não; conquistas estruturais ou não – necessariamente inserem-se nesta rede, tanto de forma direta quanto indireta e são expressão das diversas formas pelas quais as contradições hegemônicas se mostram[3]. Por seu

3 Sobre o reconhecimento do próprio ex-presidente Lula dos limites estruturais ao voluntarismo político: https://www.facebook.com/Lula/videos/1414190771983252/?hc_ref=ARQp7EiPF4fEf1LWQlfpBbzNKBbSEWqPwwgyc4bfcWQJJ_t455xhCK13WGi_Xkf5ABA

turno, *imperialismo* não é uma opção como política externa de um Estado tampouco uma ação atinente somente a posturas expansionistas ou de agressão militar ou guerra (FRANCO, 2015). O comércio entre Estados contempla ocorrências que se desdobram para além dos contatos comerciais de ponta a ponta, ou seja, da origem ao destino. Afinal, o mundo não é mais mercantilista para tal caracterização oitocentista do enfoque tradicional no qual os fluxos econômicos ocorrem de porto a porto como sugere a visão trivial de política externa e as consequências da mudança do eixo dinâmico capitalista da exportação de mercadorias para a exportação de capitais é central às explicações marxistas sobre o sistema internacional desde, pelo menos, Hilferding (1985). À guisa de exemplificar resumidamente, Venezuela, BRICS[4] e toda a sua pujança econômica estão ligadas em termos dependentes e imperialistas à economia norte-americana *direta e indiretamente* – enquanto mercado consumidor e fonte de investimento, sem contar a decisiva importância do dólar enquanto moeda mundial, dentre outros fatores.

4 Sigla que designa o "bloco" e ações conjuntas de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

A política externa brasileira em termos históricos: a hegemonia dos EUA em revista como um dado histórico e heterogêneo. Algumas das várias possibilidades de abordagem da hegemonia em vista de uma sumária análise da trajetória da política externa brasileira.

A "prisão da Ciência Política", na qual o campo de conhecimento das Relações Internacionais se encontra desde o início da sua institucionalização nas universidades, sob várias formas e análises contagia inclusive avaliações de "verniz marxista". Mais recentemente, vimos reflexões sobre a posição do Brasil na sua política externa na mudança golpista de governo, situadas neste campo. Elas se apressam em vereditos imediatistas e superficiais que ignoram aspectos essenciais das relações sociais como um todo, nas quais se inserem os fenômenos do além-fronteiras – o "internacional" – inclusive aqueles referentes à política externa brasileira recente. Neste sentido, as análises referidas simplificam a questão a uma perspectiva estadocêntrica – ou seja, essencialmente focada nas relações políticas *interestatais* – perdendo de vista uma abordagem mais holista que contemple o conjunto dos aspectos atinentes à hegemonia e ao imperialismo enquanto *totalidade histórica*. Uma análise de conjuntura *marxista* não deveria enveredar por essa linha de raciocínio, mas, sim, ir além da perspectiva meramente interestatal para buscar dar conta de uma problemática que não diz respeito à simplista e suposta opção de "interesse nacional" ou "escolha racional" com base nos modelos extremamente limitados que assumem os Estados como se fossem uma entidade coesa e homogênea – o modelo das "bolas de bilhar", supostamente atribuíveis a

Hans Morgenthau – normalmente presumida pela forma tradicional de tratar as Relações Internacionais. Por mais óbvio que possa parecer, é importante frisar: Estados não são unidades coesas e monolíticas alheias a fissuras, conflitos e contradições internas e, portanto, não podem ser entendidas em simplificação de tal monta.

Assim, a relação do Estado brasileiro e suas elites e classes dominantes com o imperialismo e a hegemonia norte-americana não seguiram ao longo de sua já não tão curta história um padrão uniforme e coerente. Contradições e fissuras inter-imperialistas e inter-hegemônicas ocorreram neste período – como em todo e qualquer outro – com maiores e menores aproximações em relação ao *hegemon*. O que não implica que possamos afirmar a existência de uma *estratégia* contra-hegemônica e/ou anti-imperialista durante os governos supostamente nacionalistas, no rol dos quais certas interpretações catalogam a experiência dos governos petistas.

Cumpre anotarmos que a guinada da política externa brasileira em direção ao campo hegemônico norte-americano remonta à República Velha, por uma adesão das elites e classes dominantes consubstanciada na mudança de orientação implementada por José Maria Paranhos, mais conhecido como Barão do Rio Branco. Como chanceler que ficou à frente da política exterior por distintos governos, Rio Branco buscou contrapor a posição do Estado argentino, suas elites e classes dominantes, que pendiam para a Europa e a Grã-Bretanha com um ajuste da política internacional brasileira em direção ao núcleo hegemônico estadunidense, acompanhando a própria mudança do centro hegemônico mundial, que transitava

da Grã-Bretanha para os Estados Unidos. Deste modo, situar-se na luta inter-hegemônica de forma a tirar proveito próprio foi a estratégia adotada para a política exterior nacional de modo a melhor promover os interesses de nossas frações dominantes[5].

A morte de Rio Branco não mudou substancialmente tal orientação na República Velha, com o acréscimo de que se buscou por parte de nossas elites e classes dominantes o reconhecimento do Brasil como *grande*[6] – que se expressa, por exemplo, na tentativa de uma vaga como membro permanente do Conselho da Liga das Nações e do Conselho de Segurança da ONU, desde o seu nascedouro nos 1940 até o século XXI; assim como em várias outras ocasiões. Este é o contexto em que se inserem diversas variantes retóricas sobre o caráter de liderança e potência do Brasil que convergiam para tal reconhecimento.

Como *intermezzo* disto tudo, nos 1930 e a partir de então as velhas e novas classes e elites ascendentes reforçaram a adesão consciente e deliberada por um modelo de inserção no capitalismo imperialista e dependente em escala mundial, vinculando, desde então, irremediavelmente seu caráter a tal natureza, como já demonstrou Florestan Fernandes (2006) em análise sobre a trajetória histórica autoritária da burguesia nacional. Se a forma *conjuntural* de adesão à hegemonia do imperialismo capitalista se dará com a roupagem do

5 Apesar da vasta bibliografia sobre a política externa e a diplomacia de Rio Branco, é muito escassa a literatura que busque articular de forma mais sistemática as classes e frações cominantes com a política exterior.

6 Voltaremos à questão.

desenvolvimentismo (de todas as qualidades: *neo*, *novo*, *sócio etc.)* e/ou do *neoliberalismo* é uma questão importante, mas somente no plano da *conjuntura*.

Todo e qualquer raciocínio que sugira um caráter estanque nessa inserção, sem levar em conta a vinculação dos interesses locais à hegemonia capitalista nucleada – por enquanto – nos Estados Unidos, parece ignorar este aspecto histórico fundamental que configura as *relações de força* em questão. Estas, entendidas em sentido gramsciano, envolvem múltiplos aspectos da avaliação da hegemonia, mas são nelas que se inserem as posições brasileiras, que podem ser observadas em termos *conjunturais* – de particularidades de governos específicos ou períodos menores, por exemplo – e *orgânicos* – atinentes a um processo histórico mais amplo. Desta maneira, importa para os propósitos do nosso argumento explicitar que a hegemonia estadunidense não se manifestou em relação ao Brasil – nem em qualquer outro lugar – de forma monolítica, homogênea e uniforme, como aparenta um referencial estadocêntrico; nem tampouco pendular somente em relação à dinâmica eleitoral, conforme um referencial exclusivamente partidário. Afirmá-lo seria negar a existência da própria luta de classes: um absurdo, de um ponto de vista marxista. A hegemonia não é uma questão que envolve de forma simplificada somente o Estado de maior pujança econômica e militar e países menores em sua periferia. Tanto no núcleo quanto na periferia do sistema internacional a luta de classes produz variações passíveis de serem sublinhadas. Mas, visto do ponto de vista da *totalidade histórica*, isso não é "contra-hegemonia", mas a própria expressão da hegemonia entendida em termos históricos, portanto *contraditórios*.

Assim, podemos entender o fato de que, a despeito do enorme endividamento e seu geométrico aumento como aspecto da dependência dos petrodólares por parte do Brasil nos anos 1970 – um período supostamente nacionalista – as elites do país buscaram diversificar seus nexos econômicos diminuindo de forma *relativa* a parcela estadunidense que compõe a vinculação econômica do país – afinal, do ponto de vista dos investidores capitalistas, qual seria a razão para ignorar essa possibilidade de acumulação do capital? Foi neste momento que os vínculos comerciais com a então Comunidade Econômica Europeia se tornaram maiores do que aqueles com os Estados Unidos. Entre os anos de 1972 a 1978, as exportações brasileiras alcançaram seu auge em 1972, com 23,3% delas tendo como destino os Estados Unidos. Por sua vez, a Comunidade Econômica Europeia ocupava no mesmo ano 28,3 %. Tal tendência se repetiu em toda a década de 1970 com maiores ou menores variações. Os investimentos e reinvestimentos no Brasil provenientes desta mesma Comunidade Econômica Europeia superaram entre 1977 e 1979 aqueles originados dos Estados Unidos da América. Data deste período a denúncia do Acordo de Assistência Militar com os Estados Unidos, vigente desde março de 1952, que proporcionava o fornecimento de equipamento militar norte-americano, área em que o Brasil se encontrava bastante defasado. Uma ruptura de caráter simbólico em vista de um certo distanciamento brasileiro em relação aos EUA, uma vez que estes continuaram fornecendo ajuda militar ao Brasil da monta de US$ 50 milhões (PASSOS, 1998: p. 62-63, 68-69). Mas imaginar com isso que a hegemonia capitalista estivesse ameaçada seria ignorar

por completo tanto o conceito de hegemonia quanto os estreitos laços capitalistas que operam mundialmente em tempos de capital financeiro.

Por outro lado, como contraponto, alguns nacionalistas entusiastas sustentam ter havido nos anos de governo de Fernando Henrique Cardoso uma adesão da política exterior nacional aos Estados Unidos. A adesão ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP)[7] poderia ser sintomática neste sentido, mas aqueles que afirmam a filiação a Washington não mencionam com a devida ênfase que não se aderiu à proposta estadunidense de uma área de livre comércio francamente mais favorável à potência do norte contida na proposta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). O Brasil teria com isto supostamente renunciado à intenção de ser potência nuclear em termos militares que teria perseguido nos governos militares quando não mais comprou tecnologia nuclear estadunidense e sim da República Federal da Alemanha. Tal argumento é inválido se for considerado que a compra de tecnologia nuclear alemã nos anos 1970 se enquadrava nos marcos hegemônicos norte-americanos. Toda a tecnologia em questão tinha salvaguarda da Agência Internacional de Energia Atômica, que agia com protocolos coerentes com a diretriz norte-americana e com o TNP, cujo propósito era impedir a expansão nuclear com fins militares.

O que queremos argumentar é que cada uma das variantes das políticas externas brasileiras, ainda que passíveis de serem sublinhadas, tanto as *aparentemente* mais alinhadas aos

7 Sublinhe-se: tal iniciativa foi ratificada no Senado brasileiro com o apoio dos parlamentares do PT.

interesses imediatos dos Estados Unidos, suas classes dominantes e das elites capitalistas em geral – seja o "neoliberalismo" ou qualquer outra forma de "entreguismo" – quanto aquelas que supostamente contraporiam tal relação hegemônica – seja por um caráter mais "nacionalista", "latino-americanista" ou "esquerdista" – possuem um denominador comum: mesmo quando o Brasil aparenta livrar-se de alguns dos nexos hegemônicos e imperialistas norte-americanos ou mesmo deles se distanciar de alguma forma, eis que eles se conformam de maneira muito mais eficaz e onipresente do que se possa imaginar, aumentando – "em extensão e profundidade" – as bases de acumulação do capital.

Assim, temos que as tendências de um *certo tipo* de distanciamento em relação aos Estados Unidos não minimizam nem invalidam a hegemonia e o imperialismo norte-americanos. Deste modo, em termos de uma conclusão parcial, cabe ressaltar que toda e qualquer caracterização das distintas políticas externas de diferentes governos por rótulos como "não-alinhamento", "alinhamento automático", "equidistância pragmática", "autonomia pela participação", dentre outros, estariam inseridos nesta lógica aqui enunciada. Por outras palavras, todas as variações *conjunturais* incidentes sobre as políticas externas, supostamente passíveis de disputa "interna" por meio do processo democrático-eleitoral se inscrevem nesta perspectiva. Em cada um dos períodos pode-se encontrar fissuras no projeto hegemônico, independentemente do que uma análise do tipo "bola de bilhar" (qual é o partido político e/ou os blocos no poder institucional) possa apressadamente identificar. Nada disso significa uma ameaça à hegemonia. Do

contrário, apenas expressa seu caráter *contraditório* – pressuposto metodológico marxista por excelência.

Autoritarismo, golpismo e política externa: sobre as contradições do protagonismo petista no projeto hegemônico e considerações obre o que há de "novo" e velho no (des) governo Temer

A mudança da chefia do executivo nacional de Dilma Rousseff para Michel Temer apontou análises, por vezes, situadas em duas extremidades lógicas que efetivamente não se sustentam, quais sejam, a luta anti-imperialista e contra-hegemônica nos governos petistas teria sido interrompida com o advento do novo mandatário em 2016. O nosso objetivo neste texto é apontar e contestar sumariamente elementos desta linha argumentativa no tocante às questões da hegemonia e do imperialismo referentes à política externa nacional.

Um ponto central sobre o *golpeachment* que é sistematicamente ignorado – e que na dinâmica eleitoreira pode ser e vem sendo utilizada pelo próprio PT, nas prévias da, hoje apenas suposta, eleição de 2018: jamais houve uma hegemonia *petista* na acepção mais forte do termo.

Boa ilustração disso pode ser encontrada nas frágeis "condições de governabilidade" do governo da presidenta Rousseff, que já vinham claudicantes por conta do esgotamento do ciclo internacional das *commodities* e de inépcias internas – hoje parcialmente reconhecidas – do partido e foram fortemente abaladas após as manifestações de 2013 – inicialmente de caráter contestatório à esquerda (Movimento Passe Livre, Não

Vai Ter Copa *etc.*), mas oportunistamente capitalizadas pelos interesses conservadores[8] a partir de sucessivos flagrantes de atrocidades cometidas pelas forças de repressão governamental e outras arbitrariedades.

De uma certa forma, as esperanças de protagonismo petista do projeto hegemônico em curso desde a eleição de Lula foram renovadas com a eleição de 2014, mas as oportunistas posições do principal partido de oposição [PSDB] e do principal partido da base aliada [PMDB] são provas definitivas da incapacidade hegemônica do Partido dos Trabalhadores. Desde o início desse projeto foi articulada uma fundamental relação com os bancos ("Carta ao povo brasileiro") e com as classes ditas industriais – representadas inicialmente pela figura de José Alencar e nos finalmentes pelo emblemático pato inflável. Apesar de tratada a pão-de-ló –posto que o favorecimento dos interesses financeiros ("bancários" e "industriais") nunca esteve fora de pauta durante os governos do PT – toda essa gente acabou desempenhando papel ativo na derrubada do segundo governo Dilma[9]. A tudo isso, some-se a enorme facilidade com que aprovaram o *impeachment* baseados em precariíssimos argumentos "legais" e não se ignore, evidentemente, o papel de todo o aparato "privado" de hegemonia, particularmente a grande mídia, pejorativamente alcunhada de "PIG"[10]. Por fim, para avaliar a anatomia do golpe, considere-se também cavalares doses do pior tipo de conservadorismo

8 Intencionalmente não daremos visibilidade às suas abjetas lideranças.

9 Procuramos *esboçar* elementos para a compreensão das razões por trás dessa aparente desrazão na próxima seção deste texto.

10 Partido da Imprensa Golpista.

de que se têm notícia – como o machismo e o ódio a nordestinos, para ficarmos somente em dois exemplos evidentes a partir das lideranças petistas mais significativas.

Absolutamente nenhum desses elementos aconteceram do dia para a noite. Do contrário, o patético ocaso do governo de Dilma Rousseff ilustra justamente o *agravamento* de contradições no projeto hegemônico que durante algum tempo teve o Partido dos Trabalhadores como protagonista, baseando suas ações em alguma cooptação das classes e grupos subalternos a partir de limitadas, porém – do ponto de vista dos miseráveis – significativas concessões.

Desta forma, como hipótese preliminar, temos, no máximo, uma hegemonia bastante incompleta em termos gramscianos, inscrita em um processo histórico como uma revolução passiva[11], mas sem dar-lhes aos grupos subalternos protagonismo ou proporcionar uma democratização mais radical ou substantiva da sociedade. Noutros termos, tivemos um governo e um partido, desde a campanha eleitoral de 2002, progressivamente distanciado das bases populares e de seu leque de mobilizações, sem recursos e providências institucionais para dirigir ética e culturalmente[12] a sociedade, sem capacidade de persuasão e agregação (NOGUEIRA, 2016). Se as bases de tal suposta hegemonia não eram consistentes, o que dizer de uma assim dita postura contra-hegemônica e anti-imperialista?

11 Ver a respeito BIANCHI, 2016 e DIAS, 2006 e 2012.

12 Ressalta-se que a perspectiva cultural aqui empregada é gramsciana. Decorre disto que ela jamais se separa da política, constituindo assim uma unidade orgânica entre ambas.

A linha de raciocínio aqui empreendida, ocupada com a inserção brasileira no sistema internacional, fica mais contundente ao considerar a impossibilidade de desvencilhar toda a ação do governo brasileiro com o apoio do Banco do Brasil e do BNDES – e seus nexos diretos e indiretos com o hegemônico capital financeiro internacional – ao apoiar as assim chamadas "campeãs nacionais" – ou seja, aquelas empresas ou setores estratégicos "nacionais" avaliados como dignos de um substantivo apoio governamental no sentido de torná-las competitivas no cenário global: Oi, JBS, EBX, Marfrig, Fibria, LBR, Totvs e Linx e várias das construtoras que protagonizam a kafkiana "Operação Lava-Jato", como a Camargo Correia e a Odebrecht.

Paralelamente a essa tentativa de internacionalização de grandes grupos capitalistas ditos "nacionais", durante os primeiros governos do PT (especialmente durante os mandatos de Lula) o foco brasileiro nos assuntos "externos" se voltou para a diversificação de parcerias, procurando promover a integração dos países do "Sul" e dos BRICS.

Podemos encontrar diversas análises que defendem que essas iniciativas teriam desempenhado papel anti-imperialista e contra-hegemônico, como se o conjunto das relações políticas, econômicas e sociais envolvendo os vários Estados destes grupos não estivessem imbricadas de diversas ordens com o capital financeiro em suas múltiplas estratificações no plano internacional nem com os interesses das elites financeiras "estadunidenses".

Do ponto de vista que se diz nacional, argumenta-se que com essa estratégia o país poderia ficar menos vulnerável ao

choque de economias como a União Europeia e os Estados Unidos considerando que o maior parceiro comercial do país em termos de exportações e importações passa a ser a China desde 2009 (SARQUIS, 2011: p. 184). Todavia, é esquecido o pertinente argumento de Robert Kurz (2006) a respeito de uma linha de raciocínio semelhante usada em nível de retórica pela Venezuela quando Chávez era seu mandatário. Segundo Kurz,

> em toda parte do mundo a esquerda prefere retornar aos paradigmas da política tradicional, fundamentada nos Estados nacionais […][13]. E a crítica não principia pelas categorias basais do "trabalho abstrato", da forma mercadoria, da "valorização do valor" e das relações capitalistas entre os gêneros na nova sociedade mundial. […] No sentido da reformulação de um anti-imperialismo desvinculado das reivindicações substantivas anteriores e reduzido a uma casca vazia, o presidente da Venezuela, Hugo Chávez, considerado o novo portador da esperança da esquerda latino-americana, tem louvado o "triângulo da força" formado por Irã, Rússia e China, almejando com isso uma espécie de aliança contra o neoliberalismo e contra a política norte-americana das

13 Poderíamos destacar algumas tentativas de projetos políticos que se baseiam na autodeterminação não-estatal (como os zapatistas) e em Estados pretensamente plurinacionais (como a Bolívia e o Equador). Neste segundo exemplo, já se pode afirmar a reafirmação do modelo estatal, quando as forças estatistas conseguiram uma vez mais impor seu projeto, inclusive com a centralidade de um modelo de desenvolvimento extrativista. Além disso, poderíamos destacar diversas sociedades que sobrevivem e/ou tentam sobreviver ao largo dos Estados nacionais, como as diversas sociedades indígenas na América Latina. O fato de que elas estão em constante ameaça – pelo genocídio e/ou pelo etnocídio – por conta da expansão das bases de reprodução da sociedade capitalista é um dos aspectos mais graves e dramáticos da expansão hegemônica imperialista desde o seu início até nossos dias. Abordaremos essa questão à frente.

> guerras pela ordem mundial, já fracassada no Iraque. [...] O projeto de uma aliança anti-imperialista entre os países exportadores de petróleo, a "revolução bolivariana" e a China, se revela inteiramente frágil quando o último elo da concatenação global é inserido na análise. Assim como a nova riqueza do petróleo depende da industrialização exportadora transnacional da China, esta depende do consumo dos EUA. Aqui se fecha o círculo. É unicamente o fluxo de exportação totalmente unilateral que atravessa o Pacífico o que sustém o pretenso crescimento. [...] Isso comprova uma vez mais que a luta pela emancipação social deve ser conduzida somente por um movimento transnacional vindo de baixo, sem o resseguro nacional da política do poder. O carisma antiimperialista com raízes nacionalistas e incrustado nos nichos econômicos incertos da globalização não pode pretender nenhuma sustentabilidade.

Do mesmo modo, os BRICS certamente se inserem no caráter dependente de suas economias e nos nexos hegemônicos com os Estados Unidos. Por outras palavras, mesmo esse movimento – ingenuamente tido por "contra-hegemônico" em alguns círculos autodeclarados marxistas – em nenhum momento foi posta em xeque a hegemonia estadunidense, vista não somente em termos da maior envergadura militar e econômica, mas também em termos das relações sociais e suas ressignificações, transformações em termos de particularidades históricas e culturais – o que Gramsci denominou metaforicamente de "tradução" – de conteúdo essencialmente fordista (MARIUTTI, 2011). Isto inclui os estreitos vínculos do capital financeiro que atua em âmbito global, não somente em termos de lucros e outras formas de apropriação da riqueza, mas também sob seus aspectos culturais, éticos, morais,

entre outros – posto que o capital financeiro, como todas as demais formas do capital, são, ao fim e ao cabo, *relações sociais*. Desta forma, para se considerar projetos de efetiva confrontação ao capitalismo há que se atentar às relações moleculares que não são normalmente cobertas pelas análises em que se reifica os sujeitos históricos coletivos de carne e osso por entes abstratos, como os Estados. Ainda que estes sejam uma referência importante, sob uma perspectiva marxista são flagrantemente insuficientes para a análise adequada. Não há como escapar disto e pensar um projeto hegemônico alternativo ignorando os grupos e classes sociais "de baixo". A perspectiva emancipadora dos subalternos não se dá em termos tradicionais de blocos "contra-hegemônicos" pensando os Estados em sua configuração tradicional ("modelo bola de bilhar"). Parafraseando Gramsci (1975), desta forma perde-se de vista o sentido *orgânico* para analisar – e muito superficialmente – a perspectiva *conjuntural*.[14]

Quanto ao novo-velho mandatário, os sinais são claros de uma política ainda mais próxima dos Estados Unidos, ignorando a diversificação com países africanos e asiáticos de menor envergadura econômica e política e mesmo do entorno latino-americano que caracterizava o período petista. Concretamente, já de partida anunciou-se o fechamento de embaixadas e representações em tais países. Além disso, após vinte anos e pela primeira vez, o discurso de posse de

14 É fato que uma análise mais profunda e sistemática que combine aspectos internos nacionais e internacionais referentes ao imperialismo e à hegemonia foge ao escopo e dimensão deste texto. Nosso objetivo aqui é lançar bases para um argumento a ser aprofundado com o devido tempo e espaço em ocasiões futuras.

um chanceler – neste caso, José Serra, o primeiro ocupante da pasta no governo Temer – ignorou completamente a América do Sul (SPEKTOR, 2016). Os nexos do Brasil com a hegemonia norte-americana e o imperialismo, neste caso, não são mais acobertados com a retórica enaltecedora da integração regional no âmbito do MERCOSUL e da UNASUL como ocorria nos governos Lula e Dilma e a participação local na hegemonia capitalista como um todo se torna mais evidente. [15]

Considerando a perspectiva mais ampla das ligações da política externa com os aspectos mais geras da hegemonia e do imperialismo, é difícil concordar com as análises superficiais da mídia, em geral marcadas por uma certa conotação maniqueísta e também de conteúdo rigorosamente apressado que procura contrastar o teor supostamente "ideológico" e/ou "político" da agenda internacional petista com o conteúdo "técnico" e supostamente inclinado ao "interesse nacional" daquela

15 Mas é importante destacarmos que a política externa dos governos Dilma já vinha sendo mais seletiva em relação aos parceiros estratégicos, privilegiando cooperações em ciência e tecnologia (primeiro governo) e comércio e investimentos (entre a reeleição e o golpe), com uma relativamente maior aproximação com países centrais e menos "cooperação sul-sul" (cf: CASARÕES http://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,uma-politica-externa-a-altura-do-brasil-imp-,1072775). Diante dessas e de outras reorientações, que tem a ver com o perfil do grupo político no imediato entorno de Rousseff, mas também em alguma medida forçadas pelas crises econômica (de forte influência internacional) e política, Cervo e Lessa chegam a sublinhar o "declínio do Brasil como potência emergente durante o governo de Rousseff" (CERVO E LESSA, 2014). Assim, o (des) governo Temer também não pode ser inteiramente responsabilizado pelo relativo afastamento dos parceiros estratégicos do "Sul Global", ainda que tenha claramente uma orientação mais hostil a esse tipo de parcerias. Aqui também as relações *orgânicas* não podem ser reduzidas às relações *conjunturais*.

executada pelo (des) governo Temer. Sob a ótica da hegemonia gramsciana, toda política e iniciativa perpassam uma visão de mundo. Assim, uma política revestida de um suposto sentido "isento" e "neutro" a favor de "toda a sociedade" é apenas um manto aparente que acoberta seu conteúdo de classe.

Além da explicitação do alinhamento com os interesses dos Estados Unidos pela remoção de alguns intermediários, há outro aspecto da integração com as forças do capital e do imperialismo pelos usurpadores: o absurdamente agressivo e sistemático ataque aos parcos direitos conquistados pelos trabalhadores ao longo de décadas, simbolizados no caso de Temer pela velocidade com que se tenta impor uma agenda de contrarreformas trabalhista e previdenciária e legislações ainda mais permissivas no tocante às terceirizações (inclusive das atividades-fim). Mas o que precisamos lembrar aos desmemoriados é que *nenhuma* dessas políticas, amplamente beneficiárias do grande capital multinacional, é invenção do governo golpista. Cada uma delas vinha sendo implementada ao longo de *todos* os governos, desde Collor. Neste sentido, corrobora-se nosso argumento de que os governos do PT não foram "contra-hegemônicos" ou "anti-imperialistas", ainda que se possa identificar diferenças importantes na relação do Estado com a população mais vulnerável nas gestões de Dilma e, principalmente, de Lula. É neste ponto que se revela o caráter mais explícito do golpe: nem mesmo as ambivalências e concessões passam a ser toleradas, há que se reverter todas as conquistas dos grupos subalternos.

Imperialismo e a inserção global do Brasil: uma breve análise histórica

O imperialismo é uma situação concreta global, objetivamente dada ou uma opção? Há autonomia relativa de grupos, Estados, elites, classes em relação ao imperialismo no âmbito global?

Enquanto os impérios são formas históricas muito antigas[16], os debates sobre o imperialismo têm uma história *centenária*. Sergio Pistone, citando Semmel, afirma que o termo *imperialismo* foi usado pela primeira vez na década de 1870, para designar a política de Disraeli (BOBBIO, MATEUCCI e PASQUINO, 1998, P. 611). Flavio e Alexandre Saes, por outro lado, afirmam que ele surgiu na França na década de 1830 para indicar os defensores do antigo Império Napoleônico" e

16 "Em grupo, os homens criam um consenso para serem mais fortes, depois o destroem, porque a eficácia vai de encontro à felicidade e esta é preferível à eficácia quando os períodos de alta tensão terminam. Quando esse fenômeno se produz, assistimos à formação e à destruição dos impérios. São, legitimamente, os romanos que encontraram a palavra, que se impôs em várias línguas: *imperium*, ao mesmo tempo a autoridade sobre as forças armadas e a autoridade pela força. Não é o único poder. Os romanos conheceram também a *potestas* (e sobretudo a *potestas tribunicia*, a dos tribunos da plebe, protetores do povo). A *potestas* é o poder que impõe em uma sociedade ordenada, a força dos valores, isto é, a justiça. O *imperium* pode destruí-la, ou, como soube fazer Augusto, absorvê-la. " [...] "Seria preciso fixar as origens no próprio começo do *homo sapiens*? Ou então esperar, com o Neolítico, a criação das primeiras cidades? A sagacidade dos pré-historiadores talvez um dia no-la revelará. Por mais longe que retornemos, encontraremos impérios. O tempo e os lugares lhes impõem estruturas próprias, porém o fenômeno é idêntico. A conquista insaciável, a submissão dos povos pelo domínio de outros povos, a força, o aumento, o *imperium*". (Duroselle, 2000, p. 407-408).)

depois, na mesma França, "ressurgiu com significado crítico às pretensões 'imperiais' de Napoleão III (autodenominado imperador) " (SAES e SAES, 2013, p. 293-4). Não obstante a divergência quanto à gênese do termo, há um relativo consenso de que ele passou por uma importante mudança na transição do século XIX para o XX – que reflete evidentemente as transformações históricas do período – quando surgiu um conjunto de *teorizações* sobre os impérios que inauguram a *historiografia do conceito imperialismo*[17]. Essas teorizações, como esperado, trazem conceituações diferentes entre si.

Na primeira década do século XXI, um geógrafo famoso, em um livro de merecida reputação e importância inconteste para a historiografia do imperialismo em nossos dias, afirmou que "imperialismo é uma palavra que sai facilmente da boca. Mas tem sentidos tão diferentes que seu uso é difícil sem que se dê dele uma explicação como termo antes analítico que polêmico" (HARVEY, 2004, p. 31). Assim, *uma vez mais*, abriu-se o debate sobre um supostamente "novo imperialismo"[18].

---

17 Muito embora o que por ele se tenciona explicar fossem fenômenos bastante conhecidos (cf: ARENDT, 2012, p. 688).

18 Em vários sentidos, Harvey está fazendo eco aos argumentos desenvolvidos anteriormente por Arrighi, autor que lhe exerceu grande influência, para quem o conceito imperialismo havia se tornado "incomensurável" (Arrighi, 1983). Quanto ao debate marxista em particular, não resta dúvidas de que o livro de Harvey trouxe uma renovação importante, muito em conta da forma como o capítulo sobre a acumulação por despossessão (ou espoliativa, ou expropriativa; no original *accumulation by dispossession*) ganhou relativa autonomia da obra como um todo, dando a entender em alguns círculos que Harvey havia escrito um texto de inspiração luxemburguista. Embora o capítulo tenha início por uma citação da célebre intelectual da segunda internacional, Rosa é uma influência marginal no argumento de Harvey, muito mais próximo de Arrighi, Arendt e até Hobson (cf: FRANCO, 2015).

Sob nosso ponto de vista, trata-se de apenas mais uma peça do extenso "museu de grandes novidades" com que se assemelha a historiografia do imperialismo – em que a obsessão por demarcar uma "nova" fase é sempre maior que o cuidado com a fundamentação do argumento, tido muitas vezes por auto-evidente. E assim, de "novo imperialismo" em "novo imperialismo", os significados do conceito vão-se multiplicando de forma bastante confusa[19].

Como resposta a um movimento político neoconservador nos Estados Unidos, que, estimulado pela eleição de Bush II, aumentou sua campanha em favor da potência assumir-se um império, os movimentos sociais de esquerda antiglobalização em alta desde a década de 1990 não tardaram em assumir slogans "anti-imperialistas" e algumas obras de grande

19 No parágrafo de abertura de *Imperialism: a study* – obra unanimemente assumida como inaugural da historiografia do imperialismo – Hobson já afirma que "a confusão de vagas abstrações políticas é tal que parece impossível apontar de modo acurado os contornos de um 'ismo' qualquer para poder formular uma definição que sirva para identificá-lo e distingui-lo dos demais. Em um campo em que as acepções das palavras mudam com tanta rapidez e com tanta sutileza, e não apenas em consequência das mudanças de pensamento, mas frequentemente por conta da ação dos profissionais da política, que manipulam artificialmente e tratam de obscurecer, ampliar ou distorcer o significado das palavras, é perda de tempo demandar o mesmo rigor que é esperado nas ciências exatas. Uma certa consistência geral em sua relação com outros termos do mesmo tipo é a abordagem mais próxima de uma definição que um termo como Imperialismo admite. " (Hobson, 1968, pág. 3). "Novo imperialismo" é título do livro de Harvey, de 2004, mas também é o subtítulo de um livro de Kiernan, de 1978. Lenin, em 1917, chama o fenômeno que pretende descrever de "novo imperialismo", termo que também foi fartamente utilizado para descrever a atuação dos Estados Unidos durante a Guerra Fria. Para uma crítica da falta de rigor do debate sobre o imperialismo, consultar Franco (2015).

repercussão – sobretudo o livro de Hardt e Negri (HARDT e NEGRI, 2001) – trouxeram de volta as discussões sobre o imperialismo para o centro dos debates acadêmicos mundiais – inclusive com a direita participando ativamente[20].

O debate sobre o imperialismo nunca foi prerrogativa marxista, embora grande parte de seu desenvolvimento tenha ocorrido pelo menos em diálogo com essa visão de mundo. Além do próprio Hobson, temos na historiografia do imperialismo figuras de gigantesca envergadura intelectual e diversas orientações políticas como a já mencionada Hannah Arendt, Joseph Schumpeter e Thorstein Veblen, além de importantes debates historiográficos em torno das obras de Gallagher e Robinson (sobre o "imperialismo do livre-comércio") e Cain e Hopkins ("imperialismo *gentleman*"). Para não mencionarmos os defensores do império – que sempre conseguem se fazer presentes.

Mas uma característica da historiografia *marxista* do imperialismo em nossos dias é a estranha forma de retomar os textos clássicos. Nessa retomada, muitas vezes fica-se com a impressão de que a escolha do que deve ser retomado, e o que não deve, se baseia em critérios arbitrários e inconsistentes, retomando autora e autores de modo parcial, quando não a partir de caricaturas deformadas por intermediários. Não é aqui o lugar de nos alongarmos sobre esse argumento, mas é fundamental que marquemos o fato de que o que caracteriza a interpretação *marxista* sobre o imperialismo é *precisamente*

20 O fato de que o debate voltou ao *centro* do marxismo estadunidense não afirma que ele havia sido esquecido ou tenha se tornado em algum momento menos importante. Com efeito, esse fato diz muito mais sobre o *debate* do que sobre o imperialismo. Sobre isso, Franco 2015.

a importância de procurar demonstrar os nexos necessários entre o que quer que se defina por imperialismo e o modo de produção capitalista. Essa é a principal especificidade da historiografia marxista[21].

Tendo isso sempre em mente, cabe perguntar sobre a atualidade – ou não – da discussão sobre o imperialismo[22]. Para tanto, dada justamente a heterogeneidade do que se entende por imperialismo, nos parece que devemos delimitar alguns dos seus principais conceitos. Sob nosso juízo, a grande herança marxista para o entendimento-combate do/contra o imperialismo são o *capital financeiro* (síntese das formas parciais de capital com predomínio da forma mais abstrata); a *exportação de capital* (impondo novos padrões de relação entre os países, outrora *predominantemente* trocadores de mercadorias); a *expansão do modo de produção capitalista* (com a consequente destruição de formas outras de vida); e a *rivalidade entre as potências* que *tendem a* se transformar numa guerra generalizada. Mais do que isso, se trata de perceber que esses fenômenos todos estão – desde pelo menos 1870 – de tal forma fundidos que devem ser entendidos a partir de uma *totalidade histórica*, não sendo outra a interpretação de Lenin segundo a qual "o capitalismo se transformou em imperialismo" (LENIN, obra citada, pág. 126), ou seja, o imperialismo é um novo estágio do capitalismo – e daí que se deve entende-lo enquanto um

21 Exceções são os autores Panitch e Gindin (2012) que criticam o debate da Segunda Internacional por supostamente serem economicistas. Para a crítica da forma como os autores se encontram naquela prisão politicista que denunciamos no princípio desse nosso texto, ver Franco (2015).

22 https://developingeconomics.org/2017/05/21/is-imperialism-a-relevant-concept-today-a-debate-among-marxists/

momento da história e não *uma política, objeto de deliberação, negociação, escolha, estratégia, sagacidade*[23].

O próximo movimento do texto, procuramos verificar como essas características se manifestam no Brasil contemporâneo. Entretanto, por se tratar de um aspecto do imperialismo particularmente atinente à atuação das grandes potências, cumpre que façamos um breve comentário sobre o problema da dinâmica de rivalidade em nossos dias.

Depois de um período de catástrofes (as duas Guerras Mundiais), seguiu-se um momento em que não estourou nenhuma guerra que envolvesse *diretamente* cada uma das superpotências. Passado algum tempo – em especial com o fim da União Soviética – fortaleceu-se a crença de que esse problema seria coisa do passado, ao que cresceu uma perspectiva reformista *a la* Kautsky segundo a qual haveria um grande truste internacional de potências – outrora denominado *ultraimperialismo*. O século XXI, com as crises da Ucrânia, do Mar da China, da Síria, da Coréia do Norte, do espaço ultraterrestre *etc*., não parece crível apostar que a ameaça de conflito tenha sido suprimida. E como a ameaça, muitas vezes é guerra, caiu por terra o argumento neokautskista. O que nos faz lembrar da crítica que Lenin lançou no calor dos acontecimentos: ficar analisando como o desenvolvimento do capitalismo pode ser pacífico num momento, não-pacífico no outro e pacífico num terceiro é rebaixar-se à tarefa de sofista. Uma das principais lições da historiografia marxista sobre o imperialismo – senão a mais importante – é justamente procurar desvelar o que há

23 Essa ideia não é exclusiva de Lenin. Podemos identifica-la também, à sua forma, em Rosa Luxemburgo (MURUA e FRANCO, 2016)

por baixo da superfície e encontrar as conexões de longo prazo (*orgânicas*) que resultam da acumulação do capital e da reprodução do modo de produção capitalista.

O Brasil e o imperialismo: diferentes tempos da parte e do todo em perspectiva sumária.

A análise da inserção global do Brasil no sistema internacional capitalista, ou, antes, as formas com as quais o capitalismo se manifesta no Brasil, constitui o núcleo central de preocupações políticas e teóricas de um considerável conjunto de autores, dentre os quais certamente se destaca o historiador Caio Prado Jr. Sua tese sobre o "sentido da colonização", por exemplo, ocupa um capítulo fundamental da historiografia brasileira e orienta suas reflexões posteriores. Em *História Econômica do Brasil*, Prado Jr desenvolve esse argumento, procurando demonstrar as articulações do que se convencionou chamar de 'descobrimentos' com a história do comércio europeu, da qual eles seriam apenas um capítulo em que se destacaria a "imensa empresa colonial a que se dedicam os países da Europa a partir do século XV", pois é "sempre como traficantes que os vários povos da Europa abordarão cada uma daquelas empresas" (PRADO JR., 1973, pág. 14). O ponto central, para Caio Prado Jr, que explicaria as razões pelas quais a historiografia brasileira deveria lançar-se à tarefa de investigar a formação colonial, residiria no fato de que "tudo isso lança muita luz sobre o espírito com que os povos da Europa abordam a América" (PRADO JR.,1973, pág. 15). Em suas palavras,

> no seu conjunto, e vista no plano mundial e internacional, a colonização dos trópicos toma o aspecto de uma vasta empresa comercial, mais complexa que a antiga feitoria, mas sempre com o mesmo caráter que ela, destinada a explorar os recursos naturais de um território virgem em proveito do comércio europeu. É este o verdadeiro sentido da colonização tropical, de que o Brasil é uma das resultantes; e ele explicará os elementos fundamentais, tanto no social como no econômico, da formação e evolução histórica nos trópicos americanos. Se vamos à essência da nossa formação, veremos que na realidade nos constituímos para fornecer açúcar, tabaco, alguns outros gêneros; mais tarde, ouro e diamante; depois algodão, e em seguida café, para o comércio europeu. Nada mais que isto. É com tal objetivo, objetivo exterior, voltado para fora do país e sem atenção a considerações que não fossem o interesse daquele comércio, que se organizarão a sociedade e a economia brasileiras. Tudo se disporá naquele sentido: a estrutura social, bem como as atividades do país. Virá o branco europeu para especular, realizar um negócio: inverterá seus cabedais e recrutará a mão-de-obra de que precisa: indígenas ou negros importados. Com tais elementos, articulados numa organização puramente produtora, mercantil, constituir-se-á a colônia brasileira. Este início, cujo caráter manter-se-á dominante através dos séculos da formação brasileira, gravar-se-á profunda e totalmente nas feições e na vida do país. Particularmente na sua estrutura econômica. E prolongar-se-á até nossos dias, em que apenas começamos a livrar-nos deste longo passado colonial. Tê-lo em vista é compreender o essencial da evolução econômica do Brasil [...]" (PRADO JR., 1973, pág. 22-23)

Tratava-se, portanto, não apenas de compreender os determinantes da formação brasileira desde a chegada dos portugueses e a implantação da colônia, mas, sobretudo,

compreender que este caráter colonial ainda seria constitutivo da brasilidade, mesmo muitos séculos depois[24]. Assim, o procedimento metodológico de Prado Jr, partindo da forma com que concebia o materialismo histórico, tem por meta articular a formação da economia brasileira com a expansão mundial do capitalismo em suas mais variadas fases.

Neste sentido, seguindo a historiografia marxista, sobretudo a de cunho leninista, Caio Prado Jr. Procura diferenciar o que ele entende por uma "fase puramente comercial" do capitalismo com a "fase de exportações de capitais", ou seja, o imperialismo, destacando, evidentemente, a "ação do imperialismo no nosso caso específico [o Brasil] em particular", "apenas um capítulo, talvez não mais que um simples parágrafo da história do imperialismo" (PRADO JR. 1973, pág. 271), uma vez que

> o Brasil não será mais que um dos elos da grande corrente que envolve o universo e mantém ligados todos os povos

24 Provavelmente um dos mais destacados discípulos de Caio Prado Jr, Fernando Novais deu continuidade a essa linha interpretativa em pelo menos duas frentes importantes. Por um lado, ao demonstrar de forma mais complexa o que na obra de Caio Prado Jr aparecia de forma indicativa: a relação da colonização com a acumulação primitiva de capital na constituição do capitalismo (o "sentido profundo da colonização", desenvolvido em *Portugal e Brasil na crise do Antigo Sistema Colonial*); e as formações sociais que decorrem da herança colonial brasileira (destacando sobretudo a importância da instituição social *escravidão*, desenvolvido em diversos artigos, de algum modo sintetizados no *Condições de Privacidade na Colônia* e outros ensaios compilados em *Aproximações*). Também gostaríamos de destacar que a herança da colonização para a formação das sociedades americanas não é prerrogativa de autores brasileiros e também aparece em obrar icônicas como *As veias abertas da América Latina*, do uruguaio Eduardo Galeano e *Colonialidade do poder: eurocentrismo e América Latina* e *Dom Quixote e os moinhos de vento na América Latina,* do peruano Aníbal Quijano, dentre muitas outras.

> numa única estrutura que tem por centro diretor os grupos controladores do capital financeiro internacional. (PRADO JR., 1973, pág. 277)

A partir do entendimento da ação dos grandes trustes e monopólios em escala mundial, e ainda com o objetivo de demonstrar a articulação local com as engrenagens globais do capital, Caio Prado Jr. atenta para o fato de que a existência desses grandes grupos não elimina a concorrência e as fricções entre eles, que "tomam um caráter nacional porque, embora internacionais por essência, apelam nas lutas que têm de sustentar para o poder político, de uma ou de outra nação soberana que se põe a seu serviço" (PRADO JR,1973, pág. 278).

Pensando os problemas da formação para a compreensão das possibilidades de desenvolvimento nacional, o que Caio Prado Jr procura denunciar é que, por conta de ocupar uma "posição secundária no 'sistema universal do imperialismo'", "o Brasil é apanhado e arrastado passivamente ao vórtice daquela luta, e sua evolução econômica será função de grandes acontecimentos mundiais" (PRADO JR.,1973, pág. 278). A questão mais importante para Caio Prado Jr, e que marca toda a historiografia desenvolvimentista brasileira – acentuada, mas não somente entre os economistas – é justamente o caráter *heterônomo* da evolução econômica brasileira, que se dá a reboque dos grandes acontecimentos mundiais. Traduzido para o problema do seu tempo, isso implicava que – assim como acontecido com outros ciclos de expansão do capital como o algodão e o café – durante algum tempo,

> o Brasil recebe uma quota desta distribuição e se industrializa; mas qualquer nova conjuntura mundial, econômica ou política, pode tornar outro ponto mais interessante: para lá se abala a indústria recém-criada (PRADO JR., 1973, pág. 279)

O que queremos deixar ressaltado aqui, é que existe uma tensão importante no argumento, que consegue perceber que "não há mais, verdadeiramente, no mundo contemporâneo, história econômica deste ou daquele país, mas unicamente a de toda a humanidade" (PRADO Jr., 1973, pág. 280), *ao mesmo tempo* em que permanece uma aposta de que haveria alguma forma de desenvolvimento capitalista autônomo, fundamentado na ação de uma "burguesia indígena" que pudesse funcionar como elemento aglutinador do "progresso econômico" [25]. Assim, vai se constituindo uma tese em que aparecem de forma heterogênea, por um lado, as contradições intrínsecas ao capitalismo e, por outro, uma certa noção de "normalidade" e

25 "Em primeiro lugar o imperialismo atua como um poderoso fator de exploração da riqueza nacional; não é outro seu objetivo que acaparar em benefício próprio a mais-valia do trabalho brasileiro ao seu alcance. Nisso ele age como qualquer outra forma de capital, e não tem aí nada de particularmente interessante. Mas o que o distingue é que tal exploração não se faz em benefício de uma classe brasileira, uma burguesia indígena (a não ser grupos insignificantes ligados diretamente ao capital financeiro, e tão internacionais quanto ele), mas de classes e interesses completamente estranhos ao país. Isso é muito importante, porque neste processo não é apenas a classe trabalhadora que se desfalca, mas o país em conjunto que vê escoar para fora de suas fronteiras a melhor parcela de suas riquezas e recursos. As contradições da exploração capitalista tomam assim caráter muito mais agudo e extremo. Entre outros efeitos bem patentes estão a deficiência e morosidade da acumulação capitalista brasileira, essencialmente débil. Falta assim ao país o elemento fundamental do progresso econômico. " (PRADO Jr., 1973, pág. 280)

"virtuosidade" que estaria atrelada a um hipotético desenvolvimento *nacional*, que pudesse se sustentar na industrialização e em atividades mais "dinâmicas", de maior "valor agregado" – conforme propunham as teses da CEPAL – e menos dependentes da exploração da natureza[26].

Sob nosso ponto de vista, o exemplo mais significativo de que a crítica de Caio Prado Jr, muitas vezes se limita ao horizonte utópico-idílico do desenvolvimento nacional é a crença de que "a par destes aspectos do imperialismo, encontramos

26 "[...] a intervenção totalitária do imperialismo na economia brasileira desvirtua seu funcionamento, subordinando-a a fatores estranhos e impedindo sua estruturação normal na base das verdadeiras e profundas necessidades da população do país. O exemplo máximo disso se observa no papel que o imperialismo tem representado no sentido de manter a economia brasileira na função primária, que vem do seu passado colonial, de fornecedora de gêneros tropicais ao comércio internacional. Aos fatores que já hoje se mostram favoráveis a uma ruptura definitiva com este passado, opõe-se nitidamente, em certos aspectos fundamentais, a ação do imperialismo. O estímulo que traz àquela função [...] faz passar a um segundo plano todas as atividades tendentes a libertar o país de suas contingências coloniais. Em outros casos a ação do imperialismo é direta e ainda mais nítida; o exemplo da escamoteação das jazidas de ferro brasileiras, deixadas em abandono para servirem de reservas potenciais para quando e como os trustes siderúrgicos internacionais julgarem convenientes aproveitá-las, é bastante claro. Poder-se-iam acrescentar as manobras políticas do imperialismo que, graças à profunda penetração do seu capital, tornam-se fatores de primeiro plano na vida pública do país, e agem em função de interesses completamente estranhos a ele. [...] As contradições do capitalismo, o seu funcionamento inorgânico e caótico, assumem nos países de economia colonial ou semicolonial, como o Brasil, um máximo de intensidade. Isto sem contar as manobras artificiosas, as especulações de câmbio em que o capital financeiro força situações anormais e oportunistas apenas para tirar delas partido momentâneo, seja embora com o mais grave dano para a economia geral do país." (PRADO JR., 1973, pág. 280-1)

nele um lastro positivo", uma vez que "ele representou sem dúvida um grande estímulo para a vida econômica do país"[27].

O que pretendemos argumentar é que esta visão de mundo aqui simbolizada pela obra de Caio Prado Jr. – e que a crítica não-radical do capitalismo teima em reproduzir, a despeito da história – é um grande impedimento para a ação política em nossos dias, por pelo menos um conjunto de dois motivos: o primeiro, é que nosso horizonte político continua sendo o desenvolvimento do capitalismo e o segundo é que ele se baseia em uma limitada dicotomia "interno-externo", "nacional-internacional"[28].

---

27 "Entrosando-a num sistema internacional altamente desenvolvido como é o do capitalismo contemporâneo, realizou necessariamente nela muitos dos seus progressos. O aparelhamento moderno de base com que contaria a economia brasileira até as vésperas da II Grande Guerra, foi quase todo ele fruto do capital financeiro internacional. Já me referi à sua contribuição no sentido de dotar o país de estradas de ferro, portos modernos, serviços urbanos, grandes empresas industriais que sem ele não teria sido possível realizar. O ritmo da vida econômica e social brasileira, que está, qualitativamente pelo menos, no nível do mundo moderno, é em grande parte reflexo da ação imperialista. E não foi apenas sua contribuição material que contou: com ela vieram o espírito de iniciativa, os padrões, o exemplo e a técnica de países altamente desenvolvidos que trouxeram assim para o Brasil alguns dos fatores essenciais com que contamos para o nosso progresso econômico. A evolução do imperialismo no Brasil (como no resto do mundo) é assim contraditória. Ao mesmo tempo que estimulou as atividades e energias do país, e lhe forneceu elementos necessários ao seu desenvolvimento econômico, foi acumulando um passivo considerável e tornou cada vez mais perturbadora e onerosa a sua ação. Mas também, favorecendo aquele progresso, acumulou no Brasil os fatores com que o país contou e continua contando para sua definitiva libertação. O imperialismo é um suicida que marcha seguramente para sua consumação." (PRADO JR., 1973, pág. 282-3)

28 Gostaríamos de louvar a atuação de diversos grupos que procuram não se limitar a essas perspectivas, como denotam as discussões do pós-extrativismo

Mas se o capitalismo não está hoje em sua forma colonial, tampouco está na forma como se encontrava quando Caio Prado Jr. escreveu as palavras que acabamos de apreciar. Não queremos argumentar, contudo, que a *ordem* da mudança que demarca as diferenças entre a colonização e a década de 1970 seja a mesma daquela que ressalta a mudança entre 1970 e o começo do século XXI. Adiante, apresentaremos alguns elementos que, ao nosso juízo, nos ajudam a nos aproximarmos de respostas para essa complicada tarefa de periodização do capitalismo, que extrapola os objetivos deste trabalho. Por hora, vamos avançar alguns pontos do raciocínio para tentarmos colaborar no "desafio de compreender a forma específica do capitalismo e do imperialismo contemporâneos e, neles, o papel desempenhado pelo Brasil", conforme as palavras da professora Virgínia Fontes, naquele que provavelmente é o mais importante livro escrito no século XXI sobre o imperialismo no Brasil (FONTES, 2010, pág. 11)[29].

A inserção do Brasil no contexto imperialista contemporâneo: "algo a temer", "algo de novo com Temer" ou o que?

Como dissemos anteriormente, de um ponto de vista ancorado na tradição marxista, *imperialismo* não é meramente a expressão de uma certa política externa agressiva e, portanto, anti-imperialismo também não pode ser colocado no plano do

e do bem-viver, a despeito de *muitas* dificuldades e limitações, procurando romper com os laços coloniais desde sua raiz.

29 Sobre o livro em questão, consultar Franco (2015).

voluntarismo político: ambos os processos estão inscritos na dinâmica da acumulação do capital e na sua superação. Ainda como já dissemos, isso não significa que o imperialismo se manifeste de forma homogênea ao longo do tempo e através do espaço. Portanto, cumpre que consideremos também sua forma específica de manifestação em cada caso concreto. Tendo em mente que, como também já dissemos, as principais categorias para a definição do imperialismo são o capital financeiro; a exportação de capital; a expansão do modo de produção capitalista; e a rivalidade entre as potências[30], vejamos como essas principais tendências – a síntese entre as formas parciais do capital, sua internacionalização e a destruição de formas outras de vida com a consequente expansão das bases de acumulação do capital se manifestam no Brasil nos anos recentes. Nossos objetivos aqui são dois. Primeiramente, queremos refutar a absurda hipótese de que os governos petistas teriam significado a luta anti-imperialista. Mas também queremos ressaltar que demonstra a sanha incontrolável de melhorar as condições de acumulação do capital do (des) governo golpista e, portanto, resulta no *aprofundamento* dos laços imperialistas anteriores – o que, noutro registro, mas no mesmo processo, também pode ser entendido como o "desenvolvimento capitalista".

Não é aqui o lugar em que devemos aprofundar as discussões sobre o controverso conceito de capital financeiro, formulado por Hilferding (obra citada) no princípio do século XX. Ainda que sejam diversas as interpretações sobre ele, para

30 Por se tratar predominantemente de uma dinâmica entre as grandes potências, comentamos brevemente a questão das rivalidades na seção anterior.

nossos propósitos podemos nos concentrar em alguns poucos *indicadores*, todos eles corroborando que – independente da concepção que se tenha de capital financeiro – este vem se fortalecendo muito nos últimos anos, indiferentemente às mudanças conjunturais na política nacional.

Isso está demonstrado, por exemplo, no robusto desempenho dos bancos. A título de exemplo, temos o relatório anual publicado pelo DIEESE no ano de 2010 (governo petista), que indica uma sólida continuidade na tendência à maior robustez dos bancos[31]. O que muda são as condições mais pontuais. Neste relatório, por exemplo, destacavam-se as "receitas com operações de crédito e arrendamento mercantil, além das aplicações em tesouraria e as receitas de prestação de serviços". Em plena consonância com as tendências de valorização do capital, o DIEESE denuncia a política econômica brasileira, "sustentada no tripé – superávit primário, câmbio flutuante e metas de inflação", que "contribuiu fortemente para a consolidação do rentismo em detrimento da atividade produtiva". Em sua estreita visão desenvolvimentista, que não identifica as contradições estruturais e orgânicas do imperialismo, o DIEESE argumenta que é preciso "discutir o limite de sustentação desse modelo e as alternativas para superá-lo em prol de um sistema financeiro que valorize o desenvolvimento e as especificidades nacionais". Voltaremos à questão dos limites dessa visão, que ignora

31 Assim como observado em períodos anteriores, os desempenhos espetaculares do ramo bancário/financeiro não deixam de ser nenhuma novidade, tendo em vista sua capacidade de adaptação a diferentes conjunturas econômicas, políticas e institucionais.
http://www.dieese.org.br/notatecnica/2011/notaTec97bancos.pdf

que o conceito de capital financeiro ultrapassa o "sistema financeiro" a partir justamente da síntese com as formas parciais, principalmente a "industrial".

Mas vejamos antes como se comportou o setor bancário no ano de 2011, "marcado por uma conjuntura internacional extremamente difícil". Demonstrando o que vimos argumentando desde o princípio – a visão univocamente estatista é um erro político e teórico – o relatório do DIEESE é peremptório: "os resultados obtidos pelos cinco maiores bancos que atuam no Brasil revelam uma situação de baixa vulnerabilidade do setor financeiro brasileiro ao cenário externo", sendo que observava-se "receitas, ativos e patrimônio em alta, além dos crescentes lucros".

Já no ano de 2012, em que "o Governo Federal iniciou uma política de redução dos juros e spreads bancários", os bancos tampouco foram abalados, sendo que "as demonstrações financeiras dos seis maiores bancos atuantes no Brasil registraram lucro líquido relativamente estável em relação a 2011[32].

No ano de 2013, "os seis maiores bancos do país apresentaram resultados bem distintos, decorrentes de estratégias de negócios diferenciadas". Enquanto "os bancos públicos deram prosseguimento à expansão de suas carteiras de crédito e obtiveram crescimento dos lucros e da rentabilidade" e "os bancos privados nacionais Bradesco e Itaú apresentaram bons resultados, embora tenham tido pouca expansão ou manutenção das operações de crédito e da rentabilidade", "os dois bancos

32 https://www.dieese.org.br/desempenhodosbancos/2012/desempenhoBancos2012.pdf

privados estrangeiros, Santander e HSBC, tiveram queda nos lucros e na rentabilidade e ligeiro incremento da carteira de crédito". Desnecessário dizer que essa queda *relativa* de lucros e rentabilidade jamais podem ser creditados a uma estratégia anti-imperialista de ímpeto nacionalista por parte do governo brasileiro que teria expandido o setor bancário público *contra* os bancos privados estrangeiros. Voltando ao relatório, temos que o efeito, obviamente, foi que, "a despeito dessas diferenças, os bancos brasileiros continuam sendo um dos segmentos empresariais mais rentáveis do país e do mundo[33], para a alegria de todos os seus investidores, quaisquer sejam suas nacionalidades.

Vejamos o que aconteceu em 2014 – o ano do *golpeachment*, supostamente cheio de incertezas para "o Mercado". Segundo o mesmo DIEESE, "os resultados dos cinco maiores bancos do país mostraram que não existe cenário ruim para o setor financeiro, independentemente do desempenho do conjunto da economia", posto que "todos eles tiveram lucros elevados, mesmo reduzindo o ritmo de expansão das operações de crédito"[34].

Em 2015, "a despeito do adverso cenário econômico", "os cinco maiores bancos do país tiveram resultados significativos, com destaque para os dois maiores bancos privados – Itaú e Bradesco –, cujos lucros alcançaram os mais elevados

33 https://www.dieese.org.br/desempenhodosbancos/2013/desempenhoDosBancos2013.pdf

34 https://www.dieese.org.br/desempenhodosbancos/2015/desempenhoBancos2014.pdf

patamares da história do Sistema Financeiro Nacional[35]. Em 2016 – ano do último relatório publicado – o cenário econômico em geral não foi melhor que os anos anteriores, mas mesmo assim – ou talvez por isso mesmo – "os cinco maiores bancos do país tiveram desempenho muito expressivo, seja em termos de intermediação financeira (as principais contas dos bancos) ou de resultado operacional", "a despeito do adverso cenário econômico e da queda observada no resultado líquido em comparação com o ano anterior.[36]

Ou seja, o suposto anti-imperialismo contra-hegemônico petista favoreceu amplamente o setor bancário, o que o governo golpista, por seu turno, vem tratando de favorecer ainda mais.

Mudando ligeiramente o registro em busca de subsídios ao argumento favorável à suposta contra-hegemonia petista, podemos destacar outro fator importante para a análise do capital financeiro – *que não se restringe às finanças* –: a importância crescente do setor bancário *ante* os outros setores da economia: *inclusive* por seu tamanho relativo: seu lucro é maior que o de todos os outros setores somados[37].

Mas não apenas de banco se constitui o capital financeiro. Um ponto do argumento de Hilferding nem sempre levado às últimas consequências é que a partir da *síntese* do capital financeiro, a forma de valorização mais abstrata, superior às

35 https://www.dieese.org.br/desempenhodosbancos/2015/desempenhoBancos2015.pdf

36 https://www.dieese.org.br/desempenhodosbancos/2016/desemprenhoDosBancos2016.pdf

37 http://www.infomoney.com.br/mercados/acoes-e-indices/noticia/5510470/lucro-bancos-supera-todos-outros-setores-juntos-isso-mau-sinal

demais, passa a ser dominante na relação. Esta transformação, que obviamente não se opera "do dia para a noite", mas, muitas vezes, ao longo de extensos períodos, é a efetiva transformação da "indústria" em uma relação social *alheia* à produção e, portanto, não tão aderente às políticas públicas de incentivo à produção quanto sonha a vã filosofia dos economistas industrialistas[38]. Assim, temos o curioso exemplo brasileiro – a ser investigado se é ou não mais uma jabuticaba – em que, segundo demonstram os estudos de Antônio Carlos Diegues, os "industriais" aumentam [!] seu lucro durante o processo de desindustrialização.

Segundo o autor, esse processo, explicitado na década de 2000, remonta às décadas anteriores, quando se disseminou o "paradigma das empresas em rede" que possibilitou a fragmentação global do processo produtivo e seu deslocamento para a Ásia, bem como permitiu a consolidação dos modelos de gestão baseados na lógica da maximização do valor acionário. (DIEGUES, 2015, p. 11) Isso acarreta, segundo esse mesmo autor, na quebra do "virtuoso [*sic*] binômio de retenção de lucros e reinvestimentos [...] que caracterizou o desenvolvimento produtivo brasileiro ao longo do processo que se convencionou rotular como desenvolvimentista" (DIEGUES, mesma obra, p. 10). Por seu turno, esses modelos de gestão,

> ao demandarem liquidez e desempenho de curto prazo das empresas industriais, fundamentaram-se em estratégias que exigiam a concentração crescente dessas em atividades

38 Neste texto, por questão de espaço, não abordaremos o setor agrícola, que evidentemente não escapa desses processos aqui descritos, ainda que conte com particularidades.

> estritamente não manufatureiras, dentre as quais se destacam aquelas da esfera financeira" (mesma página)

Portanto, através de uma "reação defensiva da indústria local" (mesma página) potencializada pela ampla hegemonia capitalista de roupagem "neoliberal" em favor das quedas das barreiras ao comércio internacional e às finanças (mesma página), vemos na prática aquela síntese entre capital industrial e capital bancário que Hilferding havia descrito um século antes. Nas palavras de Diegues,

> como resultado destas transformações, a emergência deste novo padrão de organização e acumulação da indústria local dá origem ao que se denomina neste artigo "Doença Brasileira". Essa seria caracterizada por um cenário em que se observam reconfigurações estruturais na indústria em direção à especialização regressiva e à desindustrialização, paralelas ao surgimento de estratégias que garantem a acumulação do capital investido na esfera industrial. Tal acumulação, por sua vez, estaria associada à emergência de estratégias crescentemente desvinculadas do desempenho estritamente produtivo. Em outras palavras, observa-se na década de 2000 no Brasil a coexistência de um processo de desindustrialização, paralelo à manutenção e até à ampliação da acumulação do capital investido na indústria local. [...] "No entanto, apesar das evidências de desindustrialização [...] sugerirem uma fragilidade da indústria local, de maneira oposta ao que se poderia imaginar a partir de uma extrapolação do argumento de trabalhos que defendem estar em curso um fenômeno análogo à Doença Holandesa no Brasil, nota-se que a massa de lucros do setor industrial em valores reais quase dobrou entre 2000 e 2010 para empresas com 30 ou mais ocupados. Não suficiente esse crescimento exponencial da massa de lucros, observa-se um descolamento

entre a evolução do ativo, da receita e do lucro na esfera industrial (Gráfico 2). [...] É exatamente neste cenário de Doença Brasileira, onde se observa uma desvinculação, ainda que parcial, da dinâmica de acumulação do desempenho estritamente produtivo, que se devem compreender as causas do baixo dinamismo do investimento industrial mesmo em um contexto de mais de uma década de crescimento do consumo local (mesma obra, págs. 13 e seguintes)

GRÁFICO 2: EFEITO RENTABILIDADE: Taxas de Crescimento Ativo Total e Receita Total menos Custo Total, segundo tipos de tecnologia, de 2000 a 2010

Fonte: elaboração própria a partir de PIA – IBGE – Vários Anos. Classificação baseada em OECD (1987) a partir de Pavitt (1984). Dados deflacionados segundo IPA -FGV. Empresas com 30 ou mais pessoas ocupadas. Ver notas metodológicas. em Nota de Rodapé 3.

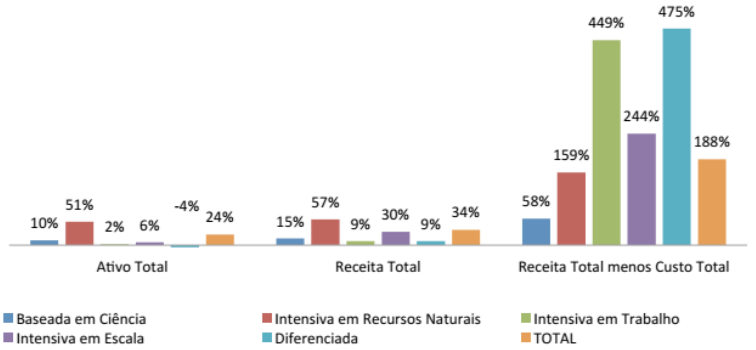


GRÁFICO 1: RENTABILIDADE DO ATIVO (EBITDA/ATIVOS TOTAIS) 2004-2013
Fonte: Orbis/Bureau Van Dijk.

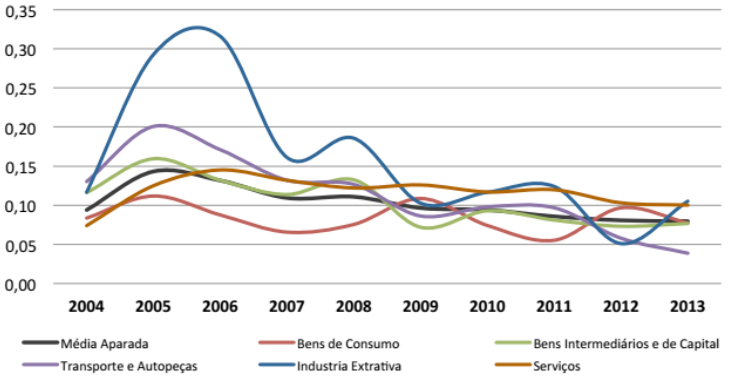
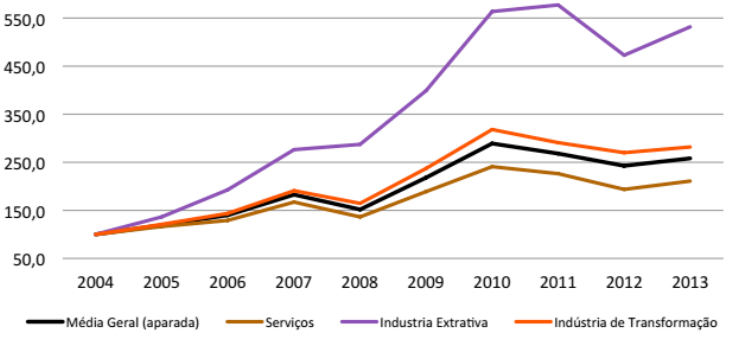


GRÁFICO 2: CRESCIMENTO REAL DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO 2004-2013 (2004=100)
Fonte: Orbis/Bureau Van Dijk.



No que este comportamento se reflete no conjunto das manifestações econômicas no país, essas transformações produzem dois efeitos intrinsecamente interligados: a) a queda da participação da indústria na composição do PIB (com o relativo

crescimento da importância de *commodities*) e b) a dificuldade de internalizar cadeias produtivas e de valor, no que o economista Plínio de Arruda Sampaio Jr – outro defensor da industrialização – considera "mecanismos draconianos de neocolonização" (SAMPAIO JR, 2007, p. 147) – que o mesmo também denomina "reversão neocolonial" – cuja fórmula sintética seria "dependência *e* barbárie" (mesma obra, pág. 153, grifo nosso).

A grande questão que devemos sublinhar é que os "problemas" com as cadeias de valor derivam também de um mesmo e conhecido processo: o próprio desenvolvimento do capitalismo, ou seja, o imperialismo. E isso independentemente de estratégias estatais, às quais, *quando muito* "contra-hegemônicas"[39], retardam *provisoriamente* os processos de acumulação, para, na sequência, potencializá-los a níveis extremos. Afinal, é disso que se trata a promoção do desenvolvimento do capitalismo. O fato é que são as próprias decisões – "racionais" – dos capitalistas que progressivamente caminham na direção de uma

> intensa desverticalização, com a fragmentação de atividades acompanhadas por uma intensa transferência internacional de etapas produtivas, de maneira a aproveitar as possibilidades de redução de custos, acompanhados dos ganhos de economias de escala e escopo, viabilizadas pela ampliação dos mercados e pela gestão coordenadas de atividades geograficamente dispersas. [...] O processo de produção passou a ocorrer crescentemente sob a forma de uma rede internacional, integrando diferentes países e diferentes empresas,

39 Preferiríamos, neste caso específico, o vocabulário keynesiano, muito mais afim à orientação dessas ações: políticas *anticíclicas*.

> realizando etapas da cadeia de valor sob a coordenação das grandes corporações. (HIRATUKA e SARTI, 2015, p.10)

O ponto destacado por Sarti e Hiratuka – economistas desenvolvimentistas e "heterodoxos" – é o cada vez menor "efeito transbordamento", ou "efeito multiplicador", cuja aposta – menos ou mais confirmada – foi a razão última da defesa incondicional da industrialização. O que esses economistas demonstram é que, desde o final do século XX e cada vez mais, "a articulação entre produção, exportação de manufaturas e desenvolvimento industrial e econômico mudou significativamente", pois, se "antes do advento das redes globais de produção" a incorporação de países periféricos "exigia a internalização de cadeias produtivas inteiras e, muitas vezes, um conjunto de cadeias produtivas complementares" – "o que significava uma necessidade grande de mobilizar recursos financeiros, humanos, técnicos, gerenciais e tecnológicos" – "no novo contexto, passou a ser possível atrair etapas específicas da cadeia de valor, dado a redução das barreiras para o início da atividade manufatureira, assim como para as exportações de produtos manufaturados" de modo que "se tornou possível internalizar atividades manufatureiras através da inserção em etapas da cadeia de valor, enquanto no passado era necessário criar essas cadeias de valor internamente" (mesma obra, p.11). Portanto,

> ao mesmo tempo em que a incorporação de atividades manufatureiras se tornou mais fácil, seus impactos e seu significado do ponto de vista do desenvolvimento econômico podem ser muito menores, uma vez que a depender do tipo de atividade internalizada, da magnitude dos efeitos de encadeamentos, do processo de aprendizado e dos

> transbordamentos, pode ocorrer criação de capacidade manufatureira sem necessariamente ocorrer industrialização. (mesma página)

Mais uma vez, temos a ocasião de rememorar que esses processos estão inscritos na forma mesma como o capital se comporta, sendo amplamente discutidos na teoria marxista da época da Segunda Internacional e constituindo uma pedra angular das interpretações sobre o imperialismo. Isso porque, conforme observam os desenvolvimentistas do século atual, trata-se simplesmente de manifestações contemporâneas do aumento da concorrência oligopolista em época de capital financeiro pois, a partir do fato de que o que importa no capitalismo não é a produção, mas a contínua geração de riqueza abstrata, os investidores são – sempre que essa seja a estratégia mais adequada de acordo com os critérios de acumulação do capital (em linguagem econômica: baixo risco, alta liquidez e alta lucratividade), e desde que as condições materiais assim o permitam (*cf*: novas tecnologias) – impelidos a concentrar suas ações (em sentido estrito e em sentido lato) nas atividades mais lucrativas (*core business*, na linguagem que a Ciência Econômica empresta da Administração), no reforço de ativos intangíveis (*stock options*, *bonds*, *etc*) no aumento de controle sobre padrões tecnológicos e nas fusões e aquisições (*cf:* HIRATUKA e SARTI, 2015). Como sabemos, é a *estratégia* do capital em tempos de crise desde, *pelo menos*, 1870, potencializadas pelas ferramentas que o próprio capital e seus principais aliados – os Estados nacionais, as classes gerenciais e políticas, economistas *etc* – inventaram ao longo deste percurso. Em linguagem não tão distante das interpretações

sobre o imperialismo no início do século XX, Sarti e Hiratuka argumentam ainda que a

> elevação do poder de comando das grandes corporações dos países centrais sobre o valor gerado nas diferentes regiões foi potencializado e o aumento da escala global passou a ser um fator fundamental na luta competitiva, resultado das vantagens associadas à capacidade de diversificar riscos, operar em vários mercados, explorar diferenciais de custos e vantagens de localização em diferentes regiões. (mesma obra, p. 13)

Por variações conjunturais específicas do sistema internacional (em que as demandas chinesas pesaram bastante, mas cujo grande dinamismo se explica nas operações de fusões e aquisições), a primeira década do século XXI foi caracterizada por uma grande elevação dos fluxos de IDE. Segundo os mesmos Sarti e Hiratuka, "Depois de atingir um recorde de transações em 2007, quando atingiu mais de US$ 1 trilhão, o movimento anual passou a oscilar em torno dos US$ 400 bilhões anuais entre 2009 e 2013", mas isso porque

> a interpenetração entre os fluxos financeiros e os ativos reais uma vez que a elevada liquidez internacional e a hipertrofia das transações financeiras resultaram em uma disponibilização ampla de recursos para alavancar a compra de ativos no mercado mundial, reforçando o processo de concentração e centralização do capital em nível global. (mesma obra, páginas 13 e 14)

Não seria demais acrescentarmos que, segundo os mesmos autores, esses processos – de desenvolvimento do capitalismo – implicaram em uma gigantesca concentração e centralização

da propriedade, potencializadas por intrincados processos de financeirização – conforme apontado nas centenárias interpretações do imperialismo. Nos dados apontados por Sarti e Hiratuka, 50 agentes controlam cerca de 40% das receitas geradas por um conjunto formado por mais de 43 mil empresas multinacionais (mesma obra, p. 14)[40].

O que queremos argumentar não é apenas o gigantesco poder dessas absurdamente grandes corporações – que é óbvio – mas também a *complexidade* que as caracteriza. Isso significa, conforme já apontamos desde o início, que as linhas de força em questão apresentam *conflitos* que muitas vezes se configuram de forma *contraditória*. O que não impede, contudo, que o movimento mais geral vá se impondo ao longo do tempo – na ausência de transformações *estruturais* da sociedade[41].

Quanto à relação dessas grandes corporações capitalistas com os Estados nacionais, também é verdade que se fazem

---

40 Concentração, centralização e financeirização confirmadas em um robusto estudo quantitativo de 2011, que assim conclui: "Vemos que, apesar de seu pequeno tamanho, as empresas do núcleo/centro detêm, somadas, uma grande parcela do controle de toda a rede global de Empresas Transnacionais (ETNs). Mais precisamente, cerca de 4=10 (40%?) do controle sobre o valor econômico das ETNs no mundo pertence, através de um complexo emaranhado de relações de propriedade, a um grupo de 147 ETNs no núcleo, que detêm controle quase total sobre si mesmo. Os maiores proprietários dentro do núcleo podem ser pensados como uma "super-entidade" econômica na rede global de [empresas/corporações]. Um fato adicional relevante, nesse sentido, é que 3=4 (3/4?) do núcleo é composto por intermediários financeiros." (VITALI, GLATTFELDER e BATTISTON, 2011, p. 6, tradução livre)

41 Não queremos afirmar uma visão teleológica da história. Apenas separar o que são mudanças estruturais de movimentos contraditórios no interior de uma mesma estrutura. Para a superação do imperialismo continua sendo necessária a Revolução – ou seu colapso, provavelmente mais catastrófico.

perceber, ao longo do tempo, conflitos e contradições, ainda que o movimento geral, que confirma a intrínseca e necessária relação entre o sistema de Estados e o capital, também tenha uma direção que se impõe: a expansão da relação social capital enquanto elemento de conflituosa coesão entre as pessoas.

No plano internacional, esse movimento significa também uma assimétrica e hierárquica relação *entre* os Estados, ou *potências*, em certa linguagem das Relações Internacionais. O que nem sempre se problematiza neste por vezes suposto autônomo campo do saber – e que constitui o eixo central da problematização marxista sobre o imperialismo – é justamente a forma como a assimetria entre os Estados *também* tem a ver com os processos de acumulação do capital que vimos discutindo. Esta afirmação, de suma importância, obviamente extrapola os limites deste trabalho e carece de ser retomada noutra ocasião.

Quanto a isso, embora não de uma perspectiva marxista, um campo de pesquisa das relações internacionais já bastante avançado e que toca em nossos problemas de forma direta é a relação entre a "hierarquia das moedas" e a referida assimetria entre os Estados no que se refere à formulação de políticas econômicas.

Partindo de uma matriz teórica fundamentada em Aglietta e Cohen, dentre outros, a hierarquia das moedas decorre do fato de que, enquanto algumas delas são capazes de desempenhar suas funções em âmbito mundial, outras possuem um poder muito menor e uma atuação muito mais restrita. Um aspecto importante deste problema, e que se refere diretamente ao nosso foco de discussão, é que existe, portanto, uma grande solidariedade de interesses entre os Estados centrais e as grandes

corporações, na medida em que a contração de empréstimos em moedas globalmente aceitas é uma vantagem estratégica decisiva para a classe capitalista como um todo[42]. Mas no que toca o problema da formulação de políticas econômicas, cumpre anotarmos que os efeitos são ainda mais perversos para os países periféricos, uma vez que, enquanto a liquidez da moeda cabe em grande medida a decisões governamentais, a liquidez das divisas se dá em nível *sistêmico* e depende de decisões que passam pela preferência daqueles agentes gigantescos que controlam o mercado, mas também pelas decisões dos países que emitem as moedas superiores na hierarquia, preferências e decisões essas sobre as quais países como o Brasil tem pouquíssima ou nenhuma margem de atuação. (cf: DE CONTI, PRATES e PLIHON, 2013, p. 350 e seguintes)

Segundo podemos apreender do trabalho de De Conti, Prates e Plihon, provavelmente a variável econômica (da Ciência Econômica) mais importante para a assimetria dos efeitos no centro e na periferia é o tamanho do mercado (inclusive financeiro) interno de cada um dos países. Além do próprio fato, evidente por si mesmo, de que a dimensão interna é proporcionalmente maior nos países com maior mercado interno (em geral o centro), estes – por esse mesmo tamanho do seu mercado interno – costumeiramente contam com uma busca pelas moedas locais muito maior do que os países com pequeno mercado interno (em geral, a periferia) – porque existe uma "demanda cativa" pela

42 Esta questão aparece na literatura como o problema do descasamento de moedas (*currency mismatch*). Para essa discussão e assuntos correlatos, Biancarelli (2007) e Rossi (2008)

moeda local, posto que esta, no mercado interno, é uma imposição estatal, impossível em nível externo ante a própria anarquia internacional (cf: BULL, 2002). Portanto, embora os ciclos recessivos prejudiquem bastante as economias centrais, seus efeitos nas periferias são relativamente maiores, o que confere um grau estrutural (ou seja, em grande medida alheio às políticas macroeconômicas) à vulnerabilidade periférica. Desta forma, as ações domésticas afetam muito mais as condições de atração do capital em momentos de liquidez internacional (em que as periferias "concorrem" pela preferência do grande capital internacional) do que as condições de manutenção deste capital atraído em momentos de "fuga para a qualidade" (em que se mostra a vulnerabilidade monetário-financeira da periferia de modo inequívoco) (Cf: DE CONTI, PRATES e PLIHON, obra citada, p. 362 e seguintes).

Essa tendência foi confirmada em estudo sobre o Brasil, entre 2001 e 2010, do próprio Bruno de Conti e de Paulo van Noije. Segundo estes autores, mesmo com o aumento das reservas internacionais brasileiras – com capacidade para cobrir a dívida externa – o país continua com grandes dificuldades para alcançar o equilíbrio em suas transações correntes. Nas palavras dos autores,

> dessa maneira, a inserção externa realizada pela economia brasileira pelo lado financeiro durante a primeira década do século XXI levou a uma situação de excesso de entrada de capitais estrangeiros (em relação às necessidades das transações correntes), permitindo ao mesmo tempo a grande ampliação das reservas internacionais – que tendem a melhorar a solvência externa – e a apreciação do real – que tende a

> piorar os *déficits* das transações correntes. Tal efeito contraditório sobre as contas externas parece ter levado a uma composição da PII[43] que diminuiu a *vulnerabilidade-estoque* da economia brasileira, ao menos no curto prazo; mas que, no longo prazo, acentua a *vulnerabilidade-fluxo* e cristaliza a dependência dos financiamentos externos, principalmente para pagar as rendas desse enorme passivo externo líquido. (VAN NOIJE e DE CONTI, 2016, p. 237).[44]

Não são triviais, obviamente, as diversas formas de relação – inclusive conflitivas – entre os Estados e as grandes corporações capitalistas, sendo este tanto um tema de pesquisa clássico quanto um problema atual. Portanto, esforços dessa monta ultrapassam em muito nossos objetivos neste trabalho.

A título de mais uma ilustração de como o problema da acumulação do capital se atrela à dinâmica do poder internacional, poderíamos citar a extrema dificuldade de transformar as promessas de conquistas econômicas em prosperidade coletiva – problema também oriundo do caráter capitalista do capitalismo: um sistema de produção coletiva e apropriação privada. Na tal "economia do conhecimento", não espanta que o Brasil tenha baixa participação na área de patenteamentos, como podemos expresso na tabela abaixo, elaborada pelos já

---

43 Posição Internacional de Investimentos.

44 Essas visões se baseiam em Aglietta. Para uma crítica: Além da teoria da estabilidade hegemônica, José Gilberto Scandiucci Filho, para quem "a maioria dos estudos econômicos sobre a história do sistema monetário avança sobre bases demasiadas frágeis de teoria de política internacional. Em geral, ou abstraem completamente os conflitos de interesse da esfera internacional, oferecendo explicações técnicas do funcionamento do sistema monetário, ou reconhecem tais conflitos, embora limitados ao jogo interestatal de poder. (SCANDIUCCI, 2013, p. 325)"

mencionados Sarti e Hiratuka (HIRATUKA e SARTI, 2015, pág. 15):

Tabela 2
Patentes depositadas no EPO, por país de origem do depositante. Em % do total

País/Região	1980-1989	1990-1999	2000-2009
Países desenvolvidos	**99,81**	**98,89**	**94,58**
EUA	31,76	32,16	26,56
Japão	25,33	24,61	23
Alemanha e França	23,48	22,83	23,45
Europa – Outros*	18,6	18,14	19,7
OECD – Outros**	0,64	1,15	1,87
Países em desenvolvimento	**0,14**	**1**	**5,24**
Ásia (selecionados)	**0,06**	**0,88**	**5,03**
Coreia do Sul	0,02	0,72	3,53
China	0	0,01	0,76
Taiwan	0,01	0,07	0,41
Índia	0	0,03	0,22
Cingapura	0	0,03	0,08
Malásia	0	0	0,01
Hong Kong	0,02	0,02	0,01
Outros PEDs	**0,08**	**0,12**	**0,21**
Brasil	0,01	0,05	0,1
Rússia	–	0,01	0,02
México	0	0,01	0,03
Arábia Saudita	–	0,01	0,03
África do Sul	0,07	0,06	0,04
Argentina	–	0	0
Outros* **	**0,05**	**0,11**	**0,17**
Total (%)	**100**	**100**	**100**
Nº total de patentes	**234.569**	**497.159**	**835.201**

Fonte: Miranda (2014), a partir de dados de EPO PATSTAT / EPO e Orbis / BvD.
Notas: * Em "Europa – Outros" estão agregados 22 países: Áustria, Bélgica, Suíça, República Tcheca, Dinamarca, Espanha, Finlândia, Reino Unido, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Noruega, Polônia, Portugal, Suécia, Eslovênia, Eslováquia e Turquia.
** Em "OECD – Outros" estão agregados quatro países: Austrália, Canadá, Israel e Nova Zelândia.
*** Em "Outros" estão agregados os países que apresentaram número atribuído de patentes inferior a 100 como país de origem e como país hospedeiro nos três subperíodos.

Mas o que resta explicar é como mesmo nas – poucas – áreas em que o país empreende enorme esforço de "inovação", a perversidade do desenvolvimento do capitalismo se faz notar de modo cristalino. É o que demonstra o rigoroso estudo quantitativo e qualitativo de Carolina Bueno sobre a rede internacional de produção de conhecimento em biocombustíveis. Reconhecendo primeiramente que o principal fluxo desta rede se dá entre o Brasil e os Estados Unidos, e o nó principal e o Brasil (BUENO, 2016, págs. 104 e 105) –, Bueno comprova que, a despeito da liderança brasileira na *produção* de conhecimento na área (e em todas as subáreas correlatas) - não é demais lembrar em tempos de fúria privatista liberalóide que grande parte desse conhecimento se dá pela fundamental participação de verbas públicas, por meio da Embrapa e da Petrobras, para não mencionarmos as tão castigadas Universidades Públicas; e mesmo o Brasil sendo o principal *transmissor* de conhecimento, o país não consegue se apropriar dos benefícios dessa produção de conhecimento[45]. O que não é de todo inesperado, pois a partir de razões intrínsecas e extrínsecas,

45 "As duas conclusões são resumidas deste modo: no caso brasileiro, os dados indicam que não é observada uma articulação entre cumulatividade e apropriabilidade, uma vez que o país é líder no *ranking* de artigos, mas não se destaca no que diz respeito às patentes. O Brasil apresenta articulação entre cumulatividade, oportunidade e natureza e transmissão do conhecimento, uma vez que está bem posicionado na rede de conhecimento. A natureza dessa área inovativa (ou seja, em rede de colaboração) pode levar também a mecanismos de apropriabilidade pelos agentes com maiores vantagens competitivas (e, portanto, conduzir transformações na economia). Este não raro efeito pode explicar a desarticulação entre cumulatividade e apropriabilidade para o caso brasileiro" (mesma obra, p. 105)

> países com sistemas de inovação atrasados ou desarticulados de sua base de conhecimento possuem maiores chances de receber o movimento inverso[46], e uma das consequências é não obter os retornos da inovação tecnológica que poderiam transformar suas economias. (mesma obra, p. 108)

Ou seja, é muito – muito mesmo! – pouco provável que esforços de inovação possam implicar na superação do subdesenvolvimento, calcado em múltiplas razões *estruturais*.

Até aqui examinamos as contradições da acumulação capitalista no que toca as cada vez mais remotas possibilidades do tal desenvolvimento econômico, pois mesmo em se considerando um eventual crescimento, e mesmo com grande sagacidade por parte dos formuladores de política econômica, presumidamente bem-intencionados e com uma correta fundamentação teórica, as já hercúleas tarefas necessárias para o sonhado salto ao posto de potência se tornam a cada dia mais difíceis – para nós, autores deste texto, não nos enganemos: são impossíveis.

Mas, posto que estamos comentando o imperialismo – de um ponto de vista subalterno – não podemos deixar de destacar uma das mais perversas características do capitalismo, quando o analisamos do ponto de vista global – e não dos sofismas do desenvolvimento dito nacional, que sintomaticamente as desprezam: o *relativamente* baixo grau de desenvolvimento econômico

---

46 "Já o sentido de "inverso" significa o efeito de causa contrária a algo que era para se alcançar durante o movimento da inovação. Ou seja, quando um agente entra na rede de inovação, ele entra para ganhar, para obter as vantagens da inovação. Mas, nessa dinâmica, alguém vai perder, logo, perder é o mesmo que receber o movimento inverso, aquilo que ele não queria alcançar" (mesma obra, p.107)

dos países periféricos não implica que os processos de *destruição necessária* para a acumulação não se deem na periferia do sistema – onde, com efeito, provavelmente elas se agudizam.

Entender que a destruição é a base da acumulação do capital – o que até economistas conservadores como Schumpeter são capazes de afirmar sem hesitação – implica em entender que os países mais desenvolvidos *continuam* enfrentando essa destruição, ainda que, por conta da própria história *e* da articulação do poder em nível mundial, sob roupagens distintas das que enfrentamos na periferia. *Talvez* sob este restrito ponto de vista, possamos entender que a forma de destruição que vemos incessantemente na periferia tenha ocorrido anteriormente nos países ditos desenvolvidos, na tal "era da acumulação primitiva". Obviamente isso não implica que os países que estão vivenciando a destruição – digamos, com muita ironia – tardiamente, alcançarão esse prometido grau de desenvolvimento, embora talvez possamos acreditar que a mercadoria, no desenvolvimento normal – ou seja, esperado, a partir das tendências a ele inerentes – do capitalismo [o normal, portanto é a violência], venha a ser imposta a um número crescente de pessoas, que são, assim, incorporadas ao mercado sem que, com isso, possam aspirar à posição de "desenvolvidas" – que mesmo os "desenvolvidos" estão perdendo, vide as graves crises no *centro* do capitalismo.

Examinemos então o massacre a que chamam desenvolvimento, e sua articulação com o projeto de potência nacionalista, esteja ele vestindo farda ou terno-e-gravata[47]. Nas palavras de Verena Gloss,

---

47 Os tempos são sombrios e precisamos afirmar, como um mantra: *menos barbárie é sempre melhor que mais barbárie*. Sob nenhum ponto de vista uma

> a satisfação em estar relacionado ao grande, independentemente se há participação, mérito ou vantagem em sua existência – e ainda, independentemente se é real ou mito –, tem sido explorada em benefício do projeto desenvolvimentista de diversos governos ao longo da história recente do país. Nesse sentido, realizações de setores da economia tendem a incorporar um certo fetichismo nacionalista que lhes garante benevolências supraideológicas e que, não raro, abafam ou desacreditam críticas estruturalmente divergentes. Ou seja, com maior ou menor aceitação, são incorporados pelo senso comum como "motivo de orgulho" fatos como sermos os maiores produtores de soja e cana do mundo; sermos os maiores exportadores de carne vermelha e termos o segundo maior rebanho bovino; termos a segunda maior hidrelétrica (Itaipu) e estarmos construindo a terceira (Belo Monte); ser brasileira a maior mineradora (Vale) e a maior mina de ferro (Carajás); termos um banco de fomento (BNDES) com mais desembolsos que o Banco Mundial; termos e estarmos explorando uma das maiores reservas oceânicas de petróleo (pré-sal). Uma mitificação do externo ao sujeito que cria a curiosa premissa, fortemente incentivada pelo discurso governamental, de "não sei quanto ao resto, mas nisso somos realmente bons". (GLOSS, 2016, p. 408)

A autora continua:

> a performance da indústria agrário-extrativista tem, na lógica do desenvolvimentismo, um mérito inegável, ao mesmo tempo que reflete a tendência de uma inexorável reprimarização da economia. O desempenho do setor produtivo primário de fato vem sendo vital para a balança comercial brasileira, apesar da participação regressiva das exportações

intervenção militar no Brasil pode hoje ser vista como esperança de dias melhores.

– em que as *commodities* são hegemônicas – no PIB nacional. Também é fato que as atividades agropecuárias, o setor petrolífero e a mineração têm um peso significativo no fluxo de geração de riquezas (e, de forma associada, de empregos, se considerarmos os investimentos em infraestrutura de suporte, como vias de escoamento, refinarias, portos, hidrelétricas *etc*., cerne do Programa de Aceleração do Crescimento criado pelo governo Lula em 2007). Mas a priorização dessas atividades no arcabouço das políticas públicas e na definição do "modelo de país" tende tanto a invisibilizar realidades, possibilidades e futuros diversos, como a anular obstáculos ao seu desenvolvimento, sejam eles territoriais, culturais, sociais ou, em última instância, legais. E aí mora o perigo. (mesma obra, p. 408-9)

Destarte,

> a despeito dos direitos territoriais constitucionais das populações indígenas, o esbulho sistemático de suas áreas em favor de empreendimentos agropecuários remonta à década de 1930, aponta a Comissão. A partir de 1968 e da promulgação do Ato Institucional nº 5, porém, além da intensificação dos processos de tomada de terras por grandes empresas, políticos e assentamentos de colonos não índios, as ocorrências de genocídio, remoção forçada, encarceramento e demais violações de Direitos Humanos básicos das populações indígenas, aliadas a um violento processo de desintegração ambiental, toma proporções sem precedentes com a implantação de obras como as hidrelétricas de Itaipu, no Paraná, Balbina, no Amazonas, e Tucuruí, no Pará; a criação do Projeto Grande Carajás (mineração de ferro) e da Estrada de Ferro Carajás, ambos no Pará; da então estatal Vale do Rio Doce (hoje Vale, privatizada), e rodovias como a Transamazônica, a br-163 (Cuiabá-Santarém), a br-174 (Manaus-Boa Vista) e a br-210 (Perimetral Norte, que

> liga os estados do Amazonas, Pará, Amapá e Roraima). No processo de abrir as fronteira do Brasil ao setor produtivo, conclui a Comissão da Verdade, no período analisado mais de 8 mil indígenas foram mortos em nome do "desenvolvimento": 3.500 membros da etnia cinta-larga, em Rondônia; 2.650 waimiri-atroari, no Amazonas; 1.180 tapayuna, no Mato Grosso; 354 yanomami, entre Amazonas e Roraima; 192 xetá, no Paraná; 176 panará, no Mato Grosso; 118 parakanã, no Pará; 85 xavante da terra Marãiwatsédé, no Mato Grosso; 72 araweté, no Pará; e mais de 14 arara, no Pará. (mesma obra, p. 411)

O que Verena Gloss explicita com muita categoria é justamente a hegemonia capitalista em sua forma mais potente: uma hegemonia suprapartidária, de décadas, em que o desenvolvimento do capitalismo mostra a que veio: destruir todas as formas de vida e subordinar pessoas e riquezas naturais à lógica da acumulação de capital, ou seja, de riqueza abstrata apropriada privadamente. Não houve qualquer partido político neste período que se opôs a este projeto. E ainda não o há.

No que toca nosso argumento, destaquemos que a concordância com o paradigma do desenvolvimento – *do capitalismo* – é seguramente mais uma das grandes razões pelas quais jamais poder-se-ia considerar o projeto político articulado em torno das eleições presidenciais nas quais o Partido dos Trabalhadores logrou êxito, resultado de qualquer resquício de projeto anti-hegemônico e anti-imperialista. O que, *muito talvez*, se possa considerar é que, em sua fase de disputa ideológica pré-eleitoral, os partidos que se apresentam como partidos de esquerda se valham de discursos e projetos anticapitalistas e, portanto, anti-desenvolvimentistas e talvez até

mesmo de caráter ambiental. Mas esse discurso invariavelmente é abandonado tão logo vençam as eleições[48].

Como vimos insistindo, este processo de expansão das bases de acumulação do capital – o imperialismo – não acontece senão com a destruição, a desapropriação e o assassinato. É por isso que a questão indigenista na América Latina tem assumido ares dramáticos e proporções imensas nas últimas décadas. Nas palavras o Conselho Indígena Missionário (CIMI),

> as violências contra os povos indígenas em nosso país são avassaladoras. A dor, as ameaças, as invasões, as torturas, as agressões cotidianas expressam as condições a que os povos indígenas continuam sendo submetidos. São a trágica consequência da política indigenista praticada pelo governo brasileiro. No ano de 2014 se repetiram, talvez com mais crueldade ainda, as violações aos direitos fundamentais das comunidades indígenas no Brasil. A ampliação, pelo governo brasileiro, do poder político dos ruralistas na decisão sobre as demarcações das terras[49] acirrou a violência em todas as regiões do país. Parlamentares ligados aos setores que consideram a terra apenas como fonte de exploração e lucro promoveram audiências públicas para instigar a população a tomar posição contra os direitos dos povos indígenas inscritos na Constituição Federal. [...] Os dados

48 Como fica evidente na própria eleição petista. Se antes do pleito defendiam o anacronismo do modelo de desenvolvimento predatório da Amazônia, "após vencer as eleições, no entanto, a leitura do PT sobre o anacronismo do modelo de desenvolvimento amazônida dá lugar a um pragmatismo ordinário. Já em maio de 2003, o governo Lula anuncia a retomada dos estudos de impacto ambiental para a construção de Belo Monte (GLOSS, p.416). Mais em http://rosaluxspba.org/wp-content/uploads/2016/08/Descolonizar_o_Imaginario_web.pdf e http://rosaluxspba.org/resistencia-no-continente-contra-a-megamineracao.

49 Durante o governo petista.

> que apresentamos neste Relatório mostram um aumento alarmante de assassinatos. Em 2014 ocorreram 138 casos de homicídio. Alguns deles resultaram de conflitos internos, em função da disseminação de bebidas alcoólicas nas áreas indígenas. Outros foram consequência da situação de confinamento populacional, especialmente nas minúsculas reservas em Mato Grosso do Sul. Outros, ainda, resultaram de conflitos fundiários ou de conflitos com madeireiros que invadiram terras indígenas já demarcadas. Intolerância, ganância e preconceito continuam motivando as agressões aos direitos indígenas. A omissão ou negligência do governo acentua a gravidade das ocorrências. Apesar de parâmetros constitucionais favoráveis aos povos originários, os indígenas são condenados a conviver com a violência cotidiana e continuam vítimas de ações dos setores e grupos econômicos que, impunemente, se opõem à Carta Magna do Brasil e planejam sua desregulamentação[50].

No ano seguinte a situação piorou. No relatório posterior, o CIMI continua denunciando as violências com o intuito de combater as injustiças. Em suas palavras,

> é com um sentimento de profunda indignação que o Conselho Indigenista Missionário apresenta, neste Relatório de Violência contra os Povos Indígenas do Brasil, os dados referentes às ocorrências de 2015. Indignação porque se repetem e se aprofundam as mesmas práticas criminosas, sem que medidas tenham sido efetivamente adotadas. Permanece o quadro de omissão dos poderes públicos, que se negam a respeitar e cumprir a Constituição Federal no que tange à demarcação, proteção e fiscalização das terras; permanece a realidade de agressões às pessoas que lutam por seus legítimos direitos, tais como assassinatos,

50 http://rosaluxspba.org/wp-content/uploads/2015/09/Relatorio-Cimi.pdf

espancamentos, ameaças de morte; agravam-se os ataques contra comunidades, especialmente aquelas mais fragilizadas e que vivem em acampamentos; permanece a invasão e devastação das terras demarcadas. Até quando teremos que apresentar esses relatórios? No entender do CIMI, esses levantamentos das violações aos direitos indígenas têm um único sentido: servir como instrumento de denúncia para que medidas sejam tomadas e, com isso, as violências, que são práticas contínuas, venham a ser combatidas, diminuídas, e que se consiga chegar a uma realidade justa, na qual sejam respeitados os direitos humanos. Lamentavelmente, convivemos ainda com períodos de sofrimentos extremos e de incertezas quanto às possibilidades de futuro. Com pesar, denunciamos a morte prematura de centenas de crianças indígenas por falta de assistência médica adequada, por falta de saneamento básico, por falta de um lugar para morar, de água potável para beber e tomar banho; denunciamos o assassinato de lideranças que lutavam em defesa de seus povos e comunidades; denunciamos o confinamento em reservas onde é negado o direito mais fundamental à terra para viver e poder exercitar a cidadania indígena – suas culturas, crenças, tradições; denunciamos a devastação do meio ambiente por madeireiros, garimpeiros, mineradoras, hidrelétricas e barragens; denunciamos a desumana realidade de centenas de comunidades que vivem na beira de estradas; denunciamos o poder Judiciário que tem priorizado, em seus julgamentos, a defesa da propriedade – nem sempre legal, nem sempre legítima – em detrimento dos direitos originários dos povos indígenas.[51]

51 http://cimi.org.br/relatorioviolencia2015/wp-content/uploads/2016/11/relatorio-viol%C3%AAncia-povos-indigenas_2015-Cimi.pdf.pdf. Para mais informações e para acesso aos relatórios anuais: http://www.cimi.org.br/site/pt-br/. Para um mapa interativo e outras informações sobre o genocídio indígena em andamento acelerado no Brasil: http://caci.rosaluxspba.org.

Como pudemos aprender com Rosa Luxemburgo, em trabalho mais que centenário, o capitalismo, em seu estado normal, é violência e destruição. É assassinato, escravidão e a subordinação crescente das pessoas e da natureza à acumulação do capital. Mas também aprendemos com ela que o capital não se expande apenas em extensão geográfica – conforme a visão estadocentrada continua considerando: como se a questão da expansão fosse sobre colorir o mapa *mundi* diferenciando países capitalistas de países não-capitalistas. Assim, mesmo nas grandes cidades a violência das expropriações demonstra diariamente a capacidade de se aumentar as bases de acumulação capitalista por meio da mercantilização forçada de relações que resistem à margem e nas frestas do capital, como o caso das ocupações urbanas da qual a comunidade do Pinheirinho é a grande representante em termos de visibilidade, noutro kafkiano processo extralegal[52] em que – uma vez mais – pudemos perceber os limites do Direito na defesa da população trabalhadora[53].

Ainda no capitalismo "desenvolvido", com direitos assegurados (*sic*) e tudo o mais, podemos notar diversas outras frentes de expansão das bases de acumulação do capital. Fiquemos no caso brasileiro, que ocupa o núcleo deste texto.

52 No Brasil – e no mundo – estão a cada dia mais tentando nos acostumar com o absurdo tomado como regra.

53 Para a discussão jurídica: http://www.conjur.com.br/2012-jan-30/pinheirinho-direito-propriedade-atender-funcao-social, e http://periodicoalethes.com.br/media/pdf/11/descumprimento-do-interesse-publico.pdf. Para a reconstituição do processo: https://www.youtube.com/watch?v=-OqKwup0b8c&feature=youtu.be. Para as consequências: https://www.youtube.com/watch?v=1vzU7dJqg5Y

Neste caso, temos o ataque aos fundos públicos – que avançaram nos governos petistas – por meio de processos de privatização – que parecem não ter limites desde a ascensão usurpadora de Temer, que – não deixa de ser simbólico – pretende privatizar até a Casa da Moeda[54]. Em analogia aos ataques aos *commoms* à época da "acumulação primitiva", podemos identificar no Brasil a voracidade do imperialismo também nas contrarreformas em curso (Previdência, leis trabalhistas *etc.*), que jogam a riqueza em sua forma ao menos parcialmente coletiva para a acumulação individual (por exemplo, Funpresp). Em tempos de crise e de exacerbação das contratendências que refletem o caráter contraditório dos processos de desenvolvimento capitalista e a capacidade ao menos provisória de resistência da classe trabalhadora, infelizmente podemos ver no Brasil a fúria dos ataques de setores ultra interessados na acumulação do capital e no sistema de privilégios que esta implica contra o Sistema Único de Saúde e as Universidades Públicas. E assim a lógica da mercantilização, da privatização e da individualização vão se impondo aqui a passos largos, em uma lógica que transcende em muito o projeto golpista.

54 https://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/30/politica/1504050103_017726.html;
http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/08/temer-quer-atrair-investidores-da-china-com-pacote-de-privatizacoes.html;
http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/08/1913379-privatizacoes-podem-ser-concluidas-no-governo-temer-diz-meirelles.shtml.

A título de considerações finais

Um ponto cruel das contradições desse desenvolvimento é justamente a forma como aos poucos e lentamente os feitores do capitalismo vão articulando de forma *estrutural* os interesses dos trabalhadores aos interesses da acumulação do capital. Assim, temos a financeirização dos salários (PLR) do futuro (previdência social) da gestão da pobreza (bolsas sem contrapartida com o trabalho). E mesmo da renda, em países desenvolvidos[55].

Ainda que do ponto de vista humano sejamos favoráveis à concessão das ajudas financeiras *em um mundo capitalista* – menos barbárie é sempre melhor que mais barbárie – não podemos deixar de explicitar a contradição, que nos parece fundamental para o entendimento da urgência de recolocarmos projetos de fato anti-hegemônicos e anti-imperialistas (ou seja, anticapitalistas, revolucionários). Assim, não podemos deixar de apontar para as contradições desses projetos, que solidarizam – ao menos no plano das aparências, fundamental para o funcionamento de governos ao menos parcialmente

55 https://brasil.elpais.com/brasil/2016/12/31/opinion/1483187073_097272.html;
http://exame.abril.com.br/economia/canada-vai-experimentar-dar-renda-minima-sem-condicoes;
http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/06/suica-decide-se-todos-os-seus-cidadaos-receberao-r-9-mil-por-mes-sem-fazer-nada.html;
http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/08/150825_finlandia_minimo_tg;
http://www.bbc.com/portuguese/internacional-38489876;
https://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/23/economia/1490287072_800265.html

democráticos e não-despóticos – os interesses dos trabalhadores aos dos capitalistas, pois é disso também – e talvez principalmente – que se trata a *hegemonia*.

Neste contexto, o fato de que Lula foi cotado para a gestão da pobreza global no Banco Mundial[56], e o *golpeachment* contra a democracia burguesa e contra a classe trabalhadora demonstra mais uma vez o caráter *contraditório* do desenvolvimento do capitalismo, em que as linhas de força, mesmo em conflito, muitas vezes se complementam – e podem, como o fazem, compor inclusive chapas presidenciais.

Não seríamos levianos de afirmar que os governos petistas e o (des) governo usurpador sejam uma mesma ameaça às pessoas. O governo usurpador é muito pior. *Neste sentido específico*, podemos aceitar o argumento do menos pior, se lembrarmos que o menos pior já é inaceitável. E aí as táticas da disputa estão abertas, posto que ninguém parece saber – e como o poderia? – como atuar neste cenário em que estamos colocados. Não nos parece inteligente a fratricida luta que marca nosso lado da luta. Mas, tanto do ponto de vista teórico quanto político, continuamos acreditando na importância de – para muito além da dinâmica eleitoral e da gestão do Estado – compreender as estruturas sociais do capitalismo. Neste sentido nos parece urgente que não nos permitamos confundir o aprofundamento das bases de acumulação do capital com

56 http://www.worldbank.org/pt/news/feature/2010/05/27/br-bolsa-familia; http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2012/02/17/internas_economia,290258/jornal-ingles-sugere-lula-para-novo-presidente-do-banco-mundial.shtml; http://g1.globo.com/politica/noticia/2010/05/lula-leva-titulo-de-campeao-mundial-na-luta-contra-fome-pela-onu.html

tendências anticapitalistas, pois essa compreensão continua sendo fundamental para a orientação da ação política anticapitalista, o que quer que façamos dela.

Referências

ANDRIETTA, L. S.. Reforma da Previdência: novos e preocupantes elementos de uma velha forma de reduzir direitos. In: Gustavo Teixeira Ramos et al.. (Org.). *O Golpe de 2016 e a Reforma da Previdência*. 1ed.Bauru: Canal 6, 2017, v. , p. 264-271.

ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

ARRIGHI, Giovanni. *The Geometry of Imperialism*: the limits of Hobson's Paradigm. London: Verso, 1983[1978]

BIANCARELLI, André Martins. *Integração, ciclos e finanças domésticas*: O Brasil na globalização financeira. 2007. 259 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Econômicas, Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2007.

BIANCHI, Álvaro. Revolução passiva e crise de hegemonia no Brasil contemporâneo. *Revista Outubro*, n. 28, p. 27-35, abril de 2017.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 11. ed. Brasília: Unb, 1998. 2 v.

BUENO, Carolina da Silveira. *Cumulatividade científica e apropriabilidade do conhecimento*: redes de colaboração internacional e o caso brasileiro no paradigma dos biocombustíveis. 2016. 173 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Desenvolvimento Econômico, Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2016.

BULL, Hedley. *A sociedade anárquica*: um estudo da ordem na política mundial. São Paulo/Brasília: Imprensa Oficial/Editora UNB, 2002.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 57, n. 2, p.133-151, 2014

DE CONTI, Bruno Martarello; PRATES, Daniela Magalhães; PLIHON, Dominique. O sistema monetário internacional e seu caráter hierarquizado. In: CINTRA, Marcos Antônio Macedo; MARTINS, Aline Regina Alves. *As transformações no sistema monetário internacional*. Brasília: Ipea, 2013. Cap. 1. p. 23-86.

DIAS, Edmundo Fernandes. *Política brasileira:* embate de projetos hegemônicos, São Paulo: Sundermann, 2006.

_____ *Revolução passiva e modo de vida:* ensaios sobre as classes subalternas, o capitalismo e a hegemonia. São Paulo: Sundermann, 2012.

DIEGUES, Antônio Carlos. Desindustrialização e Doença Brasileira. *Revista Política Social e Desenvolvimento*, N/I, v. 22, n. 1, p.8-21, jul. 2015.

FERNANDES, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil:* ensaio de interpretação sociológica, São Paulo: Globo, 2006.

FONTES, Virgínia. *O Brasil e o capital-imperialismo*: teoria e história. 2. ed. Rio de Janeiro: EPSJV/UFRJ, 2010.

FRANCO, Thiago Fernandes. *Sobre a Odisséia do Capital*: comentários acerca da historiografia do Imperialismo Capitalista em nossos dias. 2015. 584 f. Tese (Doutorado) - Curso de Desenvolvimento Econômico - História Econômica, Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2015.

GLOSS, Verena. O desenvolvimento e a banalização da ilegalidade: a história de Belo Monte. In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge. *Descolonizar o imaginário*: debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016. p. 404-424.

GRAMSCI, Antonio. *Quaderni del Carcere*, Torino: Einaudi, 1975.

HARVEY, David. O novo imperialismo. São Paulo: Loyola, 2004[2003].

HIFERDING, Rudolf. *O capital financeiro*. São Paulo: Nova Cultural, 1985[1910].

HIRATUKA, Celio; SARTI, Fernando. Transformações na estrutura produtiva global, desindustrialização e desenvolvimento industrial no Brasil: uma contribuição ao debate. *Texto Para Discussão*: IE/Unicamp, Campinas, v. 1, n. 255, p.1-23, jun. 2015

HOBSON, John Atkinson. *Imperialism*: a study. 3. ed. Frome; London: Butler & Tanner Ltd., 1968[1902].

KURZ, Robert. O triângulo de cartas. *Folha de São Paulo*, 05/02/2006. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs0502200605.htm>. Acesso em 03/12/2016.

LENIN, Vladimir Ilitch. *O imperialismo*: etapa superior do capitalismo. Campinas: F/Unicamp, 2011[1917]. 271 p. (Navegando publicações).

LUXEMBURG, Rosa. *A Acumulação do Capital: contribuição ao estudo econômico do imperialismo; Anticrítica*. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985[1912-1924]. 1 v. (Os economistas).

MARIUTTI, Eduardo Barros. Ordem e desordem internacional: tendências do capitalismo contemporâneo. *Observatório da Economia Global*, Campinas, n. 9, p.1-60, nov. 2011.

MURUA, Gabriela Fernandes Feliciano; FRANCO, Thiago Fernandes. Las contribuciones de Roxa Luxemburgo al debate del imperialismo. *Cuadernos de Economia Critica*, v. 3, n. 5, p.15-36, nov. 2016.

NEGRI, A. e HARDT, M. *Império*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *A falta que faz uma bem compreendida hegemonia*. 27/08/2016. Disponível em: <www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/524731/noticia.html?sequence=1>. Acesso em 30/10/2016.

PANITCH, Leo; GINDIN, Sam. *The making of Global Capitalism: the Polical Economy of American Empire*. London; New York: Verso, 2012.

PASSOS, Rodrigo Duarte Fernandes dos. *"Pragmatismo Responsável" e política de poder:* a política externa do Governo Geisel, São Paulo: originalmente defendida como dissertação de mestrado ao programa de pós-graduação em Ciência Política da FFLCH-USP, 1998.

PRADO JUNIOR, Caio. *História Econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1973.

ROSENBERG, Justin. International relations in the prison of Political Science. *International Relations,* v. 30, n. 2, p. 127-153, 2016.

ROSSI, Pedro Linhares. *A pirâmide e a esfinge*: um estudo sobre a hierarquia das divisas, a integração financeira dos países periféricos e a volatilidade de câmbio e juros. 2008. 85 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Econômicas, Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2008.

SAES, Flavio; SAES, Alexandre. *História Econômica Geral*. São Paulo: Saraiva, 2013.

SAMPAIO Jr, Plinio de Arruda. Globalização e reversão neocolonial: o impasse brasileiro. Em: VÁSQUEZ, G. H. *Filosofía y teorías políticas entre la crítica y la utopía*. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2007.

SARQUIS, José Buainain. *Comércio internacional e crescimento econômico no Brasil*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

SCANDIUCCI FILHO, José Gilberto. Além da Teoria da Estabilidade Hegemônica. In: CINTRA, Marcos Antônio Macedo; MARTINS, Aline Regina Alves. *As transformações no sistema monetário internacional*. Brasília: Ipea, 2013. Cap. 8. p. 323-391

SPEKTOR, Mathias. *Discurso de estreia de José Serra é forte, mas deixa incertezas*, 2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/05/1772749-discurso-de-estreia-de-jose-serra-e-forte-mas-deixa-incertezas.shtml>. Acesso em 19 de maio de 206.

TROTSKY, Leon. *A história da Revolução Russa*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

VAN NOIJE, Paulo; CONTI, Bruno de. A vulnerabilidade externa decorrente da Posição Internacional de Investimentos e do fluxo de rendas da economia brasileira no período 2001-2010. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 6, n. 1, p.207-239, jan/abr. 2016.

VITALI, Stefania; GLATTFELDER, James B.; BATTISTON, Stefano. The network of global corporate control. *Plos One*. n/i, p. 1-36. out. 2011. Disponível em: <http://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0025995>. Acesso em: 07 set. 2014.

Capítulo 8

Entre o discurso oficial e a realidade: breves considerações sobre os impactos socioambientais das hidrelétricas do século XXI na região amazônica

André Scantimburgo

A expansão do desenvolvimento capitalista necessita da modificação constante e regular do meio físico de forma expansiva, seja para busca de recursos naturais necessários para a indústria, ou na adequação das terras para o cultivo agrícola em larga escala voltada para o mercado. Na mesma medida que a economia capitalista se expande e produz riquezas, impondo a adequação das mais diferentes regiões e sociedades à sua lógica reprodutiva, observam-se na mesma intensidade alterações de paisagens atreladas a problemas relacionados à poluição e desmatamento, no caso, ações com potencialidade de gerar escassez de recursos e espécies, desequilíbrio de ecossistemas, e atualmente coloca o mundo de frente com os desafios advindos das mudanças climáticas.

Por outro lado os problemas ocasionados pela reprodução da economia capitalista não se restringem, obviamente, somente ao meio natural, mas produz impactos sociais que influenciam cenários de desigualdades, miséria e conflitos. Conflitos que muitas vezes se traduzem em disputas entre diferentes formas de apropriação e uso do espaço físico natural e seus recursos, e que são condicionados pela correlação de forças desigual entre grupos econômicos que tendem a reproduzir a lógica de desenvolvimento de forma cada vez mais homogênea, e os que resistem a essa lógica, ou mesmo, não se beneficiam ou estão dela excluídos. Enfim, a expansão da economia capitalista gera o que se convencionou a chamar de externalidades, ou seja, as consequências do processo de reprodução que, na maioria das vezes, apontam para as contradições intrínsecas a esse modelo de desenvolvimento.

A forma como o Brasil buscou sua inserção no comércio internacional desde os anos 1990 teve como opção o foco ainda maior em setores intensivos em recursos naturais, o que refletiu diretamente na primarização da pauta exportadora conforme pode ser verificado no resultado da balança comercial brasileira da última década[1]. Uma simples análise das

1 Ao final do governo Lula, estudo publicado pelo IPEA e realizado por Alvarenga e Negri (2011) demonstrava que a pauta de exportações de commodities primárias teve um avanço de 10% entre 2007 e 2010. De acordo com a pesquisa, o Brasil perdeu posições no *Market Share* a partir de 2005 em todas as categorias, exceto no quesito commodities primárias e também na categoria que inclui exportação de petróleo. Uma das justificativas dada pelos pesquisadores para esse papel de destaque do setor primário aponta a importância da China no comércio internacional como compradora de commodities, mesmo durante a crise econômica de 2008, o que fez com que o Brasil aumentasse o índice de produtos primários nas exportações como forma de conter os impactos da crise.

vinte maiores empresas exportadoras brasileiras no ano de 2014, com base em dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, permite constatar a predominância do setor de *commodities*:

Exportações brasileiras no ano de 2014

Empresa	Setor
1. VALE S.A.	Mineração
2. PETROBRÁS – Petróleo Brasileiro S/A	Petróleo e Gás
3. Bunge Alimentos S/A	Alimentos (grãos, açúcar, etc)
4. JBS S/A	Alimentos (carne bovina)
5. BRF S/A	Alimentos (aves e suínos)
6. Cargill Agrícola S/A	Alimentos (grãos, açúcar, etc)
7. Embraer – Empresa Brasileira Aeronáutica S/A	Aviões e peças
8. Louis Dreyfus Commodities Brasil S/A	Alimentos (grãos, açúcar, etc)
9. ADM do Brasil LTDA	Alimentos (grãos)
10. Samarco Mineração	Mineração
11. Braskem S/A	Química e Petroquímica
12. BG E&P Brasil LTDA	Petróleo e Gás
13. Thyssenkrupp Companhia Siderurgica do Atlântico	Metalurgia e siderurgia
14. Nidera Sementes LTDA	Alimentos (grãos)
15. Seara Alimentos LTDA	Alimentos (aves e suínos)
16. Amaggi Exportação e Importação LTDA	Alimentos (grãos)
17. Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração	Metalurgia e siderurgia
18. Companhia Siderurgica Nacional – CSN	Metalurgia e Siderurgia
19. GE CELMA LTDA	Petróleo e Gás
20. Suzano Papel e Celulose S/A	Celulose e Papel

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (2015).

Atividades econômicas voltadas para o agronegócio, mineração, siderurgia e combustíveis se sobressaíram em relação ao setor industrial manufatureiro e trouxeram consigo uma série de impactos socioambientais em áreas de rica biodiversidade. Na mesma intensidade que ocorre o avanço da fronteira agropecuária e projetos de infraestrutura e mineração, também se observa o aumento de conflitos socioambientais, além de um papel questionável do Estado como regulador e mediador dos problemas que se fazem presentes nessa região (GARZON, 2010; BRANDÃO, 2010).

Diante das estratégias adotadas pelo país no comércio internacional, as políticas de infraestrutura adotadas pelo Estado, especialmente a partir dos governos Lula da Silva, previram uma série de investimentos em projetos para atender a demanda dos setores mencionados acima por meio do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Grande parte desses projetos se direcionou para construção e recuperação de portos, rodovias, ferroviais, hidrovias, enfim, projetos que atendiam sumariamente a logística necessária para escoação de *commodities*. Na mesma intensidade, os grandes projetos hídricos receberam grande quantia de investimentos do Estado, e também geraram as maiores controvérsias, conforme ocorreu com a transposição do rio São Francisco no nordeste e, sobretudo, com a construção das hidrelétricas nos rios da bacia hidrográfica amazônica, qual seja: Hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio no rio Madeira no estado do Amazonas, e Hidrelétrica Belo Monte no rio Xingu no estado do Pará.

Tendo como um de seus principais objetivos oferecer energia em larga escala e também considerada limpa, a construção

de grandes barragens voltadas para produção hidrelétrica trouxe novamente na memória da população amazônica toda uma série de impactos socioambientais que remontam aos anos 1970/80, período da construção da hidrelétrica de Tucuruí. Ao mesmo tempo em que essa grande obra hídrica tinha como um dos objetivos suprir a demanda por energia para atender a indústria de alumínio naquela área, as barragens deixaram um legado de remoções forçadas de populações locais e comunidades indígenas, que, praticamente, sem nenhuma assistência do Estado mais efetiva para contornar tais externalidades, muitas vezes não viram outra alternativa se não aumentar o contingente populacional das periferias e favelas dos grandes centros urbanos. Contudo, foi justamente neste cenário que surgiu o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) a partir da insatisfação das famílias que foram removidas de suas terras sem nenhuma indenização satisfatória por parte do Estado. O movimento que teve início solicitando indenizações, atualmente reivindica o direito à garantia de permanência das populações tradicionais nas terras que habitam.

De qualquer forma, os projetos hídricos do início do século XXI trazem consigo um novo revestimento ideológico, amparado, sobretudo, no discurso da sustentabilidade ambiental e responsabilidade social para com as populações atingidas. Além do mais, em meio a um cenário de crise ambiental em que fontes de energia que emitem gases poluentes são apontadas como as vilãs das mudanças climáticas, a energia hidrelétrica ganha ainda mais evidência, especialmente por seu caráter renovável, de modo que isso se tornou um argumento

poderoso para os investimentos em projetos hidrelétricos. Além do mais, os consórcios de empresas responsáveis pelas obras dede o início destacaram que a tecnologia utilizada necessitaria de menos áreas alagadas para barragem, causariam menos danos ambientais, dado que seguiria uma série de estudos de Impacto Ambiental realizada pelos órgãos competentes, algo não tão exigido nas obras do século passado. Em tese, estes aspectos tornariam os projetos hídricos atuais diferentes dos observados até então no que diz respeito ao respeito dos condicionantes socioambientais.

Outra justificativa sempre colocada girou em torno do discurso de desenvolvimento econômico e social que as hidrelétricas trariam para as regiões em que seriam construídas, tendo sido dado grande destaque para a geração de empregos[2], especialmente nas falas dos políticos locais que faziam lobby para o início das obras[3]. Também os projetos tomaram o cuidado de designar atenção para o reassentamento das populações atingidas pelas barragens, expondo planos e medidas

2 Em 2010, meses antes de terminar seu segundo mandato, o presidente Lula visitou as obras das Usinas no rio madeira afirmando que as obras se justificam, sobretudo, devido a geração de 25 mil empregos. Segunda reportagem da Agência Brasil de Notícias, Lula afirmou ainda que os problemas de ordem ambiental foram resolvidos da melhor forma possível. Cf. em "Usinas de Santo Antonio e de Jirau geram 25 mil empregos, diz Lula". Disponível em < http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2010-08-16/usinas-de-santo-antonio-e-de-jirau-geram-25-mil-empregos-diz-lula > Acesso em set. 2016

3 Conforme relata Baraúna e Marina (2011) a partir de estudos etnográficos das audiências públicas do complexo madeira ainda no ano de 2006, os governadores de Rondônia, Ivo Cassol, e do Acre, Jorge Viana, foram grandes defensores das hidrelétricas de modo que afirmavam não abrir mão dos empreendimentos pois entendiam que o progresso gerado seria imediato.

compensatórias, como construção de casas e infraestrutura urbana e social para atender os impactados.

No entanto, o que se observou na prática desde o início dos debates que envolveram a construção dessas hidrelétricas foi um grande abismo entre o discurso oficial de empresas e governo e a realidade das populações locais. Desde o período voltado para atender as exigências com licitação, licenciamento ambiental, audiências públicas e financiamento, até o começo das obras, o que tem prevalecido é um contexto de conflitos com as populações locais e denúncias de atentados aos direitos humanos, como o que levou o Brasil a ser denunciado na Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Questões étnicas e socioambientais são pensadas pelos empreendedores do projeto e pelo governo de forma instrumental, não dando a importância devida para as características culturais e econômicas presentes na vida local dos ribeirinhos e comunidades indígenas. Tudo isso trouxe um cenário inicial de desconfiança por parte não apenas das populações impactadas, mas também de pesquisadores, acadêmicos e ambientalistas que, ao não serem consultados e chamados previamente a pensar sobre a viabilidade e alternativas a essas grandes obras hídricas, com base nas experiências passadas de outros projetos da mesma natureza na região, não veem alternativa a não ser a manifestação e a oposição às obras, aspectos que permearam cenários de conflitos diretos e indiretos. Soma-se a isso a falta de esclarecimentos oficiais de forma mais clara e explícita por parte dos empreendedores do projeto e do governo, bem como as controvérsias que envolveram as audiências públicas e os licenciamentos ambientais.

O papel assumido pelo Estado merece atenção especial e é passível de inúmeros questionamentos, seja na sua função de fomentador financeiro dos projetos por meio do BNDES, bem como na forma como se deu o planejamento das estratégias energéticas para o país. Inclusive seu papel de regulador dos impactos socioambientais denota grande insuficiência para atender todas as externalidades geradas, o que pode ser verificado, por exemplo, não apenas no processo de licenciamento ambiental, mas também no não cumprimento de etapas preliminares básicas previstas em lei para aprovar o uso da água, por exemplo.

Praticamente todas as outorgas para o uso da água feitas pela Agência Nacional de Águas (ANA), garantindo a disponibilidade hídrica para os empreendimentos em questão, não seguiram etapas preliminares básicas segundo manda a lei 9.433/97 que estabeleceu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), especialmente no que diz respeito à existência de um plano de recursos hídricos formulado por meio da sociedade civil nos comitês de bacia hidrográfica, processo que, por sua vez, estabeleceria as normas para a outorga. Ao passo que nem sequer foram criados comitês de bacia nas regiões amazônicas, a outorga para o uso da água nos empreendimentos hidrelétricos não obedeceu nenhum tipo de consulta específica à sociedade civil, contrariando a própria PNRH que se propôs desde sua criação a implementar uma política democrática e participativa para o setor de recursos hídricos. Esta situação fez com que a ANA fosse alvo do Ministério Público Federal no ano de 2014, que contestou não somente a forma como ocorreu as outorgas para o uso da água, como pediu a

proibição da emissão das outorgas nos rios da Amazônia enquanto comitês e planos de recursos hídricos não estivessem estabelecidos [4].

O exemplo mais emblemático das contradições que envolvem os projetos hídricos na região amazônica é a construção da usina hidrelétrica de Belo Monte no rio Xingu, e consequentemente os impactos sociais observados no município de Altamira no estado do Pará. Embora tenha sido objetivada no governo Lula, a barragem no rio Xingu já era pensada desde a década de 1970, momento em que se iniciaram estudos pela Eletronorte sobre a viabilidade de uma usina hidrelétrica naquela região, chamada até o final da década de 1980 de usina Kararaô, e posteriormente rebatizada como Belo Monte

4 Em novembro de 2014, o Ministério Público Federal de Rondônia ajuizou ação civil pública com pedido liminar em face da ANA no sentido de: "[...]impedir que a ANA emita Declaração de Reserva de Disponibilidade Hídrica (DRDH) nos processos de licenciamento ambiental de usinas e empreendimentos na Bacia do Rio Madeira, até a implementação do Comitê de Bacia Hidrográfica e aprovação de seu respectivo Plano de Recursos Hídricos. (MPF- RO, 2014, p 1)". A mesma ação ainda questionava a criação do Plano Estratégico de Recursos Hídricos dos Afluentes da Margem Direita do Rio Amazonas, classificando-o de sui generis: "Não existem Planos de Recursos Hídricos específicos para cada uma das bacias hidrográficas da Amazônia. Essa omissão decorre também da inexistência de Comitês de Bacia Hidrográfica. Na tentativa de suprir a falta, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, do Ministério do Meio Ambiente, aprovou um documento sui generis chamado Plano Estratégico de Recursos Hídricos dos Afluentes da Margem Direita do Rio Amazonas – PERH--MDA. (MPF- RO, 2014, p 5)" Na sequência, consta ainda na ação: "Ocorre que, passados três anos, não há nenhum Comitê de Bacia instalado, nenhum Plano de Recursos Hídricos por bacia elaborado, nem tampouco o PERH-MDA possui o condão de substituir o Plano de Recursos Hídricos de cada uma das bacias hidrográficas da Amazônia. A consequência das omissões e do arremedo de Plano de Bacia é que a ANA vem concedendo, no processo de licenciamento ambiental de empreendimentos na Amazônia, DECLARAÇÃO DE RESERVA DE DISPONIBILIDADE HÍDRICA (DRDH), e sua posterior outorga, sem levar em consideração a participação dos usuários e das comunidades e o uso múltiplo das águas, fato de graves repercussões. (MPF- RO, 2014, p 6)"

em respeito aos povos indígenas contrários às instalações da barragem.

A partir dos anos 1990 o projeto chegou a ser remodelado e por vezes foi colocado como estratégico para o setor de energia a ponto do governo, na época, solicitar junto a Eletronorte a retomada de estudos de viabilidade de aproveitamento hidrelétrico no rio Xingu. No Plano Plurianual de 2000, constava a construção de Belo Monte, porém, uma série de fatores jurídicos e governamentais fez com que naquele momento nem as etapas preliminares para os Estudos de Impacto Ambiental fossem iniciadas para que o projeto pudesse ser viabilizado[5]. Belo Monte somente ganhou novo impulso e objetivada a partir do primeiro ano do governo Lula, momento em que é anunciada a intenção de se reiniciar os estudos de impacto ambiental para a construção da usina. Dois anos depois, por meio do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.785/2005, a implantação da usina Hidrelétrica é aprovada na Câmara em regime de urgência, e logo em seguida no Senado[6].

É nesse momento que as tensões em torno do projeto ganham maior proporção, dado que os maiores impactados com o projeto hídrico não foram consultados previamente pelo

5 O Plano Plurianual de 2000-2003 pode ser consultado no link a seguir <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/legislacao/ppa/2000-2003/440-anexo-programas-finalisticos-ppa-2000-2003-pdf/view> Acesso em out 2016.

6 De acordo com o Grupo Norte Energia, vencedor do leilão para construção de Belo Monte, a usina hidrelétrica foi projetada para gerar uma média de energia de 4.571 MW, atingindo nos picos o montante de 11.233 MW. Quando concluída, será a quarta maior do mundo e a maior 100% brasileira. A Norte Energia afirma que as obras estarão concluídas em 2019, de modo que atualmente 4 turbinas já se encontram em funcionamento gerando atualmente o que corresponde a 10% do projetado para capacidade total da usina quando pronta. Disponível em http://norteenergiasa.com.br/site/portugues/usina-belo-monte/

Congresso Nacional a respeito da instalação de barragens nas regiões em que habitam, qual seja: populações indígenas e tradicionais. Tal fato gerou uma ação direta de inconstitucionalidade por parte da Procuradoria Geral da República no STF ainda no ano de 2005, julgada na época inapropriada pelos ministros. Porém, no ano seguinte o Ministério Público do Estado do Pará, entrou com uma ação civil pública pedindo a sustação das audiências públicas marcadas para o final de março de 2006, alegando desrespeito à Constituição Federal devido ao fato de não ter ocorrido consulta às populações afetadas, além da constatação de desrespeito ao processo legislativo, devido o projeto ter sido modificado no Senado e não retornado para Câmara. Outro ponto analisado como irregular foi à ausência de lei complementar sobre a forma de exploração dos recursos hídricos em áreas indígenas. A justiça federal acatou a ação, suspendendo liminarmente as audiências e o início dos estudos de impacto ambiental[7].

Porém, em 2007, a Justiça Federal de Altamira voltou atrás e julgou improcedente a ação do Ministério Público Federal, autorizando os estudos para o licenciamento ambiental. O juiz, inclusive, sentenciou que a Constituição Federal não especifica o momento em que as populações atingidas deveriam ser ouvidas[8]. Autorizado os estudos de licenciamento ambiental, tem início uma sequência de conflitos envolvendo o governo com as populações indígenas, ribeirinhas, movimentos

7 Documento pode ser consultado em < http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2011/arquivos/ACP%20Belo%20Monte%202006.pdf > Acesso em out 2016

8 Disponível em < http://www.conjur.com.br/2007-abr-05/justica_autoriza_estudo_hidreletrica_xingu > Acesso em nov. 2016

sociais, ambientalistas, pesquisadores e pessoas em geral que se colocavam contra a instalação da usina hidrelétrica no rio Xingu.

A afirmativa dos que se colocavam contra o projeto era clara no sentido de que a justiça federal havia cedido aos apelos do governo. Todo esse imbróglio jurídico e político e a urgência pretendida pelo governo para viabilizar Belo Monte, muitas vezes atropelando etapas legais previstas na constituição como a consulta prévia às populações locais, além da falta de um cuidado mais apurado e planejado com questões socioambientais que envolvem a construção da barragem, estão na origem dos problemas verificados na região impactada pela barragem atualmente. É o momento em que os questionamentos da sociedade civil sobre Belo Monte se tornam mais efusivos, se estendendo, logo em seguida, para o licenciamento ambiental e audiências públicas realizadas pelo IBAMA, considerados insuficientes e limitados.

Por mais que o governo e os grupos empresariais envolvidos em Belo Monte afirmem o contrário, o que se verifica desde o início dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA) é uma série de denúncias que apontam irregularidades e ações impositivas e autoritárias por parte do governo e dos interessados nas obras. Estas situações ganharam maior conotação nas críticas voltadas para o Relatório de Impacto Ambiental (Rima) no ato de sua divulgação, considerado por pesquisadores e movimentos sociais como parcial e deficiente. Isso gerou, inclusive, mais ações do Ministério Público, com o relatório se tornando alvo de ação civil pública com pedido de liminar que declarou a nulidade do ato administrativo do aceite

do EIA-Rima realizado pelo Ibama logo na sua divulgação, sobretudo por ser constatado na época a omissão dos estudos sobre o impacto da hidrelétrica na bacia hidrográfica para a população indígena[9].

Embora a ação civil atrasasse o início das audiências públicas, ela não representou um grande obstáculo para o prosseguimento dessas etapas, de modo que em setembro foram realizadas quatro audiências públicas nas cidades de Altamira, Brasil Novo, Vitória do Xingu e Belém, sendo que o EIA completo foi disponibilizado pelo IBAMA apenas dois dias antes da primeira audiência, o que impossibilitou que análises mais apuradas pudessem ser realizadas por parte dos atingidos pelos projetos.

Embora as audiências sejam apontadas pelo consórcio construtor da Usina como ocorrido dentro do que a legislação ordena, e promovido a participação social com entendimento e esclarecimento entre governo, empresas e a população local, a realidade demonstrada por pesquisadores e populações impactadas indica um processo atropelado com fim único de tão somente cumprir etapas obrigatórias exigidas por lei para emissão da licença ambiental. De acordo com Baraúna e Marin (2011, p 120) que realizaram um trabalho etnográfico das audiências públicas na usina de Belo Monte e dos projetos

9 Segundo Baraúna e Marin (2011, p 114): "O EIA-Rima do AHE de Belo Monte foi elaborado por consultores contratados pelas empresas Odebrecht, Camargo Correa e Andrade Gutierrez e foi recebido pelo Ibama, que divulgou esse ato em 25 de maio de 2009, sem, contudo, disponibilizar os arquivos. A partir dessa data, começou a contar o prazo de 45 dias para que os "interessados" solicitassem a realização de audiência pública. No EIA-Rima – um conjunto de 36 volumes – faltaram os volumes 34 e 35, disponibilizados em tempos diferentes, de maneira que até às vésperas da audiência o último tomo estava incompleto."

hídricos do rio madeira, o que se constatou foi um quadro que imobiliza qualquer questionamento aos empreendimentos, onde o espaço da audiência pública é condicionado na verdade para consolidá-los, calando as vozes contrárias e opositoras, o que demonstra que os instrumentos de poder do Estado entram em cena para favorecer os grupos empresariais e políticos envolvidos na construção das hidrelétricas.

Essas entre outras constatações, sobretudo no relacionado às falhas do EIA-Rima do Ibama, podem ser reafirmadas por meio do Relatório da Missão Xingu sobre a violação de direitos humanos no licenciamento da usina hidrelétrica de Belo Monte e pelo painel de especialistas de Belo Monte. O painel de especialistas, por exemplo, organizado por Magalhães e Hernandez (2009) realizou uma análise crítica dos estudos de impacto ambiental do aproveitamento hidrelétrico de Belo Monte, e apontou diversos problemas e lacunas no EIA do Ibama. Formulado por diversos especialistas e acadêmicos com grande experiência na Amazônia, vinculados às principais universidades e centros de pesquisa do Brasil, o painel de especialistas é crítico à forma como Belo Monte foi implantada, e traz a tona problemas que vão desde o subdimensionamento de áreas, populações e biodiversidade impactada, até a denúncia de negação por parte dos estudos do IBAMA acerca dos impactos à jusante da barragem principal e da casa de força da usina, além da negligência dos riscos à segurança hídrica e superdimensionamento da geração de energia.

Magalhães, Marin e Castro (2009), por exemplo, afirmam que o EIA-Rima ignora a bibliografia nacional e internacional sobre a região, além de subestimar a população atingida

e os impactos. Os autores entendem que houve uma confusão metodológica por parte do Ibama, pois o mesmo não levou em consideração as práticas de interpretação da diversidade cultural presente na literatura das Ciências Sociais, o que por sua vez, fez com que o EIA-Rima não desse a importância necessária, por exemplo, aos pescadores da bacia do rio Xingu, reduzidos pelo Ibama a uma massa homogênea e sem importância socioeconômica.

Castro (2009), por sua vez, identifica a falta de qualquer referência à situação do desmatamento na região do rio Xingu e as consequências disso para cenários de emissão de gases poluentes e aquecimento global. Seguindo nessa linha, Medeiros (2009) chama a atenção para o fato de que a bacia hidrográfica do rio Xingu abriga uma das maiores variedades de espécie de peixes do planeta, e possuí cerca de quatro vezes o total de espécies encontradas na Europa, por exemplo. No seu entender, os impactos de Belo Monte seria irreversível na fauna aquática próximo ao trecho de vazão reduzida, sobretudo nos 100 km que seguem a região da chamada volta Grande do rio. Outro ponto importante apresentado por esse painel diz respeito à situação dos índios isolados na região, caso dos Kayapó, que são praticamente omitidos pelo relatório do Ibama. Falha grave em se tratando de construção de barragens e que pode inclusive trazer cenários de risco futuro para essas populações[10].

10 Afirma Magalhães (2009, p 63): Em uma situação de risco, como é a de qualquer empreendimento de grande porte, torna-se imprescindível uma maior seriedade nos estudos preliminares que tenham por premissa uma investigação rigorosa dos dados, ademais em se tratando povos indígenas, sob pena de o estado brasileiro ser acusado de genocídio. [...]

Além de questões étnicas, sociais e de perda de biodiversidade apontada pelo painel de especialistas sobre Belo Monte, e que contraria as posições oficiais do governo e empreendedores do projeto, o pesquisador Philip Fearnside (2009), do Instituto Nacional de Pesquisas Amazônicas, lança questionamentos incisivos a respeito do argumento de energia limpa das hidrelétricas. Fearnside afirma que a emissão de gases de efeito estufa por parte da usina não se restringe apenas a superfície do lago, como afirma o IBAMA, mas se encontra também nas turbinas e vertedouros. No caso, o gás emitido é o metano que tem potencialidade vinte e cinco vezes maior de impacto sobre o aquecimento global do que o gás carbônico, segundo indica Fearnside com base nos estudos do IPCC.

Mas, outra observação pertinente a respeito de Belo Monte apontado por Fearnside aponta para os reais beneficiários da energia gerada em Belo Monte. O pesquisador demonstra que a hidrelétrica representa, na verdade, a destruição do Xingu, e que o principal beneficiário do projeto será mais uma vez o setor de mineração, e não os lares brasileiros, conforme muito se propagandeou. Na sua avaliação, os planos para Belo Monte passaram a considerar a maior parte da energia gerada para usinas de alumina e alumínio no Pará, dado que o custo de linhas de transmissão para São Paulo seriam demasiadamente excessivas devido ao fato de que a plena capacidade de Belo Monte se dá apenas de dois a três meses ao ano:

> O plano original de transmitir o grosso de energia para o sudeste casaria com o ritmo anual de geração de energia nas hidrelétricas daquela região, que é o inverso do Xingu. Quando as usinas do Sul-Sudeste produzem pouco,

> a diferença seria preenchida pela energia recebida de Belo Monte, assim evitando os custos e as emissões de gases de efeito estufa com combustíveis fósseis. Porém, com a opção de usar a geração altamente sazonal de Belo Monte para abastecer usinas de alumina e alumínio, Belo Monte acaba justificando a construção de usina termoelétricas em Juriti e Barcarena, para suprir energia às industrias do setor de alumínio durante o resto do ano. Assim as emissões de gases de efeito estufa aumentam ainda mais, além de consumir ainda mais dinheiro brasileiro. (FEARNSIDE, 2009, p113)

Além da absorção da energia pelo setor de alumínio, necessário ressaltar que distante a 11 km da usina de Belo Monte é projetada pela mineradora canadense Belo Sun a instalação de uma mina de extração de ouro justamente na região da volta grande do Xingu. Embora sem licença para instalação, a empresa canadense já atua na área e vem causando preocupação no Conselho Nacional de Direitos Humanos do Ministério Público Federal [11]. A preocupação do CNDH se dá especialmente pelo acumulo de impactos socioambientais ocasionados na região tanto por Belo Monte no município de Altamira, como por Belo Sun no município de José Porfírio, o que pode, inclusive, inviabilizar a vida nas margens do Xingu[12].

---

11 http://amazonia.org.br/2016/10/atingidos-por-belo-sun-e-belo-monte-preocupam-conselho-nacional-de-direitos-humanos/

12 Logo após o início das obras de Belo Monte, ativistas sociais da região afirmavam a certeza de que os projetos hidrelétricos na Amazônia são voltados tão somente para o setor de mineração. Para Raimundo Gomes, educador popular do centro de estudos Cepasp (Centro de Prevenção, Apoio Social e Pastoral), a construção de hidrelétricas está relacionada diretamente com a expansão da mineração pretendida pelo governo federal: "Tanto Belo Monte, como os projetos do rio Tapajós – as cinco barragens que querem construir -, todos eles são para fornecer energia para os grandes projetos que estão se implantando, estão em fase de pesquisa, na região do Baixo

Diante das colocações feitas pelo painel de especialistas de Belo Monte que contrapõe quase que a totalidade do EIA-Rima do Ibama, foi instituída pelo Movimento Xingu Vivo para Sempre (MSVPS), por meio da Plataforma Brasileira de Direitos Humanos, Sociais, Culturais e Ambientais (Dhesca), um relatório sobre a violação dos direitos humanos no licenciamento de Belo Monte. A partir da coleta de informações e de pesquisas realizadas na região, inclusive com participação nas audiências públicas promovidas pelo Ibama, o relatório apontou violações de direitos humanos na região do município de Altamira e ilegalidades no processo de licenciamento ambiental, denunciando o Brasil na comissão interamericana de direitos humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA). De acordo com o relatório:

> A mais grave violação aos direitos humanos detectada durante a Missão foi a não-realização das Oitivas Indígenas, obrigatórias pela legislação brasileira e pela Convenção 169 da OIT, ratificada pelo Brasil em 2002, que garante aos indígenas o direito de serem informados de maneira objetiva sobre os impactos da obra e de terem sua opinião ouvida e respeitada. (DHESCA, 2010, p 2)

Recentemente, a OEA acatou a denúncia que começou a tramitar na CIDH em dezembro de 2015. Dessa forma, o Brasil irá responder por violação dos direitos humanos e por ter iniciado a obra sem consulta prévia ou autorização das

---

Amazonas. Todos esses projetos que foram de garimpo, assim como Serra Pelada, eles tendem agora a ser um projeto de caráter industrial." Disponível em < http://www.radioagencianp.com.br/11124-exploracao-de-ouro-no-para-esta-casada-com-a-construcao-de-barragens > Acesso em out. 2016.

comunidades indígenas da região. Independente do resultado do julgamento, tal fato demonstra o papel falho do estado brasileiro na regulação socioambiental de projetos hídricos, o que pressupõe, na maioria das vezes, um comportamento de agente que atende os interesses voltados para grandes obras de infraestrutura, ao mesmo tempo em que intervém de forma autoritária para desmobilizar e atropelar os direitos dos povos tradicionais. No entanto, o que fica evidente em todo o processo de construção de Belo Monte, além das contradições existentes entre sustentabilidade socioambiental e desenvolvimento econômico, são os limites da democracia liberal, na medida em que se escancara seu papel meramente teatral quando o que está em jogo são interesses políticos e econômicos espoliadores de grande magnitude como os que avançam sobre a biodiversidade da Amazônia brasileira. Esses aspectos ficam ainda mais claros quando comparamos o discurso oficial do governo e do consórcio construtor de Belo Monte com a realidade das populações afetadas, sobretudo no município de Altamira no Pará.

Apesar da denúncia no CIDH e dos inúmeros questionamentos acerca dos processos de licenciamento ambiental e de violações de direitos humanos, o discurso oficial do governo e do consórcio que vem implementando a obra apresenta um mundo totalmente diferente do que exposto anteriormente, contrapondo, sobretudo, as denúncias do painel de especialistas de Belo Monte. A Norte Energia se apega na retórica de que o projeto seguiu todas as etapas preliminares para obtenção da licença prévia, instalação e operação, afirmando que não há nenhum motivo para se falar em violação dos direitos

humanos, ao passo que diz estar cumprindo todos os condicionantes da licença ambiental[13]. Logicamente o consórcio não entra no mérito das denúncias que apontam os limites e insuficiências de todo o processo de licenciamento realizado pelo Ibama.

O Grupo Norte Energia mantém um discurso de que a usina levará desenvolvimento à região de Altamira (PA) e nos municípios vizinhos, e irá proporcionar melhoria na vida de cerca de cinco mil famílias que viviam até então em casas de palafitas, e que essas populações serão assentadas em casas em locais urbanizados com infraestrutura completa, com rede de água, esgoto, escolas, unidades de saúde, áreas de lazer e recreação. É notório nas propagandas e inserções na imprensa, bem como na página eletrônica do consórcio, o destaque dado para ações do Grupo Norte Energia nas áreas socioambientais, explorando sempre a questão do desenvolvimento social, bem como a compatibilização dos interesses energéticos com a sustentabilidade do rio Xingu. Enfim, há uma preocupação do grupo em mostrar que cumpre as contrapartidas sociais exigidas para operação da usina[14].

Porém, a realidade do município de Altamira (PA) apresentada por pesquisadores ligados ao Instituto Socioambiental (ISA), e denúncias de movimentos sociais como o MAB, vem demonstrando uma realidade muito distante da apresentada pela Norte Energia. Antes de focarmos diretamente nos

13 Nota à imprensa da Norte Energia a respeito da denúncia da violação dos direitos humanos <http://norteenergiasa.com.br/site/2016/10/13/nota-a-imprensa-13/> Acesso em out 2016

14 Cf. em < http://norteenergiasa.com.br/site/portugues/usina-belo-monte/ > Acesso em out. 2016.

impactos no município de Altamira, interessante demonstrar a constatação de aumento pelo conflito pelo uso da água no Brasil proporcionado pelas barragens, conforme estudo da Comissão Pastoral da Terra – CPT (2014). Desde 2002 a CPT vem registrando em separado os conflitos pela água, sobretudo no meio rural. Historicamente a CPT já registrava nas suas publicações conflitos originados das construções de barragens para as usinas hidrelétricas. No entanto, dado o avanço dos grandes empreendimentos voltados para novas hidroelétricas na região norte, bem como do agronegócio, a CPT específica nas suas publicações os que são originários diretamente da disputa pelo uso das águas, dos conflitos agrários mais comuns historicamente.

As análises evidenciam um cenário de crescimento dos conflitos por água entre 2005 e 2014, curiosamente o mesmo período de grandes investimentos e expansão de projetos hídricos de grande porte. O ano de 2014 registrou o maior índice de conflitos no país, com um aumento de mais de 50% em relação ao de 2005. A CPT (2014) afirma que esses conflitos atingem atualmente mais de 42.000 famílias, sendo que ao todo, durante os últimos 10 anos, mais de 320.000 famílias estiveram envolvidas em conflitos pela água. Um dos fatores apontados como causa desses conflitos pela CPT são as barragens para construção de hidrelétricas que não cumprem procedimentos legais e expropriam pequenos proprietários, assentados, posseiros, ribeirinhos, indígenas, pescadores e quilombolas. Enfim, são conflitos que opõem de um lado as populações que ocupam espaços desejados pelo capital, e de

outro os governos no âmbito federal e estadual, bem como empreiteiras, mineradoras, e empresários de ramos diversos.

A situação analisada no município de Altamira (PA) não deixa dúvidas dos motivos da existência desses conflitos estarem em grande medida relacionados aos projetos hídricos. Estudo realizado pelo Instituto Socioambiental (ISA) meses antes da autorização do Ibama para o enchimento dos reservatórios chama a atenção para a falta de condições socioambientalmente adequadas para o início dessa operação. As promessas feitas no início das obras de que as medidas compensatórias para as populações atingidas faria com que a barragem de Belo Monte não repetisse os erros do passado não se confirmou, apesar de ter existido grande esforços de setores do governo, conforme afirma o ISA.

No chamado Dossiê Belo Monte (2015), com base em dados de ministérios e outros órgãos governamentais, além de pesquisas de campo próprias do Instituto, os problemas referentes à infraestrutura de saúde, educação, saneamento básico e segurança pública, bem como dos reassentamentos das populações impactadas, se mostraram insuficientes para atender a demanda e realmente estar de acordo com o discurso oficial.

Na área da saúde, observa-se uma sobrecarga nos atendimentos após o início das obras, com superlotação no hospital municipal da cidade, na medida em que o hospital geral de Altamira só foi entregue em 2015 e até início de 2016 ainda não havia entrado em funcionamento[15]. Na área de educação,

15 Segundo MPF, o setor de saúde em Altamira entrou em colapso após Belo Monte. Disponível em < http://www.portaldoxingu.com.br/mpf-afirma-que-saude-entrou-em-colapso-com-construcao-de-belo-monte/ > Acesso em out 2016.

o dossiê aponta aumento da demanda por vagas de alunos no meio urbano, fato que ocasionou excesso de alunos por sala de aula, segundo informações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira citados pelo documento. Em relação à segurança pública, houve aumento de 80% no número de homicídios nos últimos três anos, com número médio de 71 homicídios para cada 100 mil habitantes, o que faz com o município tenha se tornado o oitavo colocado em taxa de homicídios no ano de 2014, segundo o Atlas da Violência no Brasil divulgado pelo IPEA em 2016[16].

Observam-se também problemas quanto as medidas de mitigação para os povos indígenas elaboradas pela Funai, de modo que até 2015 metade das condicionantes indígenas ainda não haviam sido atendidas ou apresentavam pendências. O estudo do ISA (2015) destaca que os gastos da Norte Energia com as populações indígenas são voltados para fornecimento de bens matérias e não na mitigação e compensação dos impactos. Tanto que o Ministério Público Federal precisou intervir para que fosse cumprido o Plano Básico Ambiental do Componente Indígena[17].

Contudo, a situação dos ribeirinhos e comunidades de pescadores, populações tradicionais do Xingu, sofreram

16 Disponível em < http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160322_nt_17_atlas_da_violencia_2016_finalizado.pdf > Acesso em out 2016.

17 Em dezembro de 2015 o Ministério Público do Pará iniciou uma ação judicial na Justiça Federal em Altamira denunciando ação etnocida do Estado brasileiro e do Grupo Norte Energia contra as populações indígenas. De acordo com a ação, tal prática é "evidenciada pela destruição da organização social, costumes, línguas e tradições dos grupos indígenas impactados" Disponível em <http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2015/arquivos/ACP_Belo_Monte_Componente_Indigena_2.pdf> Acesso em out 2016.

inúmeros impactos negativos no seu meio de subsistência, ocasionados em grande medida pela falta de diagnósticos adequados no processo de licenciamento ambiental. Segundo o dossiê do ISA:

> As comunidades de pescadores, por sua vez, reclamam de inúmeros impactos negativos da obra no rio, que interferem diretamente na pesca. As centenas de explosões de dinamite e as luzes dos potentes holofotes noturnos nos canteiros de obra levaram à descaracterização ou destruição física de locais antes abundantes em peixes, provocando inclusive, conforme relatos de pescadores da região, o sumiço de determinadas espécies. (ISA, 2015, p 15).

De modo geral e já caminhando para as conclusões, o que pode ser observado até aqui é que os impactos socioambientais constituem uma dimensão muito mais ampla do que o cenário descrito pelo Grupo Norte Energia, de modo que além dos problemas apresentados acima de forma geral, há ainda insuficiências no setor de saneamento básico construído pelo consórcio[18]. Além do mais, denúncias de remoção forçada de famílias ribeirinhas e desestruturação de aldeias indígenas ainda são recorrentes, o que traz para Altamira um cenário não muito diferente dos observados em outras épocas no relacionado a grandes projetos hídricos. O trabalho de movimentos sociais, como os atingidos por barragens, que surgiu no âmbito das barragens de Tucuruí nos anos 1980, se vê mais uma vez diante da necessidade da luta para que as populações lo-

18 Segundo o MAB, o acesso à água e saneamento constitui um dos principais problemas de Altamira atualmente. Disponível em < http://www.mabnacional.org.br/noticia/atingidos-por-belo-monte-sofrem-com-falta-d-gua> Acesso em out 2016.

cais não continuem sendo tratadas mais uma vez apenas como obstáculos para a construção de barragens. Não por acaso, as denúncias feitas pelo MAB acerca das irregularidades das medidas compensatórios dos projetos hídricos atuais tem sido um dos únicos meios de luta dos povos impactados para exigir do Grupo Norte Energia o cumprimento das responsabilidades assumidas e que não foram atendidos da forma esperada.

Referências

ALVARENGA, G. V.; NEGRI, F. A Primarização da Pauta de Exportações no Brasil: ainda um dilema. *Radar*: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior. Brasília: Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura do IPEA, n. 43, 04/2011. Disponível em http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3464/1/Radar_n13.pdf> Acesso em out 2016.

BARAUNA, G. M. Q; MARIN, R. E. C. *O fator participativo nas audiências públicas das hidrelétricas de Jirau, Santo Antônio e Belo Monte*. In. ZHOURI, A. As tensões do Lugar: Hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

BRANDÃO, Carlos. *Acumulação primitiva permanente e desenvolvimento capitalista no Brasil contemporâneo.* In.: ALMEIDA, Alfredo et al. Capitalismo globalizado e recursos territoriais. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010.

CASTRO, E. *Belo Monte e efeito sobre o aumento no desmatamento no Pará e na Amazônia*. In.: MAGALHÃES, S. M. S. B; HERNANDEZ, F. M. Painel de especialistas: Análise Crítica do Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte. Belém/PA, 2009. Disponível em < https://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/Belo_Monte_Painel_especialistas_EIA.pdf> Acesso em out 2016.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA (CPT). *Conflitos no Campo Brasil*. Goiânia: CPT – Nacional, 2014.

FEARNSIDE, P. *O novo EIA-RIMA da Hidrelétrica de Belo Monte: Justificativas Goela Abaixo.* In.: MAGALHÃES, S. ; HERNANDEZ, F. M. Painel de especialistas: Análise Crítica do Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte. Belém/PA, 2009. Disponível em < https://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/Belo_Monte_Painel_especialistas_EIA.pdf> Acesso em out 2016.

GARZON, L. F. N. *Financiamento Público ao desenvolvimento: enclave político e enclaves econômicos.* In.: ALMEIDA,W.B. et al. Capitalismo Globalizado e recursos Territoriais: Fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Dossiê Belo Monte*. Altamira (PA): Instituto Socioambiental, 2015. Disponível em <http://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/dossie-belo-monte-site.pdf>

MAGALHÃES, S. M. S. B; HERNANDEZ, F. M. *Painel de especialistas: Análise Crítica do Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte. Belém/PA, 2009.* Disponível em < https://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/Belo_Monte_Painel_especialistas_EIA.pdf> Acesso em out 2016.

MAGALHÃES, S; MARIN, R.; CASTRO, E. *Análise de situações e dados sociais, econômicos e culturais.* In.: MAGALHÃES, S. M. S. B; HERNANDEZ, F. M. Painel de especialistas: Análise Crítica do Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte. Belém/PA, 2009. Disponível em < https://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/Belo_Monte_Painel_especialistas_EIA.pdf> Acesso em out 2016.

MEDEIROS, H. F. *Avaliação de Impactos do Projeto de Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte Sobre a Vida Selvagem, Incluindo Implicações Socioeconômicas*. In.: MAGALHÃES, S. M. S. B; HERNANDEZ, F. M. Painel de especialistas: Análise Crítica do Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte. Belém/PA, 2009. Disponível em < https://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/Belo_Monte_Painel_especialistas_EIA.pdf> Acesso em out 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. PROCURADORIA DA REPÚBLICA DO ESTADO DE RONDÔNIA. *Ação Civil Pública com pedido de liminar*. Brasil, 2014. Disponível em < http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2014/arquivos/ACP_BaciadoMadeira.pdf> Acesso em mar. 2015.

Capítulo 9

Movimentos sociais no currículo do ensino médio: há movimento no Exame Nacional do Ensino Médio?

Silvia Aparecida de Sousa Fernandes
Andréa Coelho Lastória

Introdução

A realização do XVI Fórum de Conjuntura em 2016 apresentou-nos o desafio de refletir sobre os movimentos sociais na conjuntura brasileira e latino-americana em um contexto de crise. Pensar sobre a crise brasileira em ano de turbulência política, econômica e social exige refletir sobre múltiplas facetas de um mesmo processo. Em 2016 a destituição do governo da presidente Dilma Rousseff para 2016 foi sucedida por uma série de propostas de mudanças constitucionais por meio de Propostas de Emendas Constitucionais – PEC e reformas governamentais definidas por Medidas Provisórias. Um exemplo é a que se refere ao congelamento do percentual do PIB em investimentos públicos e afeta diretamente os gastos públicos em saúde e educação, a PEC nº 55/2016, aprovada pelo Senado em dezembro/2016. Apresentada pelo presidente em

exercício, tramitou inicialmente na Câmara dos Deputados (PEC nº 241/2016) foi aprovada no Senado sem alterações, para que a tramitação fosse rápida e possibilitasse a implementação já em 2017. Outro exemplo é a Medida Provisória nº 746/2016, que propõe alterações na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/1996 para implementar uma nova organização curricular para o Ensino Médio. A Reforma do Ensino Médio foi proposta inicialmente como Projeto de Lei nº 6840/2013 por uma comissão especial da Câmara dos Deputados, presidida pelos deputados Reginaldo Lopes e Wilson Filho. Em 2016 a apresentação da MP 746/2016, com substanciais mudanças ao projeto em tramitação, acelerou o processo de análise e implementação da reforma. A rápida aprovação em outubro de 2016 na Câmara, em dezembro de 2016 no Senado e sancionada em março de 2017 pelo atual presidente da república deixa claro esse objetivo.

Seguiu-se à proposta da PEC 55 e à MP 746/2016 amplo debate de diferentes segmentos sociais e movimentos de apoio à educação no Brasil que evidenciavam as contradições das propostas e os danos à educação pública no país. Neste artigo nos propusemos a refletir sobre o contexto das mudanças na educação básica no Brasil, mais especificamente a mudança no Ensino Médio por meio medida provisória e a ação dos movimentos sociais no Brasil, tendo em vista o debate que se seguiu à apresentação e aprovação da Medida Provisória. Outro objetivo é discutir como o tema movimentos sociais é apresentado currículo de Ciências Humanas do Ensino Médio, por meio da análise da Matriz de Referência do Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM.

O objetivo deste trabalho é apresentar resultados do projeto de pesquisa intitulado "O currículo de Geografia, políticas avaliativas e a prática pedagógica no Ensino Médio: um estudo sobre o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM)", desenvolvido como docente pesquisadora na Unesp. A pesquisa foi realizada no período outubro de 2012 a julho de 2016[1]. Buscou-se investigar o papel das políticas avaliativas na elaboração do currículo da educação básica no Brasil, com ênfase na análise de conteúdos e habilidades exigidos nas das provas de Ciências Humanas e suas Tecnologias do ENEM. Esse exame integra o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e é aplicado anualmente aos alunos concluintes do ensino médio. A participação no exame é facultativa, contudo, o desempenho na prova é uma das vias de ingresso ao ensino superior público no Brasil, o que tem levado ao aumento significativo do número de estudantes que realizam a prova a cada ano.

As provas são organizadas por áreas do conhecimento, seguem a metodologia da Teoria da Resposta ao Item (TRI) para a definição do nível de dificuldade das questões e ajustes quanto à nota final no exame. A prova de Ciências Humanas traz conteúdos e habilidades de História, Geografia, Sociologia e Filosofia. Na pesquisa buscou-se analisar o papel das políticas de avaliação da educação básica, o currículo de Geografia presente nos documentos curriculares e nas matrizes de referência do ENEM e os conteúdos e habilidades solicitados nos

1 Agradecemos ao CNPq e à PROPE/UNESP a concessão de uma bolsa de Iniciação Científica, para os anos de 2014 a 2016. Agradecemos aos bolsistas Vitor Arraes Gomes e Jordana Machado Marques pelo auxílio na organização dos dados da pesquisa documental.

itens das provas no período 2009-2013. Buscaremos neste artigo descrever a metodologia da pesquisa e discutir como o tema movimentos sociais está presente nos documentos da matriz de referência que orienta a elaboração dos itens das provas, elaborada em 2009. Em outro artigo, realizamos uma análise global das provas do ENEM para os anos de 2009 a 2011[2].

Na organização dos dados da pesquisa, para orientar a análise identificamos três grandes núcleos geográficos: Ambiente, Cartografia e Geografia Humana. Os resultados apontam para a existência de temas e conteúdos como agricultura e estrutura fundiária, regionalização mundial e globalização, reunidos no núcleo Geografia Humana. Faremos aqui uma análise do núcleo Geografia Humana, em que estão presentes objetivos e habilidades a partir dos quais poderemos problematizar a presença (ou ausência) da discussão sobre os movimentos sociais.

O Exame Nacional do Ensino Médio

No Brasil, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9394/1996, é a lei maior para a educação nacional. Promulgada em 1996 após amplo processo de participação popular e discussões no Congresso Nacional, já sofreu inúmeras modificações até hoje. Essa legislação define os níveis de ensino, as modalidades educativas, as responsabilidades de cada nível de governo na oferta da educação nacional básica e superior. A Educação Básica, conforme a redação da Lei nº 12.796/2013, que

2 Ver FERNANDES, 2015.

altera LDBEN, define a escolarização básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, organizadas em pré-escola (4 a 5 anos), ensino fundamental (6 a 14 anos) e ensino médio (15 a 17 anos), além da educação infantil gratuita às crianças de até 5 anos. A pré-escola é, portanto, uma das etapas da educação infantil e o ensino fundamental é dividido em I (6 a 10 anos) e II (11 a 14 anos). Além dos níveis de ensino, a Educação Básica contempla as modalidades Educação Especial, Educação do Campo, Educação de Jovens e Adultos. Para cada nível de ensino foram elaboradas propostas curriculares nos anos 1990 apresentadas como Orientações Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (OCN), Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) para o ensino fundamental e ensino médio e Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN), com o intuito de orientar a elaboração dos currículos em cada sistema de ensino.

Os governos Federal, estaduais e municipais são responsáveis pela organização dos sistemas de ensino próprios ou em parcerias. Essa determinação legal permite que os estados e municípios organizem sistemas de ensino autônomos. Desde que não se contraponham à legislação federal, podem organizar currículos e sistemas de oferta de vagas, registros de alunos e sistema de avaliações independentes.

No que se refere ao ensino médio as orientações curriculares específicas são os PCN e as Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio (DCNEM), elaboradas em 1998, as Orientações Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (OCNEM), de 1996 e as novas Diretrizes Curriculares para o Ensino Médio, aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), em 2011.

Esses documentos trazem uma concepção de currículo que pressupõe a integração dos diferentes conhecimentos, num processo permanente de interdisciplinaridade que propicie as condições necessárias para uma aprendizagem motivadora. A LDBEN pressupõe a participação, em colaboração, da União, Estados e Municípios, na organização dos sistemas de ensino e na elaboração do currículo da educação básica. Os documentos curriculares que se seguiram à LDB trazem como fundamentação o ensino por meio de competências e habilidades.

Na área de Ciências Humanas e suas tecnologias, propõem que desenvolvam competências e habilidades, para que estudantes entendam a sociedade em que vivem como um processo contínuo e dotado de historicidade, compreendendo os impactos das tecnologias no desenvolvimento social. As áreas que compõe as Ciências Humanas, segundo os documentos oficiais, são as disciplinas de História, Geografia, Filosofia e Sociologia e seus campos de estudos abrangem os conhecimentos de Psicologia, Política, Antropologia, Economia, entre outros.

De certa forma, a organização do currículo por áreas do conhecimento corrobora a discussão feita por Gimeno Sacristán (2000) em que propõe um modelo de interpretação do currículo como algo construído a partir de influências e campos, que são, ao mesmo tempo, diferenciadas e inter-relacionadas. O currículo prescrito corresponde aos documentos que servem como referência na ordenação do sistema curricular e é ponto de partida para a elaboração de materiais didáticos que serão encaminhados e utilizados pelos professores. Nesta perspectiva, o currículo prescrito assume papel significativo, não porque chega à escola por meio da ação do Estado, mas

porque será referência para uma gama de ações curriculares, dos agentes modeladores do currículo aos docentes que o realizam e avaliam.

Além das orientações curriculares, a despeito da autonomia dos níveis de governo em organizar seu próprio currículo, o governo federal instituiu em 1998 um Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), com o intuito de medir os índices de qualidade da educação básica. Faz parte desse sistema a realização de provas nacionais de avaliação em larga escala para os diferentes níveis de ensino, tais como a Prova Brasil, Provinha Brasil e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

Essa temática ocupa lugar entre inúmeros pesquisadores no Brasil, que tem se dedicado ao estudo da avaliação escolar sob os mais diferentes aspectos. Destacam-se as contribuições de Barreto, Pinto, Martins e Duran (2001); Coelho (2008); Bonamino e Sousa (2012); Alavarse, Bravo e Machado (2013); Alves e Soares (2013); Sousa (2014).

Em outra frente de pesquisas, a temática Educação Geográfica e o currículo de Geografia pesquisadores buscam compreender os sentidos da Geografia escolar e do ensino de Geografia, como o fazem Callai (2005); Castelar (2005) Cavalcanti (2002 e 2014); Lastória e Fernandes (2012); Fernandes (2015); Fernandes e Lastória (2015); Fernandes, Monteagudo e Souto-Gonçalves (2016).

Callai (2011) ao refletir sobre esta temática assevera que diante do volume de conteúdos que cabem à Geografia, um dos maiores desafios é compreender que o currículo trabalhado em qualquer disciplina é sempre decorrente de uma seleção, pois o currículo escolar não é neutro e sim resultado de

escolhas e vinculado a interesses determinados. Os conteúdos não podem ser definidos aleatoriamente, mas sim tendo como referência os conhecimentos produzidos pela ciência geográfica e pela história dessa disciplina escolar.

No presente artigo, a preocupação será identificar como é apresentado ou problematizado o tema movimentos sociais na matriz de conteúdos e referências do ENEM, publicada em 2009 e reapresentada a cada edição anual do exame.

Como realizamos a pesquisa

A metodologia da pesquisa incluiu pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e questionários respondidos por estudantes do ensino médio. Na pesquisa bibliográfica, as palavras utilizadas para a busca em periódicos indexados na base Scielo Brasil foram: "avaliação da Educação Básica", "SAEB", "Enem". Como há um amplo número de periódicos da área de Educação, cadastrados na base Scielo, os resultados foram significativos e possibilitaram a construção do referencial teórico da pesquisa no que se refere às avaliações da educação básica e reformas do Ensino Médio.

Realizamos, também, a análise documental das matrizes curriculares do Enem e das provas nas edições de 2009 a 2013. A análise comparativa entre a matriz elaborada em 2002 e a matriz de referência apresentada em 2009 revela a mudança nos objetivos da avaliação externa. Na segunda matriz, os conteúdos de aprendizagem trazem uma concepção interdisciplinar, mais definida do que na primeira. Em 2002, os temas

propostos em conteúdos e que se desdobram em habilidades, preservam os conteúdos curriculares disciplinares em maior grau. A matriz de 2009 é reapresentada no edital de cada edição anual do ENEM, sem alterações. Esse documento será analisado na próxima seção deste artigo.

Na matriz de 2009 a organização em conteúdos, habilidades, conforme o modelo de organização curricular proposto desde os PCN permanecem. Esse currículo organizado em habilidades e competências, amplamente analisado em pesquisas sobre a educação básica no Brasil, está associado aos modelos de avaliação da qualidade definidos em âmbito internacional e financiado por organismos internacionais. Pesquisadores apontam o final dos anos 1960, com o início dos acordos entre o Brasil e EUA, por meio da Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional (USAID) e Ministério da Educação (MEC) como o ponto de partida para as mudanças nas políticas de educação básica no Brasil. As propostas de sistematizações curriculares apresentadas nos anos 1990 evidenciam o currículo organizado por competências e habilidades.

Para a análise das provas de Ciências Humanas e suas Tecnologias do período 2009 a 2013 foram organizadas tabelas em que se identificaram os temas abordados em cada item/questão, as habilidades solicitadas e as possíveis áreas em que seriam desenvolvidos os conteúdos propostos. Isso gerou grande volume de dados, pois em cada edição a prova conta com 45 itens. A análise do volume total de dados levou a organização de três eixos de análise. Os eixos de análise foram Cartografia, Ambiente e Geografia Humana, como apresentado no item anterior.

O Exame Nacional do Ensino Médio e o currículo de Ciências Humanas

De acordo com o documento básico do Enem, fazem parte dos objetivos do exame: compor a avaliação de medição da qualidade do Ensino Médio no país; subsidiar a execução de políticas públicas; criação de referência nacional para o aperfeiçoamento dos currículos do Ensino Médio e o desenvolvimento de estudos e indicadores sobre a educação brasileira. (BRASIL, 2000)

Esse instrumento de avaliação externa à escola foi criado em 1998 e apresentado como um dos instrumentos de avaliação de qualidade da educação básica no Brasil. A responsabilidade de realização do Enem é do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), vinculado ao Ministério da Educação (MEC). Desde a sua instituição, este exame passou por várias modificações no que se refere ao seu escopo e teve seus objetivos ampliados.

Podemos entendê-lo no âmbito das reformas no ensino médio no Brasil, promovidas pelo governo federal e pelos governos estaduais desde os anos 1990, a partir das mudanças propostas para a organização dos sistemas de ensino e etapas da escolarização da Educação Básica, trazidas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9394/96, tal como discutido em seção anterior.

A LDB assegura a democratização da oferta da educação pública de qualidade; prevê a integração entre modalidades e etapas de escolarização na educação básica (educação como totalidade); e reconhece a necessidade da educação

escolar vincular-se ao mundo do trabalho e da prática social (KUENZER, 2010).

As políticas de avaliação trazem em seu bojo a concepção de currículo por competências, os conceitos de produtividade, eficiências e eficácia, a valorização e planos de carreira docentes pautadas na política meritocrática "[...] disseminam-se nas reformas educacionais em curso no mundo globalizado" (DIAS; LOPES, 2003, p. 1158), tendo em vista que muitos gestores estaduais e municipais fazem aportes salariais às escolas que apresentem bom desempenho nas avaliações externas.

Tanto a descentralização como as novas formas de controle têm como objetivo corresponder aos ideais neoliberais: descentraliza-se para diminuir o papel do Estado e reduzir o orçamento; controla-se, por exemplo, por meio do estabelecimento de currículos mínimos para poder ensinar à grande massa da população, os saberes necessários para inseri-los no mercado de trabalho; realizam-se constantes avaliações para obtenção de dados qualitativos e quantitativos que sirvam de parâmetro para a destinação de recursos financeiros vindos dos organismos internacionais e da administração local.

Ao analisar a prática de docentes de Geografia, Kaercher (2007) aponta que um dos desafios do professor é estimular a reflexão, para compreensão e planejamento do espaço em que vivemos, tendo em vista que os materiais didáticos valorizam textos ou mapas que pouco contribuem para a relação Sociedade e Natureza. No mesmo sentido, Silva e Brito (2011) afirmam que a escola deve favorecer, por meio das diversas disciplinas, a reelaboração e ampliação do conhecimento dos alunos.

Os movimentos sociais no ENEM

Um dos objetivos da pesquisa foi analisar as provas de Ciências Humanas do Exame Nacional do Ensino Médio no período 2009 a 2013, com o intuito de identificar quais os temas e conceitos geográficos são apresentados nas provas e quais os indícios de interdisciplinaridade presentes nas mesmas. Pretendia-se, também, identificar quais os referenciais teóricos da Geografia estão presentes nos itens identificados como aqueles que apresentam conteúdos/temas geográficos.

Cabe lembrar que o Enem é organizado em quatro grandes áreas (Ciências Humanas e suas Tecnologias, Ciências Naturais e suas Tecnologias, Linguagens e suas Tecnologias, Matemática e suas Tecnologias). As provas de cada uma das áreas são formadas por 45 itens (questões objetivas) que devem abordar os conteúdos e habilidades da matriz de referência do Enem de maneira interdisciplinar.

O Enem foi instituído em 1998 e realizou as primeiras avaliações no ano de 1999. Em 2002 apresentou um documento síntese, as matrizes curriculares do Enem. Gradualmente, a esta política avaliativa foram implementadas outras mudanças no caráter do exame, que passou a ser utilizado como exame de ingresso em universidades públicas federais e estaduais. Essas mudanças na orientação e objetivos do Enem levaram, em 2009, à publicação de uma nova matriz de referência, que é reapresentada em todos os editais anuais do exame, sem alterações.

Na matriz de referência de 2009, para o Enem, há uma lista de seis competências desenvolvidas em 30 habilidades. O

documento lista, também, os objetos de conhecimento associados às competências e habilidades, de acordo com os seguintes grandes eixos: diversidade cultural, conflitos e vida em sociedade; formas de organização social, movimentos sociais, pensamento político e ação do Estado; características e transformações das estruturas produtivas; os domínios naturais e a relação do ser humano com o ambiente, representação espacial (BRASIL, 2009).

Destaca-se que os 31 objetos do conhecimento estão organizados em eixos temáticos e não divididos entre os campos do conhecimento (Geografia, História, Sociologia, Filosofia), como ocorre com as demais áreas que compõem o exame (Linguagens, códigos e suas Tecnologias, Matemática e suas Tecnologias, Ciências da Natureza e suas Tecnologias). A análise do documento aponta para a existência de objetos do conhecimento diversificados tentando contemplar os conhecimentos específicos das áreas que compõem as Ciências Humanas. Estão presentes a relação sociedade/natureza, identidade e cultura, produção do espaço geográfico e suas relações de poder. É importante lembrar o documento básico do Enem, publicado em 2000, já apresentava como objetivo do ENEM avaliar habilidades e competências por área e não campo do conhecimento, argumentando em favor da formação interdisciplinar no Ensino Médio.

Procuramos evidenciar no quadro 1 apresentado a seguir, quais as competências e habilidades descritas na Matriz de Referência de Ciências Humanas e Tecnologias, em que o tema movimentos sociais está contemplado.

Quadro 1 – Movimentos Sociais nas competências e habilidades da Matriz Referência do ENEM

Competência de área 2 – Compreender as transformações dos espaços geográficos como produto das relações socioeconômicas e culturais de poder.
H10 – Reconhecer a dinâmica da organização dos movimentos sociais e a importância da participação da coletividade na transformação da realidade histórico-geográfica.

Competência de área 3 – Compreender a produção e o papel histórico das instituições sociais, políticas e econômicas, associando-as aos diferentes grupos, conflitos e movimentos sociais.
H11 – Identificar registros de práticas de grupos sociais no tempo e no espaço.
H13 – Analisar a atuação dos movimentos sociais que contribuíram para mudanças ou rupturas em processos de disputa pelo poder.
H14 – Comparar diferentes pontos de vista, presentes em textos analíticos e interpretativos, sobre situação ou fatos de natureza histórico-geográfica acerca das instituições sociais, políticas e econômicas.
H15 – Avaliar criticamente conflitos culturais, sociais, políticos, econômicos ou ambientais ao longo da história.

Competência de área 5 – Utilizar os conhecimentos históricos para compreender e valorizar os fundamentos da cidadania e da democracia, favorecendo uma atuação consciente do indivíduo na sociedade.
H22 – Analisar as lutas sociais e conquistas obtidas no que se refere às mudanças nas legislações ou nas políticas públicas.
H23 – Analisar a importância dos valores éticos na estruturação política das sociedades.
H24 – Relacionar cidadania e democracia na organização das sociedades.
H25 – Identificar estratégias que promovam formas de inclusão social.

Fonte: BRASIL/INEP, 2009.

Identifica-se no quadro acima que o tema movimentos sociais está presente em nove habilidades de três competências do ENEM. Esse número não é pequeno, considerando que o total de habilidades é 30. Contudo, quando se analisam os

objetos do conhecimento, ou seja, os temas propriamente ditos que podem ser solicitados nas provas, essa relação é menor. O quadro 2 traz os objetos do conhecimento que, a nosso ver, permitiriam a abordar o tema movimentos sociais.

Quadro 2 – Movimentos Sociais nos Objetos do conhecimento da Matriz de Referência do ENEM

4. Ciências Humanas e suas Tecnologias

- **Diversidade cultural, conflitos e vida em sociedade –** Cultura material e imaterial; patrimônio e diversidade cultural no Brasil. A luta dos negros no Brasil e o negro na formação da sociedade brasileira. História dos povos indígenas e a formação sociocultural brasileira. Movimentos culturais no mundo ocidental e seus impactos na vida política e social.
- **Formas de organização social, movimentos sociais, pensamento político e ação do Estado –**
  Estado e direitos do cidadão a partir da Idade Moderna; democracia direta, indireta e representativa. Revoluções sociais e políticas na Europa Moderna. Grupos sociais em conflito no Brasil imperial e a construção da nação. Políticas de colonização, migração, imigração e emigração no Brasil nos séculos XIX e XX. A atuação dos grupos sociais e os grandes processos revolucionários do século XX: Revolução Bolchevique, Revolução Chinesa, Revolução Cubana. Geopolítica e conflitos entre os séculos XIX e XX: Imperialismo, a ocupação da Ásia e da África, as Guerras Mundiais e a Guerra Fria. A luta pela conquista de direitos pelos cidadãos: direitos civis, humanos, políticos e sociais. Direitos sociais nas constituições brasileiras. Políticas afirmativas. Vida urbana: redes e hierarquia nas cidades, pobreza e segregação espacial.
- **Características e transformações das estruturas produtivas –** O agronegócio, a agricultura familiar, os assalariados do campo e as lutas sociais no campo.
- **Os domínios naturais e a relação do ser humano com o ambiente** – A nova ordem ambiental internacional; políticas territoriais ambientais; uso e conservação dos recursos naturais, unidades de conservação, corredores ecológicos, zoneamento ecológico e econômico. Origem e evolução do conceito de sustentabilidade.

Fonte: BRASIL/INEP, 2009.

O quadro revela que tanto nas competências e habilidades de área, quanto nos objetos do conhecimento, ou seja, na descrição dos conteúdos que servem de referência para a elaboração dos itens das provas do ENEM, o tema movimentos sociais está relacionado à história dos movimentos indígenas, negro e movimentos sociais no campo, não valorizando os movimentos sociais urbanos e movimentos que tenham como bandeira de luta a questão de gênero.

Considerações Finais

O contexto político e econômico pelo qual passa o país tem levado ao acirramento das políticas de controle sobre as ações dos professores, o que se revela nos mecanismos de avaliação externa da educação básica. Um dos mecanismos eficazes de controle instituído no final dos anos 1990 é a avaliação da educação básica por meio das provas obrigatórias e facultativas planejadas em ambiente externo à escola. Na pesquisa consideramos o que está em vigor enquanto currículo na política pública de avaliação da educação básica no Brasil.

Contudo, estamos vivendo um momento de transição entre o que está posto e as mudanças que serão instituídas com a reforma do ensino médio, instituída pela alteração da LDB, com a aprovação do Projeto de Reforma do Ensino Médio e a ausência do Ensino Médio na terceira versão da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), elaborada por uma equipe de especialistas, contratada pelo Ministério da Educação e Cultura e apresentada no mês de abril ao Conselho Nacional

de Educação. A proposta apresentada em 2015 e revisada em 2016, após consulta pública, está ainda em discussão no Conselho Nacional de Educação (CNE), sem previsão de aprovação pelo Conselho. Essa ausência do Ensino Médio no documento, provavelmente, tem o intuito de adequar a proposta inicial da BNCC às alterações previstas pela Lei, que atribui aos entes federativos a responsabilidade pela definição das formas de oferta dessa etapa de escolarização. Cenário incerto, principalmente para os componentes curriculares que não foram claramente mencionados no projeto de lei, como é o caso da Geografia.

Para concluir, concordamos com Castellar, Moraes e Seferian (2014, p. 91), quando afirmam que "[...] é preciso desenvolver atividades que estimulem descobertas, desafiem os alunos e tenham sentido no que diz respeito à realidade em que vivem os alunos." A realidade em que vivem os alunos não significa, numa noção escalar, tratar apenas o contexto local, mas problematizar o cotidiano e discutir na escola de educação básica a realidade social, econômica, política e ambiental em que os estudantes estão inseridos. Assim, as avaliações em larga escala, embora influenciem diretamente o currículo escolar, não o definem por completo. Há sempre a possibilidade de exercício da autonomia docente no sentido de realizar processos curriculares inovadores, que contribuam para a formação crítica dos estudantes.

Referências

ALAVARSE, Ocimar M. BRAVO, Maria Helena; MACHADO, Cristine. Avaliações externas e qualidade na educação básica: articulações e tendências. *Estudos de Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 24, n. 54, jan./abril 2013, p. 12-31.

ALVES, Maria Teresa Gonzaga; SOARES, José Francisco. Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 39, n. 1, jan./mar. 2013, p. 177-194.

BRASIL. *Lei nº 9394/1996*. Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, 1996. (atualizada). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>

BRASIL. MEC/INEP. (2000). Documento básico ENEM 2000. Brasília: MEC/INEP. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/nota_consed_novoenem.pdf>. Acesso em 10 jun. 2014.

BRASIL. MEC/INEP.(1999). SAEB 1999. Brasília: MEC/INEP. Disponível em: < download.inep.gov.br/download/saeb/1999/resultados/saeb99_relatorio.doc>. Acesso em 10 jun. 2014.

BRASIL. MEC/INEP.(2009) Matriz de referência para o ENEM 2009. Brasília: MEC/INEP. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/nota_consed_novoenem.pdf>. Acesso em 10 jun. 2014.

BONAMINO, Alicia; SOUSA, Sandra Zákia. (abr./jun. 2012) Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. *Educação e Pesquisa,* São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388.

CALLAI, H. C. Apresentação. Em busca de fazer a Educação Geográfica. In: CALLAI, H. C. (org.). Educação Geográfica: reflexão e prática. Ijuí: Unijuí, 2011, p. 18-33.

CALLAI, H. C. Aprendendo a ler o mundo: a geografia nos anos iniciais do ensino fundamental. Cadernos Cedes, Campinas, v. 25, n. 66, p. 227-247, maio/ago. 2005.

CASTELLAR, S. M. V. Educação geográfica: a psicogenética e o conhecimento escolar. *Cadernos Cedes*, Campinas, SP, v. 25, n. 66, p. 209-225, maio/ago. 2005.

CASTELLAR, Sonia M. V.; MORAES, Jerusa V.; SEFERIAN, Ana Paula. Os lugares da escola na sociedade e o processo de ensino e aprendizagem. In: CASTELLAR, Sonia. M. V. (org.) *Geografia escolar*: contextualizando a sala de aula. Curitiba:CRV, 2014, p. 79-102.

COELHO, Maria Ines Matos Vinte anos de avaliação educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios. Ensaio: avaliação e políticas públicas educacionais, Rio de Janeiro, v. 16,

n. 59, abr./jun. 2008, p. 229-258. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v16n59/v16n59a05.pdf>. Acesso em 20 jan. 2017.

DIAS, R. E.; LOPES, A. C. Competências na formação de professores no Brasil: o que (não) há de novo. *Educação e Sociedade*. Campinas, vol.24, n. 85, p. 1155-1177, dezembro de 2003.

FERNANDES, Silvia Aparecida de Sousa; LASTORIA, Andrea Coelho. Técnicas de Investigação e prática em cursos de formação de professores: redescobrindo o trabalho de campo para aprender e ensinar o Lugar. *Caminhos de Geografia* (UFU), v. 16, 2015, p. 27-36.

FERNANDES, Silvia Aparecida de Sousa. Movimentos Sociais e Financiamento da Educação Básica no Brasil: o Contexto Político e Social da Elaboração de Políticas Públicas. In. CORSI, Francisco Luiz; CAMARGO, José Marangoni; SANTOS, Agnaldo. *A Conjuntura econômica e política brasileira e argentina*. Marília/São Paulo: Oficina Universitária/Cultura Acadêmica, 2015, p. 59-70.

FERNANDES, Silvia Aparecida Sousa; GARCÍA MONTEAGUDO, Diego; Souto González, Xosé M. Educación geográfica y las salidas de campo como estrategia didáctica: un estúdio comparativo desde el Geoforo Iberoamericano. *Biblio3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales.* Barcelona, vol. XXI, num, 1.155, 2016, ISSN: 1138-9796. Disponível em: < http://www.ub.edu/geocrit/b3w-1155.pdf>

GIMENO SACRISTÁN, José. *O currículo, uma reflexão sobre a prática.* Porto Alegre, Artmed, 2000.

KUENZER, A. Z. O ensino médio no Plano Nacional de Educação 2011-2020: superando a década perdida? *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, set./2010.

SOUSA, Sandra Zákia. Possíveis Impactos das Políticas de Avaliação no Currículo Escolar. *Cadernos de Pesquisa*, n. 119, 2003 p. 175-190.

SOUSA, Sandra Zákia; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Sistemas Estaduais de Avaliação: Uso dos Resultados, Implicações e Tendências. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 40, n. 141, 2010, p. 793-822.

Cooperativismo no Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) no centro-oeste paulista[1]

Rafael de Almeida Andrade
Henrique Tahan Novaes

Resumo

A presente pesquisa tem como objetivo compreender e analisar o cooperativismo no Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) do centro-oeste paulista, especialmente a importância da cooperação e do cooperativismo na criação de formas de trabalho emancipadas no meio rural. No que se refere à produção e comercialização, é importante observar como se configura a luta e a resistência dos assentados após a conquista da terra, através da cooperação (espontânea) e do cooperativismo (institucionalizado) como instrumentos para a construção de novas formas de organização do trabalho no meio rural.

1 Pesquisa financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP)

Palavras chave: Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Cooperação, Cooperativismo, Associativismo, Centro-Oeste Paulista

Introdução

Esse artigo é parte de uma pesquisa financiada pela FAPESP, que segue ainda em fase de construção. Diante das problemáticas colocadas nessa pesquisa, dado o momento histórico em que vivemos do avanço das forças produtivas, reestruturação, super exploração do proletariado, trabalho infantil, miséria, desemprego estrutural e da contradição do trabalho imposta pelo grande capital, faz aqui a pertinência desse artigo dada à complexidade do assunto e da contraditoriedade em que se submete tal tema. Nesse artigo nos debruçamos em dois pontos essenciais em uma perspectiva dialética e de totalidade, isto é, compreender o movimento das relações de trabalho e do MST dentro de um complexo dentro das formas de luta de classe, bem como suas mediações.

Dessa forma temos como ponto de partida o desenvolvimento de três pontos nesse artigo que nos parece ser os pontos estruturais do tema. Pretendemos apresentar aqui ainda de forma embrionária os questionamentos colocados, sem resultados fechados ainda nesse momento. Vejamos os três pontos.

1. O Estado burguês como reprodutor da desigualdade, bem como instrumento de repressão, dominação e neutralização dos movimentos sociais;

2. A questão agrária, a cooperação e o cooperativismo adotados pelo MST, seu processo histórico e suas características fundamentais, e o que faz essas duas concepções serem um processo contraditório de defesa e sobrevivência dos camponeses, como também de controle por parte do Estado;
3. Cooperativismo e as Políticas de Compras Públicas - o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), como forma de política pública e institucionalização das lutas dos movimentos camponeses implantados no governo Lula, com continuidade no governo Dilma.

O Estado como forma abstrata de igualdade

O Estado é se não o produto do antagonismo inconciliável entre as classes. O Estado surge na medida em que esse antagonismo de classe não pode mais ser conciliado, ou seja, o Estado surge em meio à luta de classes e a existência do Estado prova que as contradições de classe são inconciliáveis. Dessa forma o Estado é um órgão, instrumento, que tem por finalidade a dominação de classe, a submissão de uma classe por outra. É a criação de uma "ordem" jurídica abstrata que legaliza e consolida essa submissão, amortecendo o conflito de classe. O que para os políticos pequeno-burguês e os oportunistas, ao contrário, a ordem é justamente a conciliação dos interesses de classe mediada pelo Estado. (LENIN, 2010)

Segundo Marx (2012), o limite da emancipação política, melhor dizendo, a institucionalização da esfera jurídica, aparece no fato de que o Estado pode libertar o indivíduo de uma barreira sem que o homem esteja realmente livre dessa barreira. Assim o Estado pode ser livre sem que de fato o homem seja livre. Dessa maneira o homem se liberta politicamente de uma barreira, mas se eleva sobre a barreira de modo abstrato e limitado, isto é, de um modo parcial.

Marx afirma:

> "[...] O Estado é o mediador entre o homem e a liberdade do homem. Assim como Cristo é mediador a quem o homem imputa toda sua divindade, todo seu *constrangimento* religioso [*religiöse Befangenheit*], também o Estado é o mediador para o qual ele transfere toda sua não divindade toda a sua *ingenuidade humana* [*menschliche Unbefangenheit*]." (MARX, 2012, p 55) (grifos do autor)

Marx (2012) é categórico, o Estado suprime à sua maneira as diferenças entre os indivíduos, assim a diferença do nascimento, o estado social, a cultura, a ocupação profissional, é suprimida de maneira abstrata e não real, pois o Estado proclama cada membro do povo como ator participante por igual soberania popular, dessa forma trata todos os elementos da vida popular concreta do próprio ponto de vista do Estado. Dessa forma o Estado deixa atuar de maneira privada todas as esferas da vida popular. Em outras palavras, o Estado absorve as contradições, ou podemos dizer as diferenças sociais, e equaliza todos do ponto de vista político e jurídico, sem que isso altere concretamente a forma dos interesses privados de classe.

Segundo Lessa e Tonet (2011), a democracia é o sistema mais avançado da sociedade burguesa, sociedade essa, movida pela acumulação privada. O estado é formado de forma abstrata, pois coloca em pé de igualdade todos os indivíduos, desconsiderando suas reais e concretas diferenças, ou seja, a ideologia burguesa coloca em igualdade todos os indivíduos da sociedade sem suprimir aquilo que faz dela uma sociedade essencialmente contraditória, a propriedade privada. A democracia, na verdade, é a liberdade de máxima exploração da força de trabalho, camuflada de igualdade jurídica e política. Os autores ainda afirmam, os conservadores em seus discursos dirão que a lei não deve dar privilégios a ninguém, todos são iguais perante a lei. Contudo essas leis não garantem a igualdade de fato entre os homens, mas a reprodução das desigualdades sociais.

> "[...] Onde todos são politicamente iguais, mas socialmente divididos entre burgueses e proletários, a igualdade política e jurídica nada mais é do que a afirmação social, real, das desigualdades sociais." (LESSA; TONET, 2011, p 84)

Sendo assim, a propriedade privada é a forma individual de liberdade onde se produz e reproduz a aplicação desse modo de liberdade na sociedade civil. Ela faz com que cada homem não encontre no outro a realização, mas sim a barreira da sua liberdade, porém, ela se proclama antes de tudo um direito do homem. E é com vista nesse enquadramento normativo dessa sociedade civil, que se estabelecem as diferentes instituições do Estado político burguês. (MARX, 2012)

Em suma, Lessa e Tonet (2011) resumem bem, o Estado capitalista afirma de forma abstrata por meio das leis, isto é, por meio jurídico e político, uma igualdade que do ponto de vista real e concreto não existe, com objetivo real e velado de manter a dominação da burguesia sobre os trabalhadores. Dessa maneira a liberdade do capital estará assegurada para explorar os trabalhadores legitimado ideologicamente pela abstração da igualdade. Todas as vezes que conflitos ou revoltas ameaçarem a soberania burguesa, o Estado intervirá para garantir o poder da burguesia. Essa intervenção é feita, muitas vezes, de forma a abolir tal democracia impondo períodos ditatoriais, por exemplo.

A questão da reforma agrária

Segundo Sampaio Jr (2013), a raiz das desigualdades sociais no Brasil, caracterizando essa sociedade como uma das mais injustas do mundo, se dá pela estreita relação entre concentração da propriedade fundiária e o enorme contingente de desempregados, formando um gigantesco exército industrial de reserva permanentemente marginalizado do mercado de trabalho. Dessa forma, o bloqueio do acesso à propriedade da terra impossibilita a organização de um mercado de trabalho baseado em uma correlação de força equilibrada entre capital e trabalho.

O latifúndio brasileiro constitui-se, em última instância, a base social e territorial, o que caracteriza o controle sobre o Estado, isso é um dos elementos estratégicos de que a burguesia

brasileira dispõe, através da monopolização da produção e consequentemente dos excedentes econômicos que determinam seu poder político. Desse modo, a reforma agrária é um elemento estratégico de luta do povo brasileiro, para que dessa forma possa suprimir as relações internas e externas responsáveis pela articulação de um regime burguês e um capitalismo selvagem. Sendo assim, a tarefa primordial da reforma agrária é romper com a propriedade privada dos meios de produção, ou seja, do monopólio de terras, criando condições objetivas e subjetivas para que o campesinato possa participar em condições de relativa igualdade, dos produtos do desenvolvimento das forças produtivas. (SAMPAIO JR, 2013)

Essa forma como se caracteriza o latifúndio brasileiro é parte fundante do padrão de acumulação e do padrão de dominação do capitalismo dependente. O desequilíbrio entre capital-trabalho é a premissa fundamental da superexploração do trabalho. A correlação de forças entre proprietários e não proprietários é o pilar estrutural que sustenta o Estado autocrático burguês. (SAMPAIO JR, 2013)

> "O problema da democratização da terra é, portanto, um problema que afeta o conjunto da burguesia brasileira e não pode ser dissociado dos condicionantes mais gerais que determinam o desenvolvimento capitalista. [...] A reforma agrária polariza a luta de classes entre dois polos opostos: de um lado, o latifúndio e seus aliados incondicionais – as burguesias brasileiras, o imperialismo e todos os segmentos da pequena burguesia que se beneficiam de privilégios aberrantes; do outro, os pequenos proprietários, os arrendatários pobres, os posseiros, os trabalhadores assalariados, os trabalhadores temporários, os sem-terra, enfim, todos

> os homens do campo que vivem de seu próprio trabalho e seus aliados – os trabalhadores urbanos, empregados e desempregados. Em suma, a luta pela terra é um problema de classe." (SAMPAIO JR, 2013, p 204)

Dessa forma podemos dizer que o Estado é a expressão máxima dos interesses da própria burguesia. O Estado faz da reforma agrária apenas políticas de assentamentos, essas políticas não têm o mínimo interesse de romper com tais estruturas historicamente criada e socialmente aceitas. O monopólio das terras e a superexploração do trabalho se naturalizaram, deixaram de ser problemas históricos e passaram a ser tratado como problemas conjunturais que tem como premissa respostas "reformista". De tal maneira que uma reforma agrária, ou seja, romper com uma sociabilidade pré-estabelecida comprometeria irremediavelmente qualquer possibilidade de um capitalismo fundamentado na exploração do trabalho (SAMPAIO JR, 2013)

O Brasil apresenta uma das maiores taxas de concentração latifundiária do mundo. Essa taxa tende a aumentar, pois o Brasil ainda possui uma imensa reserva de terras públicas no Cerrado e na Amazônia, que não foram incorporadas ao sistema produtivo capitalista. Durante os governos FHC e Lula a concentração latifundiária continuou a crescer, a distribuição de terras para o latifúndio seguiu crescendo enquanto os de assentamentos seguiram estáticas ou em decréscimo. Segundo o autor esse movimento de grandes concessões de terras para o latifúndio brasileiro se dá pelo processo de desenvolvimento capitalista no campo brasileiro, da internacionalização dos financiamentos e da apropriação dos excedentes pelo

capital financeiro, pela venda de *commodities* (matéria prima). (CHRISTOFFOLLI, 2012)

Ao revitalizar o agronegócio como força motriz do padrão de acumulação capitalista, o campo brasileiro foi ajustado aos imperativos da ordem global, o que reforçou o papel do latifúndio como base material do capitalismo dependente brasileiro. Assim o agronegócio atingiu um novo patamar de exploração do território, intensificando a agricultura itinerante, e em consequência, a abertura de novas frentes de expansão do latifúndio. Essa modernização indiscriminada sob o patrocínio de grandes multinacionais que monopolizam e controlam todo o pacote técnico e biotécnico da exploração do campo pelo capital, implicando a eliminação de grande contingente de trabalhadores no campo. (SAMPAIO JR, 2013)

Dessa forma um novo contexto histórico-estrutural levou a uma elevação do antagonismo entre o latifúndio e os pequenos e médios proprietários, os arrendatários, os posseiros e os trabalhadores sem-terra. Ao elevar a subordinação da agricultura brasileira aos interesses do capital financeiro, forma-se um novo processo que combina: reconcentração de terra; maior controle direto ou indireto do imperialismo internacional sobre a exploração agrícola; nova forma de grilagem de terras; e a superexploração do trabalho. (SAMPAIO JR, 2013)

Nesse sentido se dá à importância do MST e de seu surgimento, em um período de avanço do neoliberalismo no país que ganha impulso nos anos 1980 e 1990, dando nova materialidade no meio rural por meio de conquista de terras e a formação de assentamentos por todo o país. No entanto, a contradição é que essa massa de assentados se constitui de forma

precária, social e materialmente. Isso ocorre devido a uma não reforma agrária, mas sim, por políticas sociais ou política de assentamentos rurais, pois uma reforma agrária se constitui por uma mudança estrutural na sociedade, inclusive romper com a soberania do capital sobre a terra. Essas políticas sociais pontuais de criação de assentamentos são apenas respostas as pressões sociais por meio do MST. (CHRISTOFFOLLI, 2012)

O conservadorismo e a não assistência aos assentados fez com que o movimento criasse vários mecanismos para tentar obter alguns benefícios. A luta fui encaminhada de duas formas, através do ativismo, indo para as ruas e pressionando o governo, e a outra capacitando seu quadro com qualificação técnica, formação política e ideológica, onde o movimento começou a se autonutrir, melhorando suas capacidades de organização com as já experiências acumuladas, melhorando a criatividade e estratégia do movimento. (CARTER, 2008)

Segundo Chirstoffolli (2012), no governo FHC a repressão contra os movimentos sociais foi duríssima, com o assassinato de centenas de trabalhadores rurais e no bloqueio à reforma agrária (ou seriam políticas sociais de assentamentos?). Fernando Henrique foi pontual na criminalização da luta pela reforma agrária em uma série de medidas para desmobilização do campesinato. Programas como o PROCERA (Programa de crédito especial para a reforma agrária) foram desmantelados, restringindo os recursos que irrigavam os assentamentos e davam força política para o MST. Já no governo Lula se reacendeu a chama da esperança, segundo o autor cerca de 200 mil famílias sem-terra partiram na ocupação de latifúndios só nos primeiros meses do governo, mas essa esperança logo se foi,

a classe trabalhadora e a luta pela reforma agrária tomou um grande banho de água fria. Nos oito anos de governo petista (e nos outros quatro que viriam de Dilma até o golpe) a questão agrária foi "jogada para escanteio", com a política de reconciliação de classe tomada pelo governo petista, de aliança com setores da burguesia industrial, latifundiária e financeira fazendo parte da composição ministerial de Lula e Dilma.

> "A conquista de assentamentos se dá, portanto, como resposta ao tensionamento social causado pela luta e sofrimento de centenas de milhares de famílias espalhadas por ocupações de terra e acampamentos nas beiras das estradas do país, mas não altera fundamentalmente o *status quo* no campo brasileiro." (CHRISTOFFOLLI, 2012, p 125)

Nesse sentido o autor ainda ressalta que o desenvolvimento dos assentamentos, ou seja, das forças produtivas, demandariam ações por parte do Estado, como transferência patrimonial para esses setores reformados e um amplo programa de desenvolvimento rural com bases distintas do modelo dominante da agricultura brasileira.

Nessa conjuntura que se encontra o país, a reforma agrária se situa impossibilitada de avanços. Um dos grandes problemas é a dimensão territorial do Brasil, a outra está relacionada às áreas remotas com pouca possibilidade de desenvolvimento econômico onde se encontram os assentamentos, em outras palavras, os assentamentos estão em áreas de pouca ou nenhuma possibilidade de circulação das mercadorias. Esse é o grande dilema dos assentamentos no Brasil, pois a criação dos mesmos sempre se deu historicamente em áreas marginais,

de baixa produtividade e distante dos centros de consumo. (CHRISTOFFOLLI, 2012)

Isso se dá como dissemos anteriormente pelo conservadorismo agrário que impossibilita a reforma agrária e as poucas medidas de políticas de assentamentos é restrita no seu alcance, pois essa reforma vem para tentar acalmar os conflitos rurais e não para romper com a estrutura social, tornando a reforma agrária pontos isolados marginalizados, de maneira que não alteram de modo algum a estrutura fundiária existente. (CARTER, 2008)

O cooperativismo surge no MST em um período de repressão aos movimentos sociais, e uma estagnação das políticas públicas para os assentamentos. Dessa forma o movimento passou a entender o assentamento como extensão da luta pela terra, assim o movimento passa a direcionar esforços para organização e administração dos assentamentos. O MST via na cooperação a principal saída para a organização do trabalho, e viabilização econômica da produção, segundo o autor essa concepção de organização foi fundamentada nas concepções kautskianas, que suscitou na criação de diversas cooperativas pelo país. O cooperativismo adotado pelo movimento pressupunha a construção de uma nova relação de trabalho suprimindo as formas tradicionais da exploração capitalista, construindo uma nova sociabilidade pautada no coletivismo para uma viabilização econômica dos assentamentos. (BORGES, 2010)

Ele ainda afirma, o cooperativismo do MST estava alicerçado na produção em larga escala, para uma inserção no mercado capitalista concorrendo com os grandes proprietários de terras. Assim o cooperativismo estava pautado em uma

organização político-organizacional situada em um objetivo de minimizar a pobreza no campo, bem como romper com as antigas relações de trabalho.

O MST sempre esteve ciente das dificuldades que seria de estabelecer um assentamento dentro do capitalismo, onde deveria achar soluções para a manutenção das milhares de famílias em níveis elevados de miséria, e também em barrar a apropriação por parte do capital em concentrar e centralizar as pequenas unidades de produção em uma reconcentração de terras (aqui significa que a reforma agrária sem uma crítica feroz a estrutura que é o capital, torna-se apenas a fragmentação da grande propriedade privada em pequenas propriedades privadas), o MST viu na cooperação uma forma defensiva contra o avanço do capital, permitindo minimizar a pobreza, e nas áreas próximas a centros urbanos entrar na disputa contra a pequena burguesia agrária e pequenos agricultores, isto é, o MST via na cooperação a saída para os dilemas enfrentados após a conquista da terra e na formação de uma nova sociabilidade pautada no socialismo. (CHRISTOFFOLLI, 2012)

Cooperação, cooperativismo e as políticas sociais de comercialização

Bom, nesse momento já pudemos constatar os limites de uma reforma agrária conservadora, ou seja, políticas de assentamentos dentro de um Estado burguês fundamentado na monopolização da terra e na exploração do trabalho. Dessa forma os poucos assentamentos criados são feitos para não

darem certo e fragmentar a luta popular do MST pela reforma agrária. Os assentamentos em sua grande maioria são constituídos em lugares a esmo sem o mínimo de infraestrutura e políticas públicas básicas, como água, energia, saneamento básico, saúde e educação. Nesse sentido a constituição de um assentamento não é o final da luta, mas apenas o começo dela.

As cooperativas significam uma ampliação das capacidades de sobrevivência, isto é, juntar pequenas forças em uma grande força, as cooperativas trazem crescimento econômico, renda monetária direta ou indiretamente e a diminuição nos custos de produção. Por outro lado, as cooperativas explicitam para nós, a diversidade sóciocultural e a heterogeneidade de trabalho e de vida, o que nos mostra ainda a predominância dos valores individualistas da sociedade burguesa. Contudo, fora do trabalho, no cotidiano das famílias a cooperação espontânea dá continuidade ao movimento político, a cooperação entre vizinhos, familiares etc., formam redes de convivências que favorece a resistência e a permanência dentro dos assentamentos. (SCOPINHO, 2007)

Dessa forma a cooperação se manifesta na vida cotidiana das pessoas e nos evidencia uma tendência dos assentados em refutar as cooperativas como forma organizacional do assentamento, ocorre assim uma fuga da institucionalização, sob a alegação de uma burocratização e da retirada de autonomia dos trabalhadores rurais. A autora nos traz uma reflexão sobre o associativismo institucionalizado como forma do Estado controlar e legalizar os assentamentos. (SCOPINHO, 2007)

O cooperativismo tem sido visto como mecanismo de modernização da agricultura, crescimento econômico e mudança

social. Mas, no entanto, outro olhar sobre o assunto nos mostra o duplo caráter que o cooperativismo pode ter, tanto pode ser de uma transformação social, como pode ser usado para um agravamento da exploração capitalista bem como um meio de acumular mais capital. Assim o cooperativismo pode adotar tanto uma ideologia conservadora como uma ideologia transformadora das relações sociais, essa distinção vai depender do tempo histórico em que elas aparecem e também de uma análise dialética dos complexos da sociedade. (SCOPINHO, 2007)

Estudos da década de 70 e 80 que coincidem com a "modernização" da agricultura sob a política de revolução verde nos mostra como as cooperativas foram usadas para favorecer os grandes proprietários minimizando os fatores de descapitalização. Do outro lado as cooperativas transformadoras, isto é, de experiências autônomas que se constituem para superar as dificuldades econômicas e políticas, nos mostra a contraditoriedade do tema. (SCOPINHO, 2007)

Podemos então fazer uma distinção entre a cooperação e cooperativismo (institucionalizado), nesse momento ainda seguimos em correspondência com a autora, mas acrescentamos ao cooperativismo (institucionalizado) o despotismo para caracterizar as cooperativas criadas nos assentamentos por meio das políticas públicas do Estado. (SCOPINHO, 2007) O que colocamos aqui como políticas públicas são o Programa de aquisição de alimentos (PAA) e o Programa nacional de alimentação escolar (PNAE).

No início do governo Lula, os assentamentos ganham novo fôlego, criam-se medidas pontuais de reconstituição de programas de apoio aos assentados, cabe salientar medidas

pontuais não estruturais. No governo Lula se implementa o PAA (Programa de aquisição de alimentos) e PNAE (Programa nacional de alimentação escolar) e consolida-se políticas públicas de compra de alimentos da agricultura familiar e da reforma agrária. Essa experiência segundo o autor é limitada, porém, sinaliza para um tipo de política pública que estimula a cooperação e um modelo produtivo diversificado e agroecológico. (CHRISTOFFOLLI, 2012)

Nesse sentido o PAA e o PNAE incorporam mecanismos que direcionam parte do poder de compra do Estado para segmentos da agricultura familiar e reforma agrária, através de mecanismos desburocratizados e descentralizados direcionando importantes recursos públicos para a compra de produto do campesinato. Com isso, afirma o autor, houve uma dinamização e um fortalecimento do campesinato que até então se encontrava marginalizados do mercado. (CHRISTOFFOLLI, 2012)

O autor coloca um estimulo a cooperação, mas que cooperação estamos falando? Dessa forma as políticas públicas o PAA e PNAE estimulam um cooperativismo institucionalizado despótico, isto é, um cooperativismo impositivo por parte do Estado. Como falamos anteriormente uma reforma agrária conservadora que não muda as bases de sociabilidade e faz dos assentamentos pontos marginalizados do circuito de comércio e faz dos assentamentos zonas de extrema miséria, é impossível a organização de uma produção autônoma e auto – organizada, automaticamente os assentamentos se submetem a lógica do Estado, lembrando sempre que é um Estado classista.

Desde o início do governo Lula, em 2013, um novo tema foi colocado em debate, os das políticas públicas no desenvolvimento rural, e a construção de mercados institucionais para o campesinato. O PAA foi criado em 2003, como parte do programa fome zero. O PAA articula a compra, por parte do Estado, de alimentos produzidos pelos pequenos agricultores e os assentados (SMITH; GRISA, 2003, p 233 apud DELGADO, CONCEIÇÃO e OLIVEIRA, 2005). O Estado compra esses alimentos, com a dispensa da burocracia de licitações e esses alimentos são distribuídos para pessoas em situação de vulnerabilidade social, escolas públicas, instituições de assistência social etc.

> "[...] o PAA possibilita: (i) o estímulo a redes locais de produção e distribuição de alimentos oriundos da agricultura familiar para populações em insegurança alimentar; (ii) a regulação de preços por meio da compra de produtos específicos destinados à formação de estoques públicos; (iii) a aquisição de alimentos e formação de estoques pelas próprias organizações sociais (associações e cooperativas), visando sustentação de preços e agregação de valor; (iv) a compra e doação de leite a famílias em situação de vulnerabilidade social por meio de um circuito público de distribuição; e (v) o abastecimento de hospitais, presídios, restaurantes universitários e outros estabelecimentos públicos com produtos da agricultura familiar." (SMITH; GRISA, 2003, p 234)

O PNAE é uma das políticas públicas com uma longa trajetória, suas raízes estão na campanha de merenda escolar de 1955 e sua institucionalização foi em 1979. O PNAE como conhecemos hoje, teve seu início em 2009, a partir da lei nº

11.947 de 16 de junho, dessa forma o governo federal juntou a alimentação escolar do ensino médio e a educação de jovens e adultos com a agricultura camponesa local e regional. Desse modo, o repasse mínimo era de 30% dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para as secretarias estaduais de educação e prefeituras para a aquisição de alimentos produzidos diretamente pelos pequenos agricultores e assentados. (SMITH; GRISA, 2003)

> "Trata-se da aquisição de alimentos da agricultura familiar para o atendimento da alimentação das escolas públicas. Essa mudança veio a somar na construção de mercados institucionais para a agricultura familiar, contribuindo igualmente na promoção da segurança alimentar e nutricional no Brasil." (SMITH; GRISA, 2003, p 235)

As autoras ainda ressaltam que tais relações entre Estado e sociedade, mais precisamente a instituição de políticas públicas não são instrumentos neutros, eles portam valores de determinada classe e de concepções sobre a resolução de trais problemas, enquadrando e nutrindo um tipo de interação social.

Um dos dirigentes do MST ressalta que essas políticas públicas são também resultado das lutas dos movimentos sociais por meio de pressão social, mas essas políticas públicas têm limites, pois, por mais importante que sejam, elas são totalmente desproporcionais aos incentivos para as grandes corporações agroindustriais. Dessa maneira, para resolver os problemas e mudar a lógica de produção, precisaria de uma ampla reforma agrária, criando empregos no campo e mudando as

relações de trabalho, pois com um Estado burguês a produção camponesa é absorvida pelo modelo de produção de *commodities* (MST, 2014).

Assim o Estado realiza tarefas necessárias para a perpetuação da acumulação e reprodução do capital, essas tarefas são definidas e orientadas pelas diferentes frações burguesas que fazem parte do poder estatal: burguesia industrial, burguesia fundiária e a burguesia financeira. (NOVAES, 2015)

Tais políticas públicas têm um forte componente ideológico, e se apresenta como uma alternativa capaz de superar a alienação capitalista e até mesmo a exploração do trabalho, promovendo uma manipulação ideológica como forma a garantir consentimento e legitimação. Os valores humanistas e morais que tais políticas públicas estão inseridas seduzem a tal ponto que a crítica da realidade é prejudicada. (CARVALHO, 2014)

Dessa forma as políticas públicas implementadas pelo governo Lula e continuadas no governo Dilma fazem parte de um projeto político-ideológico de institucionalização e passivação da luta pela reforma agrária, criando o aumento de renda e ao mesmo tempo a estagnação da luta pela terra. Isso faz parte de um projeto político pautado no aumento produtivo de commodities, ampliando a inserção do Brasil em um capitalismo global e dependente, na manutenção da superexploração do trabalho, assim como a indução alienante das classes pobres a bens de consumo. Segundo Novaes (2015), as políticas públicas são em sua maioria ínfimas e marginais, ou seja, essas políticas são feitas de tal maneira a contribuir com as condições gerais de produção e reprodução do capital financeiro.

Assim, tais políticas públicas de certa maneira incentivam o cooperativismo (institucionalizado) e o associativismo dos trabalhadores fazendo parte de um projeto político-ideológico de certa forma funcional à atual fase do capital financeirizado, e que tais empreendimentos atuem na franja do modo de produção dominado pelas grandes corporações transnacionais. O projeto de governo Lula-Dilma está alicerçado na reprodução do capital financeiro, expropriação das riquezas nacionais e na implementação de programas sociais tópicos, isto é, políticas sociais pontuais para amortecer a miséria e evitar ou minimizar os conflitos sociais. (NOVAES, 2015)

De certa forma desde os períodos anteriores a ditadura-burgo-militar, as cooperativas agrícolas já eram utilizadas pelo Estado como instrumento de modernização capitalista no meio rural, como estrutura para as condições sociais da implementação da chamada "revolução verde". Assim, muitas corporações cooperativas agrícolas cresceram utilizando-se de mão-de-obra camponesa para obtenção de apoio estatal, onde esse processo de acumulação e expropriação via cooperativas se deu juntamente com a expulsão dos camponeses do meio rural pela expansão das áreas de produção do latifúndio modernizado e já incorporado à produção e exportação de *commodities*. (NOVAES, 2015; NOVAES; CHRISTOFFOLLI 2014)

Podemos ver o embrião do atual modelo produtivo, baseado na destruição dos recursos naturais, uso indiscriminado de transgênicos e agrotóxicos, tendo seu início na implementação do cooperativismo como "braço" do Estado burguês e do capital industrial nos anos da ditadura-burgo-militar. Essa mesma estrutura foi utilizada no governo Lula, com o Ministério

da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP), Departamento de Cooperativismo e Associativismo Rural (DENACOOP), o que caracteriza as políticas do PT como liberais ao assumir uma aliança com capital agrário produtor de *commodities.* (NOVAES, 2015)

Por fim, nessa complexa relação entre Estado, políticas públicas e movimentos sociais, o governo petista abandonou qualquer iniciativa pela reforma agrária, adotando um discurso ideológico e retórico de qualificação e melhoria gradual dos assentamentos já conquistados por meio de muita pressão social, bem como o sucateamento do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). O PT não fez a reforma agrária, nem em quantidade, muito menos em qualidade, e vem de forma crescente entregando as políticas para os setores latifundiários que barram qualquer avanço progressista de políticas sociais estruturantes no Brasil. (NOVAES, 2015)

Considerações finais

Como vimos, o Estado é essencialmente constituído de forma a privilegiar os interesses das classes proprietárias. Dessa forma, o Estado capitalista afirma de modo abstrato, a igualdade dos indivíduos por meio da esfera jurídica e política, com o objetivo de legitimar a dominação burguesa sobre os trabalhadores. No Brasil, esse poder da burguesia sobre o Estado se dá pela concentração da propriedade fundiária, formando um grande contingente de desempregados. O latifúndio

constitui como base social e territorial do país e caracteriza o seu controle sobre o Estado. Dessa maneira, a luta pela reforma agrária deve ser uma luta de todos os trabalhadores, para que assim possa suprimir a sociabilidade existente pautada na propriedade privada e na exploração do homem pelo próprio homem. O PAA e o PANAE se constituem de políticas públicas contraditórias no meio rural, pois ao mesmo tempo em que promovem a inserção de famílias a um mercado consumidor, fazendo com que se eleve a renda dos assentamentos, por outro lado, tais políticas públicas internalizam dentro dos movimentos sociais de forma ideológica, promovendo uma estagnação da luta pela terra e uma acomodação das famílias para romper com o que é central na questão agrária, a propriedade privada e o monopólio da terra. Tais políticas tiram dos movimentos sociais a autonomia de articulação e de criação de suas cooperativas.

As experiências de trabalhos autogeridos como cooperativas, fábricas recuperadas, associações de produtores etc., não podem ser tomadas *a priori*, ou seja, o que vai definir se tais experiências são ou não são mecanismo da lógica de acumulação capitalista, vão ser justamente seu referencial teórico e ideológico e sua inserção em uma luta anticapital mais ampla. Dessa forma a autora alerta para a apropriação por parte do capital de formas não industriais de produção como trabalho escravo, doméstico, cooperativo etc. Ainda assim ressalta tais experiências anticapital ainda depende do mercado capitalista, o que determina ainda nessas atuais condições adversas é a capacidade de resistência e mobilização dos

trabalhadores em torno de novas forma e práticas de sociabilidade. (CARVALHO, 2014)

Referências

BORGES, Juliano. L. Bases históricas do cooperativismo no MST. *Revista fatos & versões*, 2010, nº3, v 2. p 157-173.

CARTER, Miguel. A luta na terra: Fonte de crescimento, inovação e desafios constantes ao MST in: CARTER, Miguel (Org) *Combatendo A Desigualdade Social O MST e a Reforma Agrária No Brasil,*São Paulo: Editora Unesp, 2008 P 287-330

CARVALHO, Keila, L. PARA ALÉM DA POLÍTICA PÚBLICA: REFLEXÕES EM TORNO DE UMA EXPERIÊNCIA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. Campinas: *Revista Idéias*, n. 9, nova série, |2° semestre 2014. P 217-236

_____. AUTOGESTÃO Do conceito alternativo à economia solidária em tempos de "fim de alternativas" [Dissertação de Mestrado]. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 194f, 2011.

CHRISTOFFOLI, Pedro Ivan, A cooperação agrícola nos assentamentos do MST: desafios e potencialidades in: BENINI, Edi; FARIAS, Maurício Sardá; NOVAES, Henrique Tahan; DAGNINO, Renato (Org) *Gestão Pública e Sociedade: Fundamentos e Políticas Públicas de Economia Solidária Volume II*. São Paulo, Outras Expressões, 2012. P 121-152.

KONDER, Leandro. *Marxismo e alienação Contribuição para um estudo do conceito marxista de alienação*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

LENIN, Vladimir. *O Estado e a Revolução O que ensina o marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na revolução*. São Paulo: Expressão popular, 2010.

LESSA, Sergio; TONET, Ivo. *Introdução à filosofia de Marx*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

LUKÁCS, G. As bases ontológicas do pensamento e da atividade do homem. São Paulo: *Revista Temas*, v4, p 1-19, 1978.

MARX, Karl. Emancipação política e emancipação humana in: NETTO, José Paulo (Org) *O leitor de Marx*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2012. P 49-72.

MST ORGANIZAÇÃO, MST considera 2013 o pior ano para a reforma agrária. Pagina eletrônica [São Paulo] 7 de Janeiro de 2014. Disponível em: <http://pcb.org.br/portal/

index.php?option=com_content&view=article&id=6975:mst-considera-2013-o-pior-ano-para-a-reforma-agraria&catid=1:popular> Acesso em Dezembro 2016.

NOVAES, Henrique, Os limites das políticas públicas de economia solidária diante da ofensiva do capital financeiro: Notas sobre o Brasil e outros países da América do Sul. IPEA mercado de trabalho, São Paulo, n 58, p 81-89, 2015.

NOVAES, Henrique; PIRES, João; SILVA, Douglas. Cooperação e cooperativismo do MST de São Paulo: uma análise das ações do Estado capitalista que bloqueiam o potencial educativo do trabalho associado In: NOVAES, H. T.; PIRES, J.H.; MAZIN, A. D. (orgs.) *Questão Agrária, Cooperação e Agroecologia Volume 2* . São Paulo: Outras expressões, 2015, P 99- 134.

SAMPAIO JR, Plínio de A. Notas críticas sobre a atualidade e os desafios da questão agrária in: STEDILE, João P (Org) *A questão agrária no Brasil Volume 8*. São Paulo: Expressão Popular, 2013. P 189- 240

SCOPINHO, Rosemeire Aparecida. Sobre cooperação e cooperativas em assentamentos rurais. ***Psicol. Soc.*** *[online]*. 2007, vol.19, n., pp. 84-94. ISSN 1807-0310.

SCHMITT, Claudia Jab; GRISA, Catia. Agroecologia, mercados e políticas públicas: Uma análise a partir dos instrumentos de ação governamental in: NIEDERLE, Paulo André; ALMEIDA, Luciano de; VEZZANI, Fabiane, M. *Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura*. Curitiba: Kairós, 2013. P 215- 266

Capítulo 11

A inserção internacional do Brasil e dos países em desenvolvimento em face dos preços e da demanda de *commodities* (2000-2014)

Júlio Fernandes do Prado Leutwiler

A primeira década do século XXI foi marcada por mudanças no conjunto da economia internacional. No comércio mundial, as características principais foram a alta dos preços de *commodities* e o aumento do comércio por parte dos países em desenvolvimento, especialmente da China. Tendo isso em vista, o presente trabalho visa discutir tais processos no que se refere ao posicionamento brasileiro e de diferentes tipos de inserções observadas pelos países em desenvolvimento no conjunto da economia internacional, no período entre os anos 2000 a 2014. A análise será desenvolvida tendo como referência o processo de *reprimarização* das exportações brasileiras e, sobre a ótica da economia internacional, o aumento da participação dos países em desenvolvimento, o preço e a demanda de *commodities*.

Palavras-chave: *Commodities*; *Reprimarização*; Inserção internacional; Países em desenvolvimento.

Introdução

A alta dos preços de *commodities* e o aumento do comércio por parte dos países em desenvolvimento – tendo a China como protagonista e novo polo dinâmico de acumulação de capital – marcaram as mudanças no conjunto da economia internacional a partir do ano 2000. Em linhas gerais, o grande crescimento da economia chinesa no período mais recente e sua enorme demanda por *commodities* têm sido um dos principais fatores para manter as cotações e os preços de produtos primários em patamares bastante elevados. Certamente, no período entre 2000 e 2014, em um mundo caracterizado pela estagnação econômica nos países centrais depois da crise econômica e financeira de 2008, a grande volúpia chinesa por alimentos e matérias-primas foi fundamental para a demanda aquecida, assim como para as relações de troca mais favoráveis desses bens.

No Brasil, a esta conjuntura foi marcada por um grande aumento nas exportações e pela geração de grandes saldos comerciais no período analisado, trazendo repercussões para a economia. Entretanto, o aumento das exportações brasileiras teve como principal característica uma crescente *commoditização* e concentração em alguns poucos produtos primários na pauta de exportação no decorrer dos anos, apontando para

uma tendência cada vez mais clara de especialização na produção de *commodities*.

Contrário ao cenário brasileiro, os países em desenvolvimento com estratégia de desenvolvimento mais dinâmica – especialmente do leste asiático – inseriram-se de forma mais intensa, como provedores de insumos, de componentes ou mesmo de serviços; e, no caso especifico da China, como grande integradora de insumos e componentes da região asiática.

No que se refere ao grupo dos países em desenvolvimento da América Latina, tradicionais produtores de matérias primas, seguindo a tendência brasileira, de forma geral, afirmaram seu papel como fornecedores de *commodities* e como mercados consumidores. Analisando de forma generalista, desde 1980, o primeiro grupo apresentou marcante crescimento industrial, em contrapartida ao segundo grupo, que experimentou um processo de *desindustrialização* precoce. Entre outros fatores, esse cenário fez que os países em desenvolvimento com economias mais dinâmicas tivessem taxas de crescimento bastante acima do grupo dos países especializados.

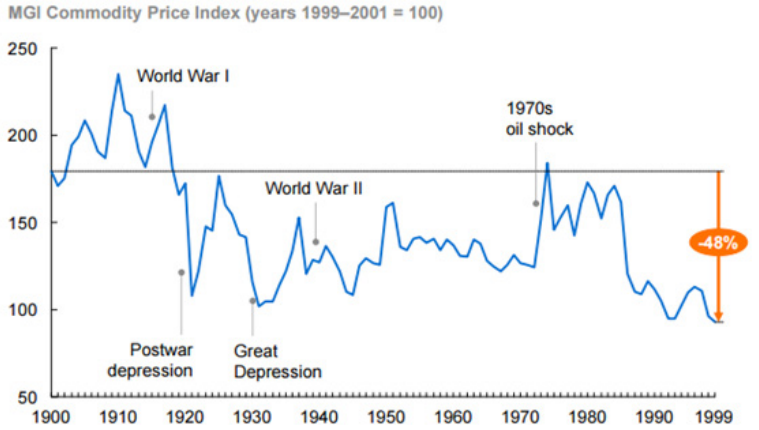
Os preços e a demanda de *commodities*

Em perspectiva histórica, o fenômeno de alta dos preços das *commodities* não se apresenta como novidade no contexto da economia internacional. A tentativa de compreensão das dinâmicas dos preços dos recursos naturais, há pelo menos 60 anos, é um desafio para os economistas. Essa preocupação ocorreu principalmente quando Raúl Prebisch e Hans Singer

apresentaram a tese de que os termos de troca dos produtos primários tendiam a deteriorar-se em relação aos produtos manufaturados. Durante a maior parte desse período, os resultados se direcionaram a corroborar a tese dos autores.

Diversas análises desenvolvidas com base no método de Grilli e Yang (1988) apresentam que os recursos naturais, comparando os valores do início e do final do século XX, tiveram um expressivo declínio no decorrer do período, tendo uma taxa de desvalorização real de quase 1% ao ano. A tendência de queda observada no decorrer do século XX pode ser verificada no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Tendência de evolução dos preços das *commodities* em geral, de 1900 até 1999.

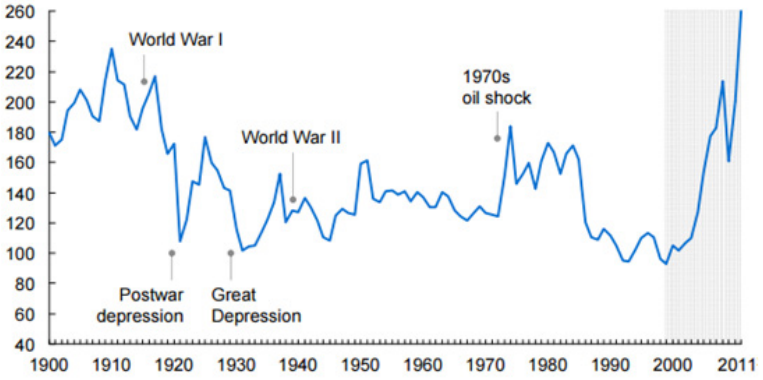


Fonte: MCKINSEY & COMPANY 2011.

A atual guinada dos preços das *commodities*, iniciada a partir dos anos 2000, reverteu a tendência de queda

acumulada durante o século passado. O gráfico 2 demonstra de forma clara o aumento dos preços observados a partir dos anos 2000. Os preços reais dos recursos naturais subiram, em média, 109% entre 2003 e 2008 (BANCO MUNDIAL, 2009). E mantiveram-se em patamares historicamente elevados mesmo com o estouro da crise financeira de 2008.

Gráfico 2 –Índices de preços das *commodities* em geral, de 1990 até 2011.



Fonte: MCKINSEY & COMPANY 2011.

De acordo com Furtado e Urias (2013) desde 1999, na média, os preços das *commodities* não energéticas subiram 81,3% até 2010, quando, aparentemente, atingiram seu pico. Os metais subiram 202,4% até 2007; e o petróleo, 466% até 2008. De acordo com Banco Mundial (2009), trata-se da maior e mais intensa alta desde 1900.

As causas para o cenário são diversas; e as razões primordiais são três. Em primeiro lugar, figura o aumento do uso

de produtos que antes eram destinados para a alimentação, para fins de produção energética, principalmente na América do Norte, com o milho (FURTADO, 2008), e no sul da Ásia, com a palma (PRICE VOLATILITY AND FOOD SECURITY, 2011). Em segundo lugar, encontram-se a *financeirização*, processo de especulação nos mercados futuros de *commodities* (CARNEIRO, 2012) e, mais extraordinariamente, o crescimento do mercado de índices agropecuários (BELIK, 2014). Em terceiro, e principal, registra-se a maior demanda de alimentos e energia acarretada pelo maior crescimento dos países em desenvolvimento[1] (MENDONÇA DE BARROS, 2008).

O aumento das importações chinesas de recursos naturais a partir dos anos 2000 não tem paralelo na história. O país triplicou, de 2000 a 2009, suas importações de petróleo, passando de 1,35 milhão para 4,24 milhões de barris por dia (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, 2012). Em 2000, a importação de minérios de ferro do país era de cerca de 70 milhões de toneladas, correspondendo a 14% da importação mundial. Em 2008, a porcentagem na importação mundial subiu para quase 50%, comprando cerca de 444 milhões de toneladas[2].

---

1 Sobre a maior demanda de produtos básicos, Furtado (2008) exemplifica que a demanda gerada pelo crescimento da renda de um californiano cresce, está totalmente vinculada ao setor de serviços a gastos supérfluos, de certa maneira não interferindo tanto no setor das *commodities*. Porém, a incorporação ao mercado de mais de 500 milhões de chineses – pelo aumento da renda, em um nível básico de consumo – faz crescer absurdamente a demanda no mercado mundial, em grande parte por produtos básicos, tais como os alimentos.

2 www.worldsteel.org/statistics/statistics-archive/monthlironararchive.html.

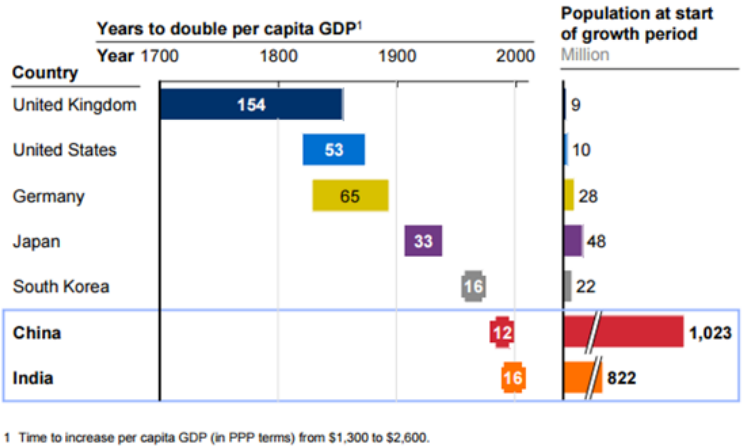
Entre 2000 e 2012, a importação chinesa de soja se multiplicou por quase seis (passando de 10,1 milhões para 59 milhões de toneladas), incrementando sua participação no mercado mundial, de um patamar inferior a um quinto para quase dois terços. As importações de algodão, no mesmo período, passaram de menos de 200 mil fardos para 24 milhões de fardos, importando um volume próximo ao que o mundo importava em 2000[3].

Segundo Furtado e Urias (2013), no fim do século XIX – da mesma forma que ocorreu com a emergência dos Estados Unidos como potência econômica, e com a reconstrução dos países europeus e do Japão após a Segunda Guerra Mundial –, o intenso processo de industrialização e de urbanização da China no início deste século desencadeou longos períodos de apreciação dos recursos naturais. O que diferencia o cenário atual é sua escala.

De acordo com Mckinsey & Company (2011) e como pode ser verificado no gráfico 3, foram necessários 154 anos para que o Reino Unido dobrasse sua renda média doméstica, de US$ 1.300 para US$2.600, com um população inferior a 10 milhões de habitantes. Cento e vinte anos depois, Estados Unidos levaram 53 anos para atingirem a mesma marca, tendo uma população de pouco mais de 10 milhões de habitantes. O Japão demorou 33 anos para, com uma população aproximada de 50 milhões de habitantes, dobrar sua renda média. Juntas, China e Índia, atualmente, tendo uma população somada de 2 bilhões e meio, respectivamente, alcançam o mesmo resultado a cada 12 e 16 anos.

3 http://www.usda.gov/wps/portal/usda/usdahome.

Gráfico 3 – Relação entre elevação da renda, quantidade de população e tempo necessário para dobrar o PIB *per capita*, para países selecionados.

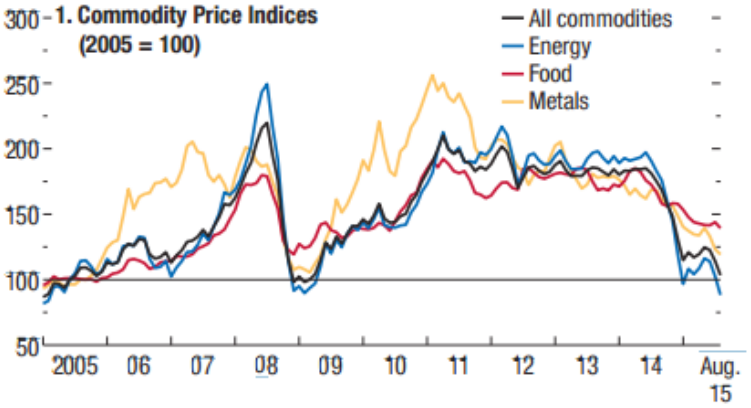


Fonte: MCKINSEY & COMPANY 2011.

Entretanto, nos anos mais recentes observou-se indícios contrários ao potencial de valorização dos recursos naturais. A desaceleração do consumo chinês e desaceleração da economia global refletem diretamente nos preços das *commodities* desde o final de 2013, afetando fortemente os países produtores. A queda atual dos preços das *commodities* pode ser verificada no Gráfico 4, destacando-se a forte baixa das *commodities* energéticas, tendo como agente principal a diminuição do preço do petróleo. De acordo com estudos como o do Fundo Monetário Internacional (2013) e de Roache (2012), o abrandamento da atividade econômica nos países emergentes

é uma importante variável para a diminuição dos preços das *commodities*.

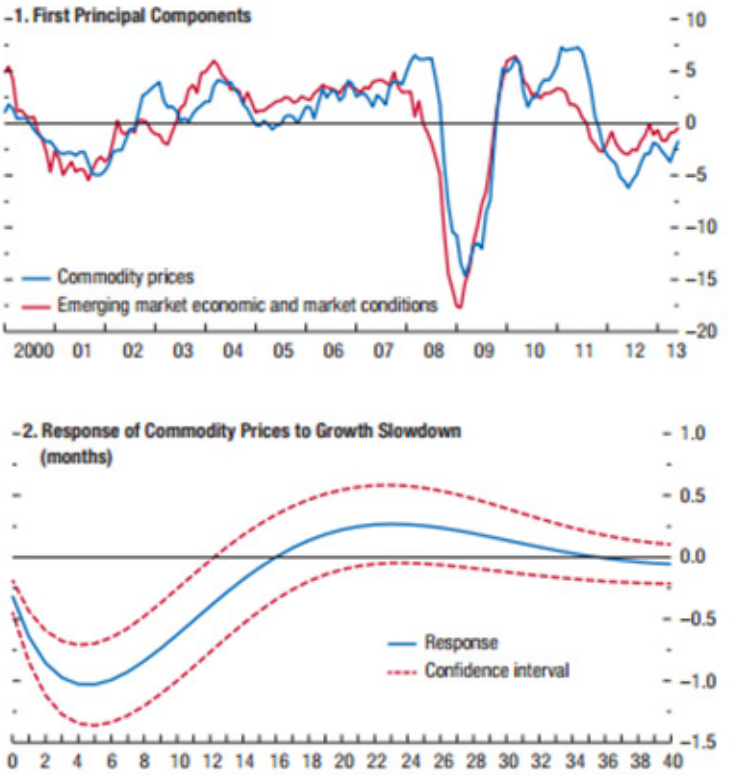
Gráfico 4 –Índice dos preços das *commodities*, separadas entre todas as *commodities*, energia, comida e metais, entre 2005 até agosto de 2015.



Fonte: FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 2015.

Como apontado acima, o crescimento dos países em desenvolvimento provoca uma maior demanda de produtos primários. Os estudos do Fundo Monetário Internacional (2013) e Roache (2012) apontam que a correlação entre crescimento nos preços das *commodities* e crescimento nas atividades macroeconômicas dos países emergentes é alta; a correlação do crescimento dos preços incide 0.8 sobre o desempenho dos países emergentes. E o declínio do desenvolvimento econômico nos países emergentes significa uma queda substancial dos preços das *commodities* em vários meses (Gráfico 5).

Gráfico 5 – Correlação entre o preço das *commodities* e o desempenho dos países emergentes.



Fonte: FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 2013.

Outro importante cenário nesse contexto é o comportamento das taxas de crescimento do PIB nos países, diferenciados por seus níveis de renda. Os países de renda baixa ou média (característica dos países em desenvolvimento) apresentaram

crescimento médio altamente superior ao dos países de renda alta no período corresponde à pesquisa (Gráfico 6).

Gráfico 6 – Crescimento da taxa percentual do PIB no mundo, países de alta renda (OCDE) e nos países de baixa e média renda entre 2000 a 2014.

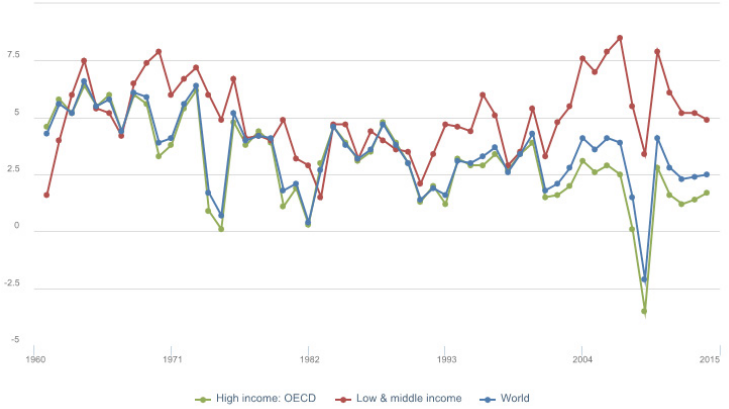
Fonte: Elaborada pelo autor, baseada nos dados do Banco Mundial[4].

Essa interpretação, se observada isoladamente no período recente, pode configurar argumentos contraditórios, dado que a taxa de crescimento das economias de renda baixa ou média tende a ser superior à dos países de renda alta. Entretanto, analisando-se o desenvolvimento do PIB no Gráfico 7 – a respeito das taxas de crescimento, desde 1960 até 2014 –, observa-se claramente que, desde 2000, as taxas de crescimento dos

4 Disponível em: <http://www.worldbank.org/>.

países de renda baixa e média apresentam os patamares médios mais altos de todo o período observado.

Gráfico 7 – Crescimento da taxa percentual do PIB no mundo, nos países de alta renda (OCDE) e nos países de baixa e média renda, entre 1960 a 2014.



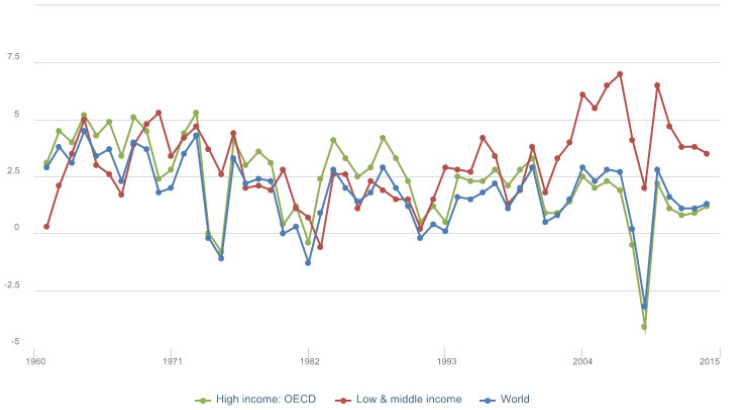
Fonte: Elaborada pelo autor, baseada nos dados do Banco Mundial[5]

Além disso, no Gráfico 8, apresenta-se o crescimento do PIB *per capita*, entre 1960 e 2014. Assim como observado no Gráfico 7, o PIB *per capita* dos países de renda baixa e média, no período entre 2000 e 2014, também projetam as taxas mais altas em relação a todo o recorte. Entretanto, no período entre 1960 e 2000, o PIB *per capita* apresenta crescimento muito próximo à média dos países de renda alta e do mundo,

5 Disponível em: <http://www.worldbank.org/>.

diferente da observância do PIB que em média apresenta-se mais elevado para o mesmo grupo de países.

Gráfico 8 – Crescimento da taxa percentual do PIB *per capita* no mundo, nos países de alta renda (OCDE) e nos países de baixa e média renda entre 1960 a 2014.



Fonte: Elaborada pelo autor, baseada nos dados do Banco Mundial[6]

Tendo observado, para o período de 2000-2014, a alta dos preços e da demanda por *commodities,* revertendo à tendência de queda acumulada durante o século passado e, o esfriamento dos preços para os anos mais recentes, especialmente a partir de 2013. E, examinado de forma geral, o grande crescimento dos países em desenvolvimento no período, comparado com os países de renda alta, além da sensibilidade da correlação

6 Disponível em: <http://www.worldbank.org/>.

entre crescimento nos preços das *commodities* e crescimento nas atividades macroeconômicas dos países emergentes, passamos para a análise mais específica sobre o caso brasileiro.

O contexto brasileiro

A economia brasileira experimentou, entre 2003 e 2010, uma nova fase em sua trajetória de crescimento, duplicando sua taxa em relação ao período compreendido entre 1995 e 2002, passando de 2,3% para 4,03% ao ano. O crescimento brasileiro da primeira década deste novo século (3,5% ao ano entre 2000 e 2010) foi o dobro do observado na década de 80 e 50% superior aos anos 1990 (BRASIL, 2012).

Considerando o Gráfico 9, observa-se que o Brasil teve uma trajetória de crescimento do PIB no período entre 2000 e 2014, em média, superior ao mundo e bem acima dos países de renda alta. Porém, como observado no Gráfico 6 do tópico anterior, o crescimento ficou muito aquém do observado nos países de renda baixa ou média, especialmente quando se consideram Índia e China. Além disso, como pode ser observado no Gráfico 9, desde 2011, o nível da taxa de crescimento do PIB brasileiro foi despencando, chegando a apenas 0,1% em 2014.

Gráfico 9 – Crescimento da taxa percentual do PIB no mundo, países de alta renda (OCDE) e Brasil entre 2000 a 2014.

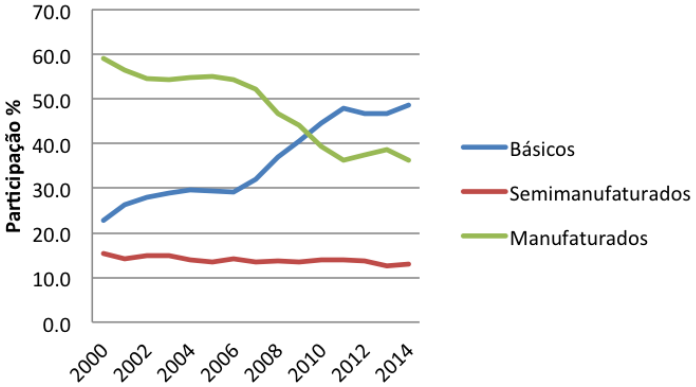
Fonte: Elaborada pelo autor, baseada nos dados do Banco Mundial[7].

Outro aspecto bastante importante que acompanhou esse processo, como pode ser verificado no Gráfico 10, foi o comportamento das exportações brasileiras por fator agregado, que as separam em produtos básicos, semimanufaturados, manufaturados e operações especiais de 2000 a 2014. Observa-se que no início do período houve tendência de diminuição da participação dos manufaturados, frente a um aumento dos básicos, entre 2000 a 2002. Posteriormente, até 2006, elas se apresentam estáveis, exibindo uma maior concentração na exportação de produtos manufaturados, chegando a 55,1% em

7 Disponível em: <http://www.worldbank.org/>.

2005, participação relevante de produtos básicos e em menor escala de semimanufaturados. A partir de 2007, pode-se observar novamente, porém de forma mais aguda uma tendência de diminuição da participação dos manufaturados em relação a um aumento dos básicos, não diferindo de forma significativa os semimanufaturados. Esse processo fez que, em 2011, os produtos primários representassem quase 50% de nossa pauta de exportação, contra 36,1% dos manufaturados, fazendo que estes sofressem uma queda de quase 20% de 2007 a 2011. No período posterior, as exportações comportarem-se de forma mais estável, voltando a apresentar a tendência de diminuição dos manufaturados frente ao aumento dos básicos no ano de 2013.

Gráfico 10 – Participação percentual por fator agregado nas exportações brasileiras, 2000 – 2014.



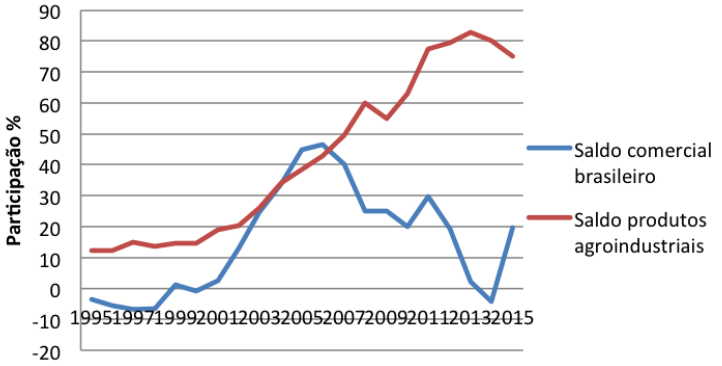
Fonte: Elaborada pelo autor, baseada nos dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior[8].

8 Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/sitio/>.

O cenário em questão deixa claro que, no período analisado, entre 2000 e 2014, observa-se um movimento de *reprimarização* das exportações brasileiras. Entre outras causas para a ocorrência desse processo, destaca-se o ciclo de alta dos preços das *commodities* e, no interior da economia brasileira, a forte valorização cambial observada em todo o período.

O reflexo desse processo nos saldos comerciais brasileiros no período observado é relevante. No gráfico 11 é apresentada a evolução do saldo da balança comercial brasileira e dos produtos agroindustriais, de 1995 a 2015. Observando o avantajado crescimento do saldo dos produtos agroindustriais, a partir dos anos 2000, fica claro que esse processo forçou o saldo total da balança comercial brasileira. Como foi observado no primeiro tópico deste trabalho, esse cenário foi possível em vista do aumento dos preços e da demanda de *commodities* na economia internacional. Ainda refletindo sobre o gráfico 11, verificação ainda mais impressionante é o distanciamento das linhas do gráfico a partir de 2006, refletindo o processo cada vez maior da participação das *commodities* frente aos produtos manufaturados, como observado no gráfico anterior.

Gráfico 11 – Saldo da balança comercial brasileira e de produtos agroindustriais, 1995 – 2015, em bilhões de dólares.



Fonte: Elaborada pelo autor, baseada nos dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior[9].

Em trabalho anterior (LEUTWILER, 2012), indicamos que a principal razão para o processo de *reprimarização* foi o efeito específico da crise econômica de diminuição da participação dos países desenvolvidos no comércio mundial, em contraponto à maior relevância dos países em desenvolvimento e à alta dos preços das *commodities*. De acordo com Pereira (2014), sendo Estados Unidos e a Europa tradicionais mercados de produtos manufaturados brasileiros, a diminuição das exportações para essas regiões contribuiu para que o processo se desenvolvesse. Assim, por exemplo, as exportações brasileiras para os EUA registraram uma queda na representatividade em relação a participação das exportações de produtos

9 Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/sitio/>.

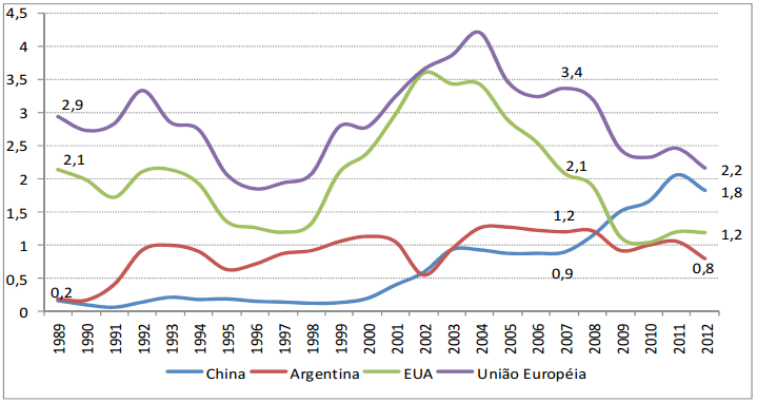
manufaturados, de 35% em 2002 para 15% em 2012. Sobre a China, maior expoente da maior participação dos países em desenvolvimento, Pereira (2014) apresenta:

> A relação entre o efeito China e o desempenho das exportações brasileiras já foi amplamente documentada nas análises sobre o comércio exterior brasileiro. Um dos resultados que ilustra esta associação foi a ascensão da China de sexta colocada na lista dos principais mercados de destino das exportações brasileiras em 2001 para primeira classificada em 2009. A participação chinesa passou de 3,3% para 13,2% entre 2001-2009 e foi de 17%, em 2012. Outra consequência foi a "primarização" da pauta exportadora, quando se considera o perfil da demanda chinesa por produtos brasileiros. Em 2001, 60% das exportações brasileiras para a China eram de produtos básicos. O preço desses produtos registrou um aumento de 164% entre 2002 e 2008, enquanto no caso do preço das exportações de manufaturas a variação foi de 65% para o mesmo período. Logo, a importância crescente da China nas exportações brasileiras foi acompanhada do aumento dos produtos básicos na pauta total, que subiu de 23% para 48%, entre 2000 e 2011. (PEREIRA, 2014, p. 11).

Corroborando os dados apresentados, como pode ser observado no Gráfico 12, reforça-se a crescente importância da participação chinesa na economia brasileira. Apresenta-se, no gráfico, a evolução recente das exportações brasileiras por destino dos principais parceiros comerciais brasileiros, com valores expressos em termos de participação no PIB. A participação da China, em 1989 era de apenas 0,2% do PIB brasileiro, atingindo 2,1% em 2011. A partir de 2002, em relação aos EUA e, de 2004, no caso da União Europeia, foi possível observar uma sensível redução da participação dessas regiões

no PIB brasileiro, apresentando-se importante queda com o início da crise de 2008, em contrapartida ao crescimento rápido da participação chinesa no mesmo período. A participação dos EUA passou de mais de 3,5% no início de 2002 para 1,2% em 2012; e, a participação da União Europeia, que estava em mais de 4% em 2004, chegou a 2,2% em 2012.

Gráfico 12 – Exportações brasileiras por destino (em % do PIB).



Fonte: MARCELO, N. et al. (2013).

O aumento relevante da participação chinesa demonstra sua volúpia por *commodities* e a possível dependência brasileira do comércio com a China. Em contrapartida, menor competitividade das exportações de produtos manufaturados, que perderam terreno internacional e também no mercado interno. Fica evidente que a importância do setor agroindustrial em conjunto com os minérios provocou a grande elevação dos saldos da balança comercial. Esse processo provocou elevada

pressão sobre a moeda, refletindo em valorização cambial. Em conseqüência, menor competitividade da indústria brasileira, em um quadro de maior competição chinesa, tanto no mercado interno como no externo. Como resultado, observou-se o aumento do déficit tecnológico da indústria brasileira, esta perdendo dinamicidade no período.

Examinando a conjuntura da economia no período entre 2000 e 2014, pode-se concluir que o Brasil caminhou em direção a um processo de especialização regressiva, baseado nos fenômenos de *reprimarização,* perda de competitividade da indústria e valorização cambial.

Conclusão

A recente alta dos preços das *commodities*, observada desde o início dos anos 2000, foi uma das características mais importantes na conjuntura internacional no período. Segundo o Banco Mundial (2009), trata-se da maior e mais intensa alta desde 1900. Acompanhando esse processo em ritmo ascendente, verificou-se um aumento representativo da participação dos países em desenvolvimento no comércio internacional entre os anos de 2000 e 2014. O maior expoente desse cenário foi a China, que tornou-se o novo polo dinâmico de acumulação de capital no mundo.

Entretanto, a projeção das economias dos países em desenvolvimento não apresentou característica homogênea no período observado. De acordo com Carneiro (2012), destaca-se a formação de dois grupos distintos nesse âmbito, um dos

países produtores de *commodities* vis-à-vis ao daqueles que optaram por uma maior diversificação em suas economias. O autor, ainda, apresenta que – durante o período correspondente à globalização, entre 1980 e 2010 – os países da Ásia em desenvolvimento, que exibem de forma geral, maior diversificação, crescem a uma taxa cerca de três vezes superior à da América Latina, tradicionais produtores de *commodities*. Esse diferencial se mantém nos anos 2000 a despeito da alta de preços das *commodities*.

De acordo com Marcelo Arend (2014) e os dados apresentados, o Brasil se insere no período analisado, de forma mais robusta, assumindo uma posição de ofertante de insumos que acabam sendo empregados nas exportações de outros países. A economia brasileira apresenta menor utilização de componentes estrangeiros nos produtos que exporta; e, consequentemente, terceiros países utilizam-se de insumos brasileiros para agregar valor e, em seguida, reexportá-los, tendo o comércio com a China posição central nesse processo. Dessa forma, o Brasil apresenta-se como um fornecedor de insumos para empresas de outros países adicionarem mais valor a cadeia produtiva. A economia brasileira não está excluída, mas não se apresenta como exportadora de produtos com maior valor adicionado.

Os países com estratégia de desenvolvimento mais dinâmica[10], de forma contrária, apresentam-se de forma mais intensa, como provedores de insumos, de componentes ou mesmo de serviços; e, no caso especifico da China, como grande integradora de insumos e componentes da região asiática. No que se

10 China, Índia, Indonésia, Tailândia, Vietnã, Malásia, entre outros.

refere ao grupo dos países em desenvolvimento da América Latina, tradicionais produtores de matérias primas, de forma geral, afirmaram seu papel como fornecedores de *commodities* e como mercados consumidores, em que se excetua o caso mexicano[11] do contexto latino-americano.

A elevação dos preços das *commodities,* apesar de ter trazido benefícios para os países fornecedores de tais mercadorias, não alterou a lógica de crescimento restringido e com profundas implicações para o desenvolvimento em longo prazo provocado pela especialização. Além disso, apesar do curto período de ocorrência, a baixa nos preços das *commodities* dos últimos anos já traz reflexos negativos, sobretudo para os países em desenvolvimento, tradicionais produtores de matérias-primas.

Por fim, a inserção mais integrada e as taxas de crescimento observadas pelos países em desenvolvimento do leste asiático nos últimos anos confirmam a superioridade daquele modelo de desenvolvimento.

Dessa forma, conclui-se que, dado o nível de renda *per capita* dos países em desenvolvimento, a diversificação e, mais propriamente, a industrialização continuam sendo os principais objetivos a perseguir.

As características observadas na economia brasileira a partir dos anos 2000 de *reprimarização* das exportações, comuns também à maioria dos países da América Latina, reforçam o diagnóstico de que as economias latino-americanas podem estar sofrendo uma tendência de regressão produtiva. Além

11 O México se insere nas como provedor de insumos e componentes, ou mesmo de serviços.

disso, observou-se, como tendência para os países da América Latina, a fortificação com as relações com a China, devido à elevada demanda de *commodities* no período analisado, deixando indícios de dependência chinesa.

Em um cenário marcado pela estagnação nos países centrais e com a tendência de queda observada nos preços das *commodities* dos últimos anos, introduzem-se elementos de incertezas no presente e em um futuro próximo para a região.

Referências

BANCO MUNDIAL. *Global economic prospects:* commodities at the crossroads. Washington (D.C.): The World Bank, 2009.Disponível em: <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:23098462~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html>. Acesso em: 18 set. 2015.

BELIK, V. "O financiamento da agropecuária brasileira no período recente". In: *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_presente_futuro_desenvolvimento>. Acesso em: 19 set. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Secretaria de Comércio Exterior. Departamento de Planejamento e Desenvolvimento do Comércio Exterior. *Balança comercial brasileira*: dados consolidados. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1331125742.pdf>. Acesso em: 14 out. 2014.

CARNEIRO, R. M. *Commodities, choques externos e crescimento*: reflexões sobre a América Latina.*Santiago: CEPAL, 2012*. Disponível em: <http://www.eclac.cl/de/publicaciones/xml/0/45770/Serie_CARNEIRO_ok.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2014.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL – FMI. World Economic Outlook: Adjusting to Lower Commodity Prices. Washington, DC, Oct. 2015. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/pdf/text.pdf>. Acesso em: 25nov. 2015.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL – FMI. World Economic Outlook: Transitions and Tensions. Washington, DC, Oct. 2013. Disponível em:

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/02/pdf/text.pdf>. Acesso em 20nov. 2015.

FURTADO, J. "Muito além da especialização regressiva e da doença holandesa". In: *Novos estudos*. São Paulo, CEBRAP, n. 81.p. 33-46, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002008000200005>. Acesso em: 13 jul. 2014.

FURTADO, J.; URIAS, E. *Recursos naturais e desenvolvimento* –estudos sobre o potencial dinamizador da mineração na economia brasileira. São Paulo: IBRAM, 2013. Disponível em: <http://www.ibram.org.br/> Acesso em: 22 ago. 2014.

GRILLI, E.R.; YANG, M.C. "Primary commodity prices, manufactured goods prices, and the terms of trade of developing countries: what the long run shows". In: *The World Bank Economic Review*. Washington (D.C.): The World Bank, 1988. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/06/22/000178830_98101901411267/Rendered/PDF/multi_page.pdf>. Acessoem: 15 set. 2015.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. *Oil & gas security:* People's Republic of China. Paris: IEA, 2012. Disponível em: <https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/China_2012.pdf>. Acesso em: 02 out. 2015.

LEUTWILER, J. F. P. *Análise das características da pauta de exportação agroindustrial brasileira.* Trabalho de Conclusão de Curso. Relações Internacionais, 2012.

MARCELO, N. et al. *Sinopse Internacional.* n. 18, junho 2013. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/sinopse_intl/SI18.pdf/>. Acessoem: 25 set. 2015.

MCKINSEY & COMPANY. *Resource revolution:* meeting the world's energy, materials, food and water needs. New York: McKinsey & Company, 2011. Disponívelem: <http://www.mckinsey.com/insights/energy_resources_materials/resource_revolution>. Acesso em: 05 out. 2015.

PEREIRA, L. V. *O efeito China nas exportações brasileiras em terceiros mercados*: uma análise do *Constant marketshare.* Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2002.pdf> Acesso em: 12 ago. 2014.

PRICE VOLATILITY AND FOOD SECURITY: A report by The High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition. Rome: HLPE, 2011. <http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE-price-volatility-and-food-security-report-July-2011.pdf> Acesso em: 13 maio 2014

ROACHE, S. K. *China's Impact on World Commodity Markets*. IMF Working Paper No. 12/115. Washington: International Monetary Fund, May 2012. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12115.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2015.

Capítulo 12

O Brasil dos anos 1980: a inserção do comércio de serviços na agenda da Rodada Uruguai do GATT (1986-1993)

Simone Rui Martins da Cruz

Introdução

O Governo de João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985) foi marcado como o último governo do Regime Militar no Brasil. No ano em que assumiu a presidência do país, Figueiredo deparou-se de início com um cenário econômico mundial desfavorável motivado pelo segundo choque do petróleo que desencadeou um novo ponto de desequilíbrio no cenário econômico internacional: o choque dos juros. Em resposta ao choque do petróleo, que teve origem em um período de grande instabilidade no Oriente Médio – onde se concentravam os maiores países fornecedores de petróleo – após a deposição do Xá Reza Pahlevi do Irã, o Federal Reserve dos Estados Unidos (Fed), adotou medidas econômicas para conter um provável descontrole inflacionário.

Internamente, o governo Figueiredo foi obrigado a dar continuidade ao processo de "redemocratização"[1] (iniciado no governo Geisel em 1974) ao mesmo tempo em que se dedicou a encontrar formas de acelerar o desenvolvimento econômico do país. Durante seu governo, Figueiredo intencionava adotar medidas para conter o processo inflacionário que se estendia desde meados de 1975, incentivar a modernização da produção agrícola, desenvolver programas de habitação popular, expandir o poder de compra do salário mínimo e reduzir a dependência brasileira em relação ao capital estrangeiro.

No entanto, as intenções do então presidente foram frustradas pela intensa crise econômica internacional causada pelos efeitos do segundo choque do petróleo aliado ao choque de juros, que influenciaram diretamente as contas externas do Brasil e acabaram por culminar no demérito do modelo de crescimento com endividamento, que desde o período conhecido como "milagre econômico", foi adotado como meio para se alcançar o desenvolvimento através de forte proteção aos setores industriais nacionais em detrimento a seus concorrentes internacionais e com maciço investimento público na economia do país.

---

1 O termo "redemocratização", refere-se ao período pós-Ditadura Militar no Brasil, o qual, não consistiu em um movimento pacífico conduzido pelo Estado. A chamada redemocratização, aconteceu como resultado de um processo de desgaste da Ditatura que se arrastou por muito tempo, sob pressão popular pelo retorno das liberdades individuais restringidas pelo governo autoritário, assim como a liberdade dos presos políticos. Todo esse processo teve início no ano de 1974, no entanto, concretizou-se apenas quando, em 1984, Tancredo Neves foi eleito pelo Colégio Eleitoral.

Além disso, a maior dificuldade enfrentada por Figueiredo em sua gestão foi a crise da dívida externa, causada, em grande medida, pela dificuldade encontrada pela economia nacional em corresponder às exigências dos principais agentes econômicos internacionais em relação à adaptação da economia brasileira a um inédito ambiente externo, agora baseado em avanços tecnológicos cada vez mais rápidos, forte imposição política e ideológica dos princípios neoliberais e com um setor financeiro cada vez mais participativo nas decisões político-econômicas. Os anos 1980 foram marcados por profundas dificuldades econômicas tanto no mercado interno quanto externo. O Brasil, nos anos que se seguiram, enfrentou problemas cada vez mais intensos de endividamento público, uma inflação crescente e uma dívida externa que se agravava a passos largos.

A eleição de Tancredo Neves, em 1985, deu início à formação da chamada Nova República, no entanto, devido ao delicado estado de saúde do presidente eleito e com seu posterior falecimento, José Sarney (o vice-presidente eleito) assume a Presidência da República. O governo de Sarney adotou medidas de gestão econômica que não lograram êxito em solucionar a crise econômica pela qual o Brasil passava. Seu plano econômico não foi capaz de conter o processo inflacionário, de renegociar a dívida externa, ou mesmo de solucionar a crise fiscal. Infelizmente, nem mesmo o governo seguinte, presidido por Fernando Collor de Mello, foi capaz de garantir o respaldo necessário à demanda da crise econômica que viria a ser, até então, uma das maiores já vividas pelo país.

Para conter o processo de endividamento interno e externo brasileiro, macroeconomicamente, foram aplicados diferentes

"pacotes" econômicos que seguiram linhas de aplicação alternadas entre ortodoxa[2], heterodoxa[3] ou hibridas e ficaram conhecidos como planos Cruzado (fevereiro de 1986); Bresser (junho de 1987); Arroz com Feijão (dezembro de 1987); Verão (janeiro de 1989) e Collor I ou Brasil Novo (março de 1990) e Collor II (janeiro de 1991). Nenhum desses planos, todavia, logrou êxito em restabelecer a economia do país.

Ao mesmo tempo em que convivia com dificuldades econômicas interna e externamente, durante os preparativos para a Rodada Uruguai do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), o Brasil e demais países de industrialização recente, se viram diante da posição dos Estados Unidos em propor uma agenda de negociações que incluísse novos temas de liberalização, dentre eles a liberalização do comércio de serviços em nível internacional.

A grande dificuldade para os países de industrialização recente estava na possibilidade de abandono das negociações que não puderam ser concluídas na Rodada Tóquio envolvendo tarifas sobre *commodities* e indústria têxtil e acesso a mercados. Para esses países, as negociações sobre comércio de serviços poderiam interferir em seus interesses e prejudicar as pautas que já estavam em negociação, as quais lhes poderiam garantir efetiva vantagem comercial, além disso, a liberalização deste setor representava um ambiente repleto de incertezas: não havia nenhuma definição do que seriam considerados

2 Políticas fiscais e monetárias implantadas gradualmente ou utilizando-se estratégias de choque (PIRES, 2010b).

3 Indexação dos preços ou intervenção nestes com a finalidade de neutralizar a inercia inflacionária (PIRES, 2010b).

serviços e como eles seriam comercializados entre fronteiras. Liberalizar este setor poderia significar perda de *police space*, a legislação interna desses países não era forte o suficiente, nem estava preparada para suportar este tipo de comércio e, dentre outros fatores, não se sabia o quanto a convivência com fornecedores de serviços estrangeiros poderia prejudicar os fornecedores de serviços locais, que representavam ainda um setor muito jovem nessas economias.

Em especial para o Brasil, com toda sua conjuntura interna e as dificuldades econômicas externas às quais era sujeitado, aventurar-se na liberalização de um setor com consequências econômicas ainda tão desconhecidas, poderia significar um erro que custaria o futuro econômico do país.

O centro de discussão deste artigo pretende, portanto, compreender como a estrutura econômica brasileira no período de negociação da Rodada Uruguai (1985-1993) contribuiu para que o Brasil aderisse às negociações sobre regulamentação do comércio internacional de serviços, assim como sua posterior adesão ao GATS (*General Agreement on Trade in Services*). Buscaremos compreender se as dificuldades da economia interna exerceram influência sobre o posicionamento do país durante a rodada de negociações do GATT e quais elementos foram responsáveis pela sua mudança de posicionamento e posterior adesão a um mercado mundial de serviços.

A participação do Brasil na rodada Iruguai do GATT a cerca da liberalização do comércio de serviços

O setor de serviços passou a adquirir maior destaque em meio a corporações multinacionais apenas a partir da década de 1960, devido ao grande crescimento do comércio internacional de serviços, impulsionado pelos avanços tecnológicos nos setores de telecomunicações, conquistando espaço principalmente nos setores de informática e financeiro. No entanto, uma expansão mais efetiva e com maior potencial foi limitada pela falta de regulamentação multilateral e as restrições no acesso a mercados existentes na maioria dos países. Em 1980, um estudo realizado pela OCDE, a pedido dos Estados Unidos, constatou o grande potencial do setor de serviços e o elevado grau de protecionismo empregado pelos países em relação a esse setor (CELLI JUNIOR, 2009).

Durante a Conferência Ministerial do GATT, ocorrida em 1982, com o apoio de um *lobby* poderoso de empresas prestadoras de serviços representadas pela *Coalition of Service Industries*, os Estados Unidos conseguiram incluir na pauta de negociações o tema relativo ao setor de serviços (CELLI JUNIOR, 2009).

Enquanto países desenvolvidos apresentaram treze estudos e pesquisas em resposta às determinações da Declaração Ministerial de 1982, os países de industrialização recente recusaram-se a apresenta-los por discordar da proposta de regulamentação do comércio de serviços em âmbito internacional. Segundo Celli Junior (2009), os estudos e pesquisas apresentados pelos países desenvolvidos demonstraram que

ainda faltava uma definição mais específica sobre o que seria o comércio de serviços; os dados disponíveis sobre esse tipo de comércio eram incompletos; muitos setores de serviços já haviam sido regulamentados, mas havia uma grande variedade de legislações adotadas por diferentes países que acabavam dificultando a abertura do setor (dentre os serviços que se enquadram nessa situação tem-se os financeiros, de comunicação e de transporte); havia uma grande quantidade de barreiras comerciais que impediam o comércio de serviços, tais como medidas restritivas à circulação de moedas, restrições de acesso a mercados e limitações quanto à condução de negócios por empresas estrangeiras; por fim, as pesquisas constataram também que a importância do setor de serviços necessitava de uma reavaliação de seu papel na formação de políticas comercias.

Após a conclusão da Rodada Tóquio, em 1979, os problemas decorrentes da década de 1980, levaram à necessidade de aperfeiçoamentos e modificações no sistema de comércio internacional. Dentre os principais problemas que refletiram diretamente nas relações de mercado mundial, Goyos Junior (1994) destaca a crise de liquidez envolvendo os países de industrialização recente como um todo e, em especial, aos países da América Latina, o início da crise de competitividade econômica dos Estados Unidos[4], o segundo choque do petróleo e a crise do sistema bancário internacional.

4 Os Estados Unidos, na época, se utilizavam de um potente arsenal de regulamentações internas, notadamente contrárias ao direito internacional, para pressionar seus parceiros durante negociações bilaterais (GOYOS JUNIOR, 1994).

A emergência dos novos temas inseridos na que ficou conhecida como Rodada Uruguai[5] de negociações do GATT, esteve profundamente ligada a mudanças exigidas às economias nacionais pela globalização da economia mundial[6]. Os novos temas inseridos nas negociações da Rodada Uruguai referiam-se a Medidas de Investimento Relacionadas com o Comércio (TRIMs), Direito de Propriedade Intelectual Relacionados com Comércio (TRIPs) e o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS)[7].

Outra preocupação do Brasil e demais países na mesma situação, era de que a liberalização do comércio de serviços pudesse interferir negativamente no *policy space*, podendo reduzir a autonomia do país na implementação de políticas públicas. Essa preocupação é legítima no sentido de que uma harmonização de regras reduziria radicalmente a liberdade

5 Com início em setembro de 1986, a oitava e mais longa rodada de negociações multilaterais realizadas desde a criação do GATT foi inaugurada na cidade de Punta del Leste, sendo assim, batizada Rodada Uruguai. Com uma durabilidade de pouco mais de sete anos, a rodada foi encerrada em abril de 1994, na cidade de Marraqueche. O número de países membros do GATT cresceu de 92 para 114 entre o início e o encerramento da Rodada Uruguai (PAULINO, 1997).

6 A partir desse momento, passou-se a priorizar uma integração profunda que garantisse políticas e práticas institucionais harmônicas e conciliadas, em detrimento, à tradicional integração fraca anteriormente enfatizada pelas regras de comércio internacional. A integração profunda possibilitou a eliminação de quaisquer medidas que pudessem discriminar países membros, mesmo que involuntariamente (PAULINO, 1997).

7 A utilização da expressão: "relacionados ao comércio", é empregada com frequência na definição desses temas basicamente para justificar sua associação à OMC, mas, segundo Paulino (1997, p. 120), envolvem questões que vão muito além das comerciais. "Tratam na realidade de praticamente tudo que diz respeito à atividade econômica mundial".

dos países signatários em implementar políticas públicas de incentivo ao desenvolvimento que contrariassem de alguma forma às determinações do Acordo, ou seja, a liberalização do setor de serviços, assim como os demais novos temas, poderia restringir o direito dos países de industrialização recente de regulamentar e proteger setores-chaves de sua economia.

A política externa de José Sarney (1985), tinha pela frente um grande desafio: reinserir o Brasil nos foros internacionais, em seus plenos direitos de negociar com todos os países do mundo. Sarney também precisaria restabelecer a ordem econômica interna, devido à grave crise que consumiu a economia brasileira na década de 1980[8], dessa forma, o Presidente em exercício precisaria de liberdade para instaurar normas que viabilizassem o desenvolvimento do país e a recuperação

8 Os governos de José Sarney e Fernando Collor de Mello, não foram necessariamente modelos de boa governança em termos de solução de problemas internos e externos. Durante o governo de José Sarney, a inflação foi um dos piores inimigos da economia brasileira. As causas desse desequilíbrio eram definidas, segundo os monetaristas, com origem nos rombos no orçamento Federal gerados por gastos superiores à receita do Estado e pela circulação excessiva de moeda, favorecendo o crescimento da demanda e um consequente aumento dos preços dos produtos, dessa forma, a saída para conter a inflação seria reduzir a oferta de moeda e conter os gastos públicos. (PIRES, 2010b). Para Bresser Pereira (1997), uma das principais motivações para as elevadas taxas de inflação e hiperinflação vividas pela economia brasileira neste período, está ligada aos elevados gastos públicos empreendidos pelo governo durante o início dos anos 1980, na tentativa de manter o nível de investimento do período anterior sem que houvesse retorno significativo. Essa situação promoveu o crescimento do déficit público e fez com que o crédito nacional desaparecesse, uma vez que os bancos internacionais passaram a restringir a rolagem da dívida pública e, como consequência disso, houve uma explosão da dívida demandando uma sucessiva tomada de empréstimos para cobrir os gastos do governo.

da crise. Dessa forma, uma harmonização global de marcos regulatórios inviabilizaria o desenvolvimento de políticas autônomas e a redução das barreiras ao comércio de serviços iria de encontro direto com esses interesses.

Goyos Junior (1994) defende a credibilidade do comércio internacional de serviços, desde que superadas as diferenças político-econômicas entre países desenvolvidos e países de industrialização recente. No entanto, Chang (2013) se opõe a liberalização deste setor, argumentando que nem mesmo os países desenvolvidos estão prontos para um ambiente comercial de serviços. Para Chang, nenhum país pode chegar ao desenvolvimento desejado como meio o comércio de serviços. Além disso, mesmo que superadas todas as especificidades de países desenvolvidos e de industrialização recente, aqueles que se especializam em serviços, encontrar-se-iam muito mais vulneráveis a problemas sérios no seu balanço de pagamentos em relação aos países que optam por investir na produção de manufaturas (CHANG, 2013).

Levando-se em consideração as perspectivas dos referidos autores e as necessidades essenciais para que um país se posicione de maneira competitiva no mercado de serviços – setor industrial altamente desenvolvido, estrutura governamental adequada, possuir mercado interno de serviços competitivo e bem desenvolvido etc. –, para países de industrialização recente, é praticamente inviável uma competição equilibrada com países desenvolvidos.

A pressão internacional e a adesão do Brasil ao GATS/OMC

Nos anos 1980, a liberalização do comércio de serviços ainda não era um tema de interesse para o país, seu setor industrial começava a se desenvolver e o setor interno de serviços ainda não tinha uma participação relevante na economia nacional. Liberalizar serviços neste momento parecia uma ideia sem propósito, já que seu interesse estava voltado a expandir seu acesso a mercados consumidores de *commodities* e de sua indústria de base. Além disso, depois de sucessivas tentativas de recuperar a economia nacional com exaustivos planos econômicos que apenas contribuíram para o agravamento da situação financeira do Brasil, cogitar sua inserção em um mercado internacional arriscado que poderia prejudicar a negociação de setores de seu interesse no GATT, não era uma manobra viável para os o país.

Durante a Reunião Ministerial de Genebra em 1982, onde a preparação para a Rodada Uruguai estava sendo feita, o Brasil apresentava um forte alinhamento com os demais países de industrialização recente, cujos interesses e necessidades eram semelhantes aos seus. Quando a proposta sobre a liberalização do comércio de serviços foi feita pelos EUA, o Brasil manifestou forte resistência sobre o tema, mas acabou realizando grandes concessões à introdução de novos temas na agenda de negociações da Rodada Uruguai, mesmo especificando que ainda se mantinha contrário à liberalização do setor (BOJIKIAN, 2009). Seu posicionamento nas rodadas de negociações do GATT, durante a Nova República, se modificaria

de maneira determinante para a construção de uma nova atitude diante do sistema de comércio internacional. Essa atitude do Brasil acabou abalando a estrutura do G-10[9] e criou um risco de fragmentação da coalizão, o que fez com que o grupo perdesse credibilidade nas negociações.

Com uma postura inicialmente aliada aos interesses dos países de industrialização recente, uma questão relevante é buscar compreender os motivos pelos quais o Brasil foi levado a mudar de direção e acabar tendendo para o lado dos países desenvolvidos, possivelmente ligados à crise econômica pela qual o país passava nos anos 1980, responsável por inibir a projeção brasileira internacionalmente.

Segundo Cortês (2010), a crise do endividamento dos anos 1980 fez com que o Brasil tivesse cada vez menos condições de resistir às demandas de seus credores internacionais. Assim, três condições se somavam para que o Brasil mudasse seu posicionamento a respeito de sua posição protecionista em relação à abertura de seu mercado, o que pode ter vindo a favorecer seu posicionamento final de modo a aceitar que as negociações sobre desregulamentação do comércio de serviços e introdução dos novos temas na Rodada Uruguai fossem realizadas:

> O Brasil tinha menor possibilidade de resistência frente às iniciativas de mudança da estrutura regulatória do sistema de comércio internacional. Ao mesmo tempo, dava-se conta de que a exaustão de seu modelo econômico exigia mudanças no seu perfil protecionista. Por último, acreditava que

9 Grupo composto por dez países de industrialização recente, liderado por Brasil e Índia.

> o foro multilateral de comércio, representado pelo GATT, era o espaço mais adequado para defender seus interesses concretos (CÔRTES, 2010, p. 203).

Após o Segundo Choque do Petróleo e com a resposta dos EUA em implantar uma política monetária que elevou as taxas de juros, a situação econômica dos países endividados entrou em uma situação alarmante.

> Conforme observaram Velasco e Cruz (2002, p.12), a decisão do *Federal Reserve System* (Fed), o Banco Central dos EUA, de alterar sua política de juros precipitou a economia internacional em sua mais profunda recessão desde o final da Segunda Guerra Mundial, e arremessou os países do Terceiro Mundo (em especial os que haviam contraído dívidas no mercado internacional) a uma situação de crise da dívida externa. O Brasil foi um dos primeiros países a sentir o impacto da crise do México, ocorrida em agosto de 1982. Com a crise mexicana, o financiamento externo minguou repentinamente, e o Brasil, que se encontrava muito debilitado em termos de situação econômico-financeira nesse período, precisou recorrer ao FMI em dezembro de 1982 para refinanciar sua dívida. Seria um processo longo de negociação entre Brasil, FMI e os credores internacionais (Apud. BOJIKIAN, 2009, p.87).

No entanto, para forçar a flexibilização do Brasil diante da proposta de liberalização do comércio de serviços feita pelos EUA, o Tesouro deste país disponibilizou, em 1982, um empréstimo financeiro ao Brasil e prorrogou o prazo para o fim do sistema de créditos-prêmio às exportações relativo ao IPI[10]

10 Imposto sobre Produtos Industrializados.

por mais dois anos, antes mesmo que o FMI autorizasse o empréstimo solicitado (BOJIKIAN, 2009).

A situação econômica do Brasil internamente passava por um período de crise sem precedentes. Ao longo desse período foram adotados diversos planos econômicos na tentativa de recuperar a economia, liquidar a dívida pública, impedir que a situação chegasse a uma hiperinflação e retomar o desenvolvimento do país. No entanto, com o fracasso sucessivo de cada plano a situação do país foi sendo agravada, ano após ano, ao mesmo tempo em que a dívida externa crescia por meio de empréstimos feitos para saldar a dívida pública. Essa situação fez com que o Brasil ficasse cada vez mais dependente das deliberações de instituições estrangeiras internacionais, como o FMI, e de países desenvolvidos com grande poder de influência sobre elas e de onde muitos empréstimos também foram concedidos.

Dessa forma, os EUA na condição de credor, encontravam-se numa posição favorável para pressionar o Brasil a gradualmente realinhar seu posicionamento contrário a liberalização do comércio de serviços de modo a torna-lo mais flexível. O Brasil a partir de então passou a encontrar formas de barganhar saídas nas negociações que lhes permitisse ter alguma vantagem, ou a menor desvantagem possível, mesmo contando com a falta de mobilidade que a assimetria de poder entre o país e seus credores representava.

> As pressões dos EUA se mantiveram principalmente com o acionamento da *Omnibus Trade Bill*, de 1988 (conhecida por Super-301), contra o Brasil. Conforme Velasco e Cruz (2002, p.348-9), o Brasil figurava na lista dos países "prioritários",

> pela falta de compromisso com a proteção dos direitos de propriedade intelectual e por impor barreiras ao acesso de empresas norte-americanas aos mercados dependentes de tal proteção. Tal ameaça, sob o guarda-chuva dessa lei interna dos EUA, foi direcionada principalmente para os setores de informática e farmacêutico do Brasil (Apud. BOJIKIAN, 2009, p.88).

Enquanto no decorrer do governo Sarney o Brasil tenha, apesar das pressões internacionais, tentado manter seu alinhamento político com os demais países de industrialização recente, em especial aos países que compunham o G-10 na Rodada Uruguai, a política externa do governo Collor (1990-1992), desde os primeiros momentos, dava sinais de que as coisas começariam a mudar.

A política externa do governo Collor esteve muito alinhada aos interesses norte-americanos. Quando Fernando Collor de Mello assumiu a presidência do Brasil, o país já se encontrava em uma situação econômica alarmante: a instabilidade geral era persistente; a economia agonizava diante dos descontrolados golpes de inflação sofridos pelo país; diante do fim da Guerra Fria, o contexto da nova ordem mundial que se apresentava imprimia novas expectativas aos atores internacionais; além disso, Collor ainda teve de arcar com o cumprimento das promessas feitas em sua campanha eleitoral, o que contribuiu para que o país então adotasse uma política externa mais alinhada aos interesses norte-americanos. (BOJIKIAN, 2009).

> O Brasil mantinha-se refratário à ideia de concessões no setor de serviços. No entanto, passou a emitir sinais de maior

> pragmatismo, pois elas poderiam servir de moeda de troca (*trade off*) durante as negociações de outros temas de seu interesse. Essa nova postura devia-se, em grande parte, a alterações que ocorriam no cenário econômico internacional, como o esgotamento do modelo de substituição de importações, o que levou muitos países emergentes a dar início, com maior ou menor intensidade, a um processo de abertura de seus mercados (CELLI JUNIOR, 2007, p. 515).

Todavia, mesmo com as manobras de alinhamento às políticas dos EUA, a crise política que se originou no primeiro ano do governo Collor, provocou a deterioração da imagem brasileira diante dos países desenvolvidos e de seus credores. Segundo Bojikian (2009) e Celli Junior (2007), acrescida às pressões dos norte-americanas, a vulnerabilidade externa, que se fortaleceu com a fragilidade econômica e o endividamento dos anos 1980, à conjuntura política nacional e ao surgimento de coalisões alternativas, foram elementos fundamentais para que a posição do Brasil diante da introdução do tema de liberalização do comércio de serviços na Rodada Uruguai de negociações multilaterais do GATT se modificasse.

Para Côrtes (2010), as dificuldades encontradas pelo Brasil em se sustentar diante das pressões feitas por países desenvolvidos, credores e instituições internacionais justificam a mudança de posição que se centrava no bloqueio à discussão de novos temas no GATT em favor de uma participação mais construtiva que preservasse a capacidade do país em defender seus interesses e o sistema de comércio multilateral. Além disso, a mudança de posição do país deve-se também a alterações em seus interesses nacionais, que estariam gradativamente se alinhando aos interesses dos países desenvolvidos.

Considerações finais

Tendo em vista situação de crise econômica interna sem precedentes pela qual o Brasil passava nos anos 1980, não seria viável para o país se arriscar em um mercado tão incerto quanto o mercado internacional de serviços. Dessa forma, sua posição contrária a inserção do tema na agenda de negociações da Rodada Uruguai e seu receio de que se isso acontecesse seus interesses, assim como o dos demais países de industrialização recente, poderiam ser relegados ao esquecimento, era uma atitude previsível.

Com o fim da Ditadura Militar e com a instauração de uma Nova República, o Governo de Sarney tinha grandes desafios pela frente: reestruturar a economia do país, fazer com que o Brasil continuasse seu processo de desenvolvimento, reconquistar o espaço do Estado como membro de direito no sistema internacional e ainda ampliar o mercado consumidor de suas exportações.

No entanto, as tentativas de reestruturação da economia brasileira através dos "pacotes" econômicos, não foram bem sucedidas. Os sucessivos fracassos dos planos Cruzado, Bresser, Verão e Collor I e II, ao contrário, apesar de terem conseguido resultados positivos em curtos períodos, foram responsáveis por agravar a inda mais a situação de endividamento público, o crescimento acelerado não foi contido em definitivo e a dívida externa não parou de crescer neste período.

Para cumprir com suas obrigações e continuar se desenvolvendo, o Brasil precisou recorrer a empréstimos de bancos e instituições internacionais. A partir da segunda crise do

petróleo e com a implementação da política de elevação das taxas de juros feita pelos EUA, a situação dos países endividados, em especial o Brasil, se agravou profundamente.

Ao mesmo tempo em que o país passava por dificuldades econômicas interna e externamente, ocorria no âmbito internacional os preparativos para a Rodada Uruguai de negociações multilaterais do GATT, em que foi proposto pelos norte-americanos a inserção dos chamados "novos temas", em especial no escopo deste artigo, para liberalização e deliberação dos países membros do setor de serviços. Como vimos, inicialmente a posição brasileira foi contrária a inserção dos novos temas, em especial à liberalização do setor de serviços, na agenda da Rodada Uruguai, assim como os demais países de industrialização recente. Para esses países, como apresentado, as vantagens na comercialização deste setor eram muito incertas, e poderia claramente gerar mais perdas do que ganhos.

Tendo em vista todo contexto trabalhado ao longo deste texto, em especial no que se refere ao Brasil, oposição à liberalização do comércio de serviços durou tempo limitado. Seu endividamento externo fez com que o país se tornasse cada vez mais dependente dos interesses de seus credores, em especial dos EUA. Essa vulnerabilidade brasileira deu ao país norte-americano um maior poder de pressionar o Brasil a aceitar, mesmo que com ressalves, que a liberalização do comércio de serviços acontecesse.

Referências

ABREU, M. P. *O Brasil na Rodada Uruguai do GATT*: 1982-1993. PUC-RIO. Rio de Janeiro, 1994.

_____. *Perspectivas da Rodada Uruguai*: implicações para o Brasil. Palestra. Área de Assuntos Internacionais do IEA, 1992, pp. 103-116.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A teoria da inflação inercial reexaminada. *In* REGO, J. M. (org.) *Aceleração Recente da Inflação*. São Paulo, Editora Bienal: VII-XXII, 1989. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/1989/96InflacaoReexaminada.pdf. Acessado em: 27 jul. 2016.

_____. *Economia brasileira*: uma introdução crítica. São Paulo: Editora 34, 1998. (p. 171-193).

BOJIKIAN, N. M. P. O Brasil no debate sobre a liberalização do comércio de serviços. *In* BOJIKIAN, N. M. P. *Acordos comerciais internacionais*: o Brasil nas negociações do setor de serviços financeiros. São Paulo: Editora Unesp: Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais, 2009. (79-92)

CANO, Wilson. *Soberania e política econômica na América Latina*. São Paulo: Editora UNESP, 2000. (p. 227-292)

CELLI JUNIOR, U. *Comércio de Serviços na OMC*: liberalização, condições e desafios. Curitiba: Juruá, 2009.

_____. Negociações relativas ao comércio de serviços na Rodada Uruguai do GATT: semelhanças com a Rodada Doha da OMC. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*. v. 102. São Paulo, pp. 505-523. Jan/Dez, 2007.

CERQUEIRA, C. A. *Dívida externa brasileira*. 2 ed. Brasília: Banco Central do Brasil, 2003.

_____. *23 coisas que não nos contaram sobre o capitalismo*. Trad. DUARTE, C. G. São Paulo: Cultrix, 2013.

CÔRTES, O. H. D. G. *A política externa do governo Sarney*: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

COUTINHO, L. G. *Inflexões e crise da política econômica*: 1974-1980. Revista de Economia Política. v.1, nº1. Janeiro-março, 1981.

GOYOS JUNIOR. D. N. *A OMC e os tratados da Rodada Uruguai*. São Paulo: Observador Legal, 1994.

LÓPEZ, A.; NIEMBRO, A.; RAMOS, D. Comércio mundial de serviços. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*. n.106. Ano XXV. Janeiro/março de 2011.

MACHADO, F. M. S. *Política econômica e política externa*: Governo Collor 1990-1992. 56 f. Monografia (Bacharel em Relações Internacionais) – Centro Universitário de Belo Horizonte, Belo Horizonte, 2007.

MALAN, P. O Problema da dívida externa. *In* TAVARES; D. *A economia política da crise*. Petrópolis: Vozes, 1982. (p. 9-24).

MODIANO, E. A ópera dos três cruzados: 1985-1989. *In* ABREU, M. P. (Org.) *A ordem do progresso*: Cem anos de política econômica republicana – l889 – l989. (pp. 347-386). Rio de Janeiro: Campus, 1992.

OLIVEIR, A. J. et al. Serviços. In THORSTENSEN, V.; JANK, M.S (Coord.). *O Brasil e os Grandes Temas do Comércio Internacional*. São Paulo: Lex Editora; Aduaneiras, 2005. Capítulo IV. p.117-154.

PAULINO, L. A. *O Brasil no Leito do Procusto*: Uma análise sob a ótica neo-schumpeteriana da Rodada Uruguai do GATT. 1997. 203 f. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade de Campinas, Campinas, 1997.

PIRES, M. C. O Governo Figueiredo e a crise da dívida (1979-1985). *In* PIRES, M. C. (Coord.). *Economia Brasileira*: da colônia ao governo Lula. São Paulo: Saraiva, 2010a. (pp. 219-247).

_____. Os sucessivos e fracassados planos de combate à inflação: Cruzado, Arroz com Feijão, Verão e Collor. *In* PIRES, M. C. (Org.). *Economia Brasileira*: da colônia ao governo Lula. São Paulo: Saraiva, 2010b. (pp. 249-279).

Desindustrialização da Economia Brasileira: os rumos do desenvolvimento nacional na conjuntura de crise[1]

Rafael Almeida Ferreira Abrão

O nível de enraizamento da industrialização na economia é um dos principais elementos que diferenciam países desenvolvidos de subdesenvolvidos. Portanto, o setor industrial deve ser considerado estratégico para o desenvolvimento do Brasil. Foi com este objetivo que o Estado procurou promover a industrialização brasileira, processo que se desenrolou entre as décadas de 1930 e 1970. Bresser-Pereira (2003, p. 147) resume o processo de instalação da indústria brasileira como de alternância de momentos de desenvolvimento e crise. Desenvolvimento, pois o Brasil conseguiu instalar um extenso parque industrial, assim como o México e a Argentina, mas, no caso brasileiro, este era mais forte e diversificado. De crise, pois o setor industrial foi instalado e se desenvolveu em meio a uma estrutura econômica deficitária e que não cumpria um

1 Agradeço à minha orientadora, Prof.ª Dr.ª Marina Gusmão de Mendonça, pelos comentários e incentivos.

papel pleno de constituição de um ambiente de bem-estar social, persistindo e agravando problemas seculares da economia brasileira, como a concentração de renda, a inflação e a vulnerabilidade externa.

Como já foi assinalado, o processo de industrialização foi conduzido pelo Estado e teve como forte pano de fundo a ideologia desenvolvimentista, segundo a qual o investimento estatal seria responsável por realizar as necessárias transformações estruturais na economia brasileira. A dinâmica do processo se deu por meio da *substituição de importações*. Em diferentes períodos, dificuldades provocadas por fatores externos à nossa economia[2], ocasionaram surtos de industrialização no Brasil, incentivando o processo de substituição de importações (TAVARES, 1982, p. 41-2; BAER, 1966).

O papel do Estado na economia foi questionado a partir da década de 1980, quando é possível observar a reversão do processo de industrialização, com o declínio gradativo da indústria brasileira. A elevação das taxas de juros nos Estados Unidos, a partir de 1979, foram consequência de suas questões internas[3]. Contudo, os efeitos foram perversos para muitos pa-

2 A crise de 1929 e as duas guerras mundiais tiveram impulso decisivo para a industrialização brasileira, pois desencadeou-se um processo de desenvolvimento para dentro, em contraste com o modelo anterior, primário-exportador, de desenvolvimento para fora (BIELSCHOWSKY, 1988, p. 175).

3 O aumento das taxas de juros nos Estados Unidos ocorreu devido às dificuldades que a economia americana viveu na década de 1980, com forte declínio industrial e crescente déficit comercial e orçamentário. A combinação de menos arrecadação e maiores gastos estimulou a economia norte-americana e mundial, mas, por outro lado, gerou grande déficit no orçamento e, como consequência, o governo acumulou dívidas que fizeram com que os juros norte-americanos subissem (GILPIN, 2004, p. 303).

íses. Este aumento quebrou todos os países endividados que haviam se atrelado aos bancos norte-americanos. No Brasil, a década de 1980 é marcada pela instabilidade causada pelas sucessivas tentativas dos governos de João Baptista Figueiredo (1979-1985) e José Sarney (1985-1990) de conter a crise da dívida externa[4]. Os fracassos dos dois governos minaram a credibilidade do Estado para conduzir a economia e abriram espaço para um novo paradigma econômico no país: após anos de atuação estatal na estruturação econômica, iniciava-se a defesa da redução da intervenção.

Com o Estado brasileiro desacreditado depois das sucessivas e fracassadas tentativas de resolução da crise, os Estados Unidos adotaram um novo discurso, pautado em ideias que favoreciam a globalização e propondo, a este pretexto, a prática de políticas neoliberais, ou seja, de desregulamentação econômica em diversos aspectos: comercial, financeiro, de leis trabalhistas, previdenciário e, como norte de todas as medidas, sempre a diminuição do papel do Estado na economia. Ocorreria, a partir de então, uma profunda reestruturação da economia mundial, com o surgimento de blocos econômicos (NAFTA, União Europeia e Mercosul, entre outros) e de superconglomerados empresariais formados a partir de grandes aquisições e fusões de empresas.

4 Na década de 1980, ocorreu uma grave crise na América Latina relacionada à dívida externa. A renda per capita caiu 10% e as taxas de inflação dispararam, os salários reais e os padrões de consumo foram reduzidos, as poupanças e o investimento caíram e as transferências reais aos países credores tornaram-se altamente positivas (BRESSER-PEREIRA, 1993, p. 1).

A década de 1990 e o neoliberalismo

Os anos 1990 foram marcados pelo predomínio da ideologia neoliberal e por fortes medidas reformistas, dentre elas destacam-se a privatização de empresas estatais em diversos países da América Latina. A liberalização do marco regulatório brasileiro se concentrou principalmente nos âmbitos comercial e financeiro (BIELSCHOWSKY, 2012, p. 733). A partir das políticas adotadas para viabilizar a abertura econômica, uma ação sem precedentes na história econômica do país, o Brasil passou a sofrer mais duramente os efeitos do sistema internacional. Sua capacidade de influir sobre este reduziu-se e, com isto, a capacidade de decidir sobre seu próprio futuro. Sem espaço para políticas alternativas em meio a um neoliberalismo ditado como impreterível, o país se tornou o que Amado Cervo (2010, p. 427) definiu como *indócil submisso*, incapaz de defender seus interesses nacionais frente às fragilidades que se acumularam.

Foi como parte de um mundo 'globalizado' que a economia brasileira mergulhou em contradições que dificultaram ainda mais seu curso histórico de desenvolvimento. Celso Furtado observou que *"o motor do crescimento deixa de ser a formação do mercado interno para ser a integração com a economia internacional"* (FURTADO, 1992, p. 32), o que chamou de "construção interrompida". Dessa forma, a indústria, fundamental para a melhoria de renda da população, entrou em decadência. O desmonte da indústria nacional é resultado desse movimento de liberalização econômica. Uma consequência da reorganização do sistema econômico nacional, que passou a ter como fim a integração subordinada à economia mundial.

Os resultados da adoção do receituário do Consenso de Washington[5] na América Latina foram baixas taxas de crescimento econômico e deterioração da situação social. E, apesar dos esforços dos meios de comunicação locais em mostrar apenas os aspectos considerados positivos, não podem deixar de ser vistos como modestos e limitados às questões como estabilização monetária e ao equilíbrio fiscal. Conforme assinalou Batista (1994, p. 26), o neoliberalismo foi uma tentativa temerária, pois agravou os principais problemas latino-americanos: miséria, desemprego e tensão social.

A industrialização foi a espinha dorsal do projeto de desenvolvimento nacional promovido entre as décadas de 1930 e 1970. Portanto, o neoliberalismo introduzido nos governos de Fernando Collor de Mello (1990-1992) e de Itamar Franco (1992-1994), e aprofundado nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), representava não apenas o abandono desse projeto, como também o desprezo pelo conhecimento acumulado em ciências sociais e econômicas pelos pensadores do Brasil[6] como nação. O destino nacional passou a responder às vontades do *livre mercado*, mais espe-

5 Consenso de Washington é como ficou amplamente conhecido o encontro *'Latin American Adjustment: How Much Has Happened?'*, promovido pelo Institute for International Economics, em 1989. Nessa ocasião, membros do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) determinaram que a cooperação financeira externa teria que ter como condição o cumprimento da agenda de reformas liberalizantes recomendadas pelo governo estadunidense e por essas instituições (BATISTA, 1994, pp. 5-6).

6 Entre os autores que contribuíram imensamente e de forma original para a formação de um pensamento econômico e social brasileiro estão Caio Prado Junior, Celso Furtado e Florestan Fernandes.

cificamente ao mercado financeiro. Para a sobrevivência das empresas industriais, foi necessária uma reorganização do parque produtivo: entre fusões, aquisições e desnacionalização do capital, o resultado mais notório foi a sequência de falências de empresas industriais.

Os anos 2000 e o Partido dos Trabalhadores

Após o fracasso do neoliberalismo, a década seguinte foi marcada por diversas tentativas frustradas de recuperação da indústria. Entre 2003 e 2016, o Brasil foi governado pelo Partido dos Trabalhadores (PT), legenda defensora de uma bandeira progressista se comparada ao ideário neoliberal predominante na década anterior, o que gerou a expectativa de retomada de ideias desenvolvimentistas. Apesar das diferenças perceptíveis entre os governos neoliberais anteriores, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que governou o Brasil de 1994 até 2002, a realidade é que persistem ainda grande parte das dificuldades que existiam na década anterior e que dificultam o desenvolvimento. Houve a continuidade de parte do receituário neoliberal aplicado na década de 1990, com a diferença de que no decênio seguinte foram desenvolvidas importantes políticas de inclusão social e distribuição de renda.

Na década de 2000, os efeitos do neoliberalismo na economia nacional se tornaram mais evidentes, em especial na indústria brasileira. Wilson Cano (2010, p. 6) resume no seguinte parágrafo os efeitos perversos do redesenho que reduziu o papel do Estado na economia:

> [...] o país se encontra em crise desde 1980 e não apenas, como muitos pensam, em 2008-2009. São, portanto, 30 anos de atraso em investimentos, tecnologia, reformas sociais e outras questões, que constituem um novelo embaraçado de problemas complexos que exigem muita reflexão para seu mais completo entendimento. Por outro lado, é preciso repor algumas ideias que foram afastadas, como a do Planejamento e do necessário papel ativo do Estado, e trazer de volta aqueles que se afastaram delas e do entendimento do que é uma economia subdesenvolvida (CANO, 2010, p. 6).

Os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) optaram por fazer uma conciliação de classes, aliando-se a setores conservadores. A situação se agravou com os desdobramentos da crise econômica que se manifestou a partir de 2007 e tornou-se extremamente conturbada após os protestos desencadeados em junho de 2013. O agravamento do cenário econômico levou à conturbação do cenário político, depois das manifestações de junho de 2013. O país caminhou praticamente dividido para as eleições presidenciais de 2014, quando foram contrapostos dois modelos de nação: de um lado, a tentativa de, mesmo em meio à crise, dar continuidade ao modelo conciliatório e, de outro, a busca por resgatar a agenda neoliberal (PAULANI, 2016, p. 61).

A eclosão da crise financeira internacional, ao final de 2008, e suas consequências para os países emergentes, começaram a desmanchar a conciliação de classes desenhada pelo Partido dos Trabalhadores. De início, houve êxito no adiamento da crise, por meio de subsídios à indústria e pela expansão do crédito ao consumidor (PAULANI, 2016, pp. 60-61). Nenhuma medida foi suficiente para conter a luta de classes

existente no país, cujo período de maior instabilidade foi registrado após as eleições presidenciais de 2014. Foram feitas diversas tentativas de impedir o início do segundo governo de Dilma Rousseff. Após a posse, Rousseff se viu encurralada entre os interesses da classe dominante e a continuação do projeto do Partido dos Trabalhadores. Os sucessivos erros políticos, uma forte campanha midiática e a conspiração da oposição, concretizaram um golpe parlamentar em 17 de abril de 2016[7], sob a acusação de praticar 'manobras fiscais'.

Desindustrialização

A desindustrialização brasileira, iniciada a partir da década de 1980, se tornou muito grave, pois ela pode ser considerada uma *desindustrialização precoce*. Em relatório divulgado em 2003, a UNCTAD concluiu que os processos de desindustrialização vêm ocorrendo em diversos países que, no entanto, e para efeito de análise, devem ser considerados em dois grupos distintos. O primeiro grupo possui uma desindustrialização que pode ser considerada normal, pois a diminuição de manufaturas no PIB é apenas proporcional ao aumento da participação do setor de serviços na economia, sem prejuízos para a produção ou à exportação, tampouco de competitividade e inovação tecnológica. Esses países possuem renda elevada, que se manteve alta mesmo depois de se desindustrializarem.

7 No dia 17 de abril de 2016, o plenário da Câmara dos Deputados decidiu pelo afastamento da presidente, encaminhando o processo para votação no Senado Federal.

O segundo grupo é formado por países subdesenvolvidos da América Latina, da África e do Oriente Médio que construíram parques industriais relevantes, mas permanecem com o nível de renda reduzido. Nesse caso, a desindustrialização precoce tem o sentido de abortar o processo industrializante antes de dar origem a uma economia dinâmica (UNCTAD, 2003). Conforme assinalou Rubens Ricupero,

> A desindustrialização precoce é a variante patológica da chamada "desindustrialização positiva". Quando a industrialização completa com êxito o processo do desenvolvimento, elevando a renda *per capita* a um nível alto e autossustentável, o setor manufatureiro começa a declinar, em termos relativos, como proporção do produto e do emprego. Isso ocorre em um contexto de crescimento rápido e pleno emprego, no momento em que se atinge renda *per capita* elevada. O fenômeno é patológico quando aparece em economias em que a renda permanece reduzida e em contextos de baixo crescimento. Nesse caso, o processo de industrialização abortou antes de dar nascimento a uma economia próspera de serviços, capaz de absorver a mão de obra desempregada pela indústria (RICUPERO, 2014).

No caso brasileiro, diversos fatores contribuem para o processo de desindustrialização precoce. Primeiramente, o país construiu uma estabilidade monetária[8] baseada em uma ortodoxia macroeconômica prejudicial ao investimento produtivo: obsessão pelo controle inflacionário, taxa de câmbio

8 A estabilidade econômica alcançada pelo Plano Real foi obtida por meio de duas variáveis perversas para o setor industrial: uma taxa de câmbio valorizada e uma taxa de juros dos títulos públicos de alta rentabilidade (CANO, 2012, p. 1-20).

apreciada e taxa de juros da dívida pública elevada. A manutenção de altas taxa de juros torna os títulos da dívida pública prejudiciais para a indústria, pois o investimento especulativo se mostra mais atraente que o investimento produtivo, fazendo o empresário investir somente quando extremamente necessário. Ao comparar a taxa de retorno do investimento especulativo com a taxa de lucro de investimento em um setor produtivo, o industrial só realiza investimentos quando extremamente necessário. Por outro lado, a taxa de câmbio reduz a competitividade dos produtos nacionais e o anseio de uma taxa de inflação reduzida força medidas contracionistas.

Outros dois fatores que contribuem para a desindustrialização do Brasil são externos: a ascensão da China como principal parceira comercial do país trouxe aumento das exportações de produtos primários, e ao mesmo tempo, esse fluxo de capital contribuiu para apreciar a moeda nacional. A moeda apreciada contribui para a diminuição da competitividade da indústria nacional, tanto no mercado externo quanto no interno, com os produtos chineses ocupando esses vácuos. Em outras palavras, a alta das exportações de *commodities* para a China reprimarizou a pauta exportadora brasileira. É importante destacar que outras regiões do mundo, pobres e ricas, estão se desindustrializando, pois grande parte da manufatura global está se concentrando na China (SALAMA, 2012), e mesmo outras economias asiáticas que emergiram recentemente têm se transformado em economias de serviços.

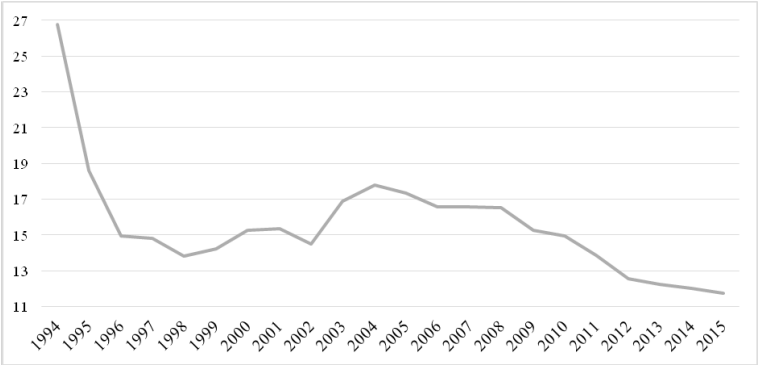
A situação da indústria brasileira é preocupante, pois na história econômica mundial não há registro de país que tenha se desenvolvido sem a utilização da industrialização como

fator dinamizador da economia e do aumento do nível geral de renda (RICUPERO, 2014). Os países avançados que, posteriormente, adotaram um discurso econômico neoliberal não tiveram essa experiência histórica, uma vez que sua trajetória de desenvolvimento não teve uma estratégia liberal (CHANG, 2004, p. 211).

> Na verdade, a experiência histórica confirma que as economias de países como a Austrália, o Canadá e alguns dos escandinavos, que utilizaram mais amplamente as exportações de produtos primários para atingir altos níveis de renda, passaram todas por períodos de forte desenvolvimento e diversificação da indústria como componentes essenciais de sua estratégia de crescimento. Mesmo as cidades-Estados do nosso tempo – Hong Kong e Cingapura –, hoje predominantemente economias de serviços, recorreram no início e por longo tempo à industrialização a fim de superar a estreiteza do mercado nacional e deslanchar o processo de desenvolvimento (RICUPERO, 2014).

Após um período de escalada de preços, a cotação dos artigos primários teve considerável redução no mercado internacional. Paralelamente, uma resolução para a desindustrialização brasileira não foi buscada, uma vez que o país continuava a crescer com base na exportação de produtos primários. Entre 2005 e 2015, a participação da indústria no PIB regrediu de 17,4% para somente 11,8% (BANCO MUNDIAL & OCDE, 2015b). Em resumo, esses dados mostram que a indústria brasileira perdeu 32% de sua relevância na economia, evidenciando que o Brasil se encontra em um processo acelerado de desindustrialização, conforme ilustra o gráfico a seguir:

Gráfico 1 – Indústria de Transformação, valor adicionado
(% de participação no PIB)



Fonte: Banco Mundial & OCDE, 2015b.

Contudo, a crise na indústria foi neutralizada pelo bom desempenho de outros indicadores econômicos, especialmente o aumento das exportações de produtos primários, ou *commodities*, para a China. O ciclo de crescimento baseado no valor elevado das *commodities* no mercado internacional se encerrou em 2013, evidenciando o aumento da dependência da exportação de produtos primários na economia brasileira.

Conjuntura Atual

Diversos fatores conjunturais recentes podem acentuar o processo de desindustrialização. Diante de um cenário de redução da participação do setor industrial no Produto Interno Bruto (PIB) e com o debate econômico atual concentrado no

ajuste das contas públicas, a desindustrialização está se agravando em meio à crise econômica e política do país.

No segundo mandato de Dilma Rousseff (2015-2016)[9], uma crise política se originou da insatisfação com as políticas de distribuição de renda e as sucessivas derrotas eleitorais da classe dominante e de setores conservadores da classe média. Na verdade, essa insatisfação se instalou em 2011, no início do primeiro governo de Dilma Rousseff, com a tentativa de reduzir as taxas de juros praticadas no país, o que desagradou aos setores ligados ao mercado financeiro. Trata-se de uma luta de classes: enquanto a classe rentista luta pela manutenção dos juros altos e inflação baixa para continuar obtendo rendimentos elevados, a população assalariada sofre com arrocho salarial e desemprego. Os juros são mantidos elevados para atender a interesses internacionais e dos setores rentistas da sociedade e, consequentemente, o influxo de capitais aprecia a moeda nacional. Mendonça & Carvalho destacam as motivações para a deposição de Dilma Rousseff e a tentativa de tomada do controle político pela classe dominante:

> O que estava em jogo era a tentativa por parte das classes dominantes e setores de classe média de estabelecer o controle político-legal sobre o Estado e impedir o acesso da classe trabalhadora a uma maior participação na renda nacional e aos benefícios do desenvolvimento econômico.

9 O segundo mandato de Dilma Rousseff teve duração de pouco mais de um ano, de 1 de janeiro de 2015 à 12 de maio de 2016. Na tentativa de conter as forças oposicionistas, Rousseff adotou um programa de austeridade e, consequentemente, as medidas tomadas nesse período contribuíram para aprofundar a recessão econômica e para a perda de apoio popular, o que favoreceria a sua deposição.

> Bem como entregar a riqueza do país ao capital estrangeiro (MENDONÇA & CARVALHO, 2017, p. 2).

Em todo caso, a desindustrialização brasileira tende a aprofundar-se no atual cenário de crise, uma vez que o país está seguindo, novamente, uma orientação neoliberal e sem perspectivas de recuperação.

A luta de classes

Para analisar a atual conjuntura é necessário compreender a luta de classes presente na sociedade brasileira. Ademais, é preciso considerar que o processo socioeconômico desenvolvido nos governos do PT permitiu a ascensão social de dezenas de milhões de brasileiros, muitos passando da condição de excluídos para a classe trabalhadora (SOUZA, 2016, pp. 55-65). A classe média, que tem o papel de colocar em prática a dominação da elite dominante, se apresenta como indignada, defendendo um discurso moralista e apolítico.

O argumento anticorrupção tem sido usado, ao longo da história brasileira, por forças internas conservadoras e por forças capitalistas internacionais para minar as bases dos governos populares democraticamente eleitos. E o caso presente não é diferente (MENDONÇA & CARVALHO, 2017, p. 15). O PT acreditou, por certo tempo, que podia usar a ordem institucional brasileira para beneficiar os mais pobres, sem, entretanto, prejudicar os mais ricos (ANDERSON, 2016). Em contrapartida, a classe dominante não cessou em utilizar a imprensa brasileira contra esse governo. O resultado foi a tomada do poder

por um conjunto de forças políticas que vinham sendo derrotadas eleitoralmente desde 2002. E, agora, estão aplicando um receituário ultra-neoliberal, com o objetivo de recuperar sua posição de dominação no *statu quo* político-econômico e para servir aos interesses do capital internacional.

Câmbio

O câmbio flutuante valorizado faz que os produtos brasileiros não tenham competitividade suficiente frente aos artigos estrangeiros, nem quando exportados e, muitas vezes, nem quando comercializados no mercado interno. A desvalorização da moeda brasileira é um dilema, pois o dólar mais caro provoca pressão inflacionária. A inflação é um problema crônico da estrutura econômica brasileira e característico de seu subdesenvolvimento. Quando os preços de produtos importados sobem e a importação de maquinários fica mais cara, os investimentos do setor produtivo tornam-se mais difíceis, pois a maioria das tecnologias necessárias para a produção precisam ser importadas.

A moeda brasileira tem se mantido apreciada por um longo período, influenciada especialmente pela entrada de divisas originadas do aumento das exportações de produtos primários. De fato, a valorização do Real é, possivelmente, o principal entrave à indústria brasileira. A partir de 2015, uma das medidas utilizadas para combater a crise foi a desvalorização do real, o que pode beneficiar o setor industrial, uma vez que uma moeda desvalorizada aumenta a competitividade dos nossos produtos no mercado externo. Contudo, a redução do

consumo no mercado interno devido à diminuição da oferta de crédito, neutraliza esse efeito, fazendo a produção industrial continuar em queda. Além disso, o governo tende a revalorizar a moeda, para reduzir a pressão inflacionária causada pelo aumento da cotação do dólar.

Políticas de incentivo à indústria

O governo que assumiu com o golpe de 2016 abandonou as políticas de conteúdo nacional que eram adotadas nos investimentos da empresa estatal de petróleo, a Petrobras[10]. Considerando que essa política foi responsável por reativar as indústrias petroquímica e naval brasileira, a retirada da exigência de conteúdo nacional de novos leilões de exploração é um revés para a indústria brasileira.

As políticas industriais implementadas entre 2003 e 2016 foram ineficientes[11], mesmo no governo anterior, que se mostrou disposto a recuperar o papel do Estado como indutor do desenvolvimento econômico. No governo atual, de orientação

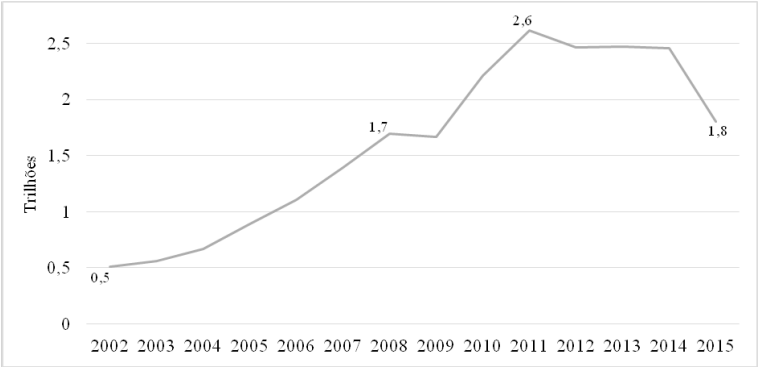
10 *"O projeto de exploração e produção, na dimensão e complexidade que temos hoje no Brasil, exigem da nossa indústria maior integração com as cadeias globais de valor"* (AGÊNCIA BRASIL, 2017), declarou Pedro Parente, presidente da Petrobras desde 19 de maio de 2016, sobre a redução da participação de empresas nacionais na exploração de petróleo. O governo ignorou as críticas do setor de óleo e gás, quando alegaram que a redução da demanda de máquinas, equipamentos e serviços poderá diminuir o tamanho dos setores e gerar demissões.

11 De 2003 à 2016, diversos planos de incentivo à indústria nacional falharam no seu objetivo de aumentar a competitividade e a inovação industrial.

neoliberal, não é desenvolvida nenhuma política para aumentar a competitividade e a inovação industrial.

Também a descaracterização do papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como indutor de investimentos e a limitação de crédito ao setor privado tendem a sufocar a economia. Até 2014, o governo brasileiro realizou uma série de desonerações para setores específicos, para estimular o investimento privado, sem contrapartida dos beneficiados. O crédito foi concedido em larga escala para as empresas e, no entanto, o investimento não foi retomado. Seguem-se pacotes que abarcam medidas pontuais e, por muitas vezes, de caráter provisório, que criam um cenário incerto para o capital privado. É um fato que a política de desonerações para o setor privado não teve o resultado esperado, pois não aumentou a taxa de investimentos, entretanto, isso torna a hipótese de recuperação da indústria ainda mais distante da realidade. A recessão e a queda no consumo provocaram uma retração intensa no PIB, conforme demonstra o gráfico 2.

Gráfico 2 – Produto Interno Bruto (US$ correntes) (1990-2015)



Fonte: Banco Mundial & OCDE, 2015a.

A economia brasileira tem passado por forte retração, contrariando as expectativas de quem esperava que o golpe contra Dilma Rousseff recuperaria a economia. Não há perspectivas de recuperação, uma vez que o governo congelou o orçamento público por 20 anos[12], reduzindo a possibilidade de qualquer política anticíclica, e o setor privado está com capacidade ociosa. Portanto, não há possibilidade de novos investimentos no curto prazo.

12 Conhecida como 'PEC do Teto', o congelamento de gastos do governo foi aprovado em 13 de dezembro de 2016. Essa Proposta de Emenda Constitucional (PEC), congela as despesas do Governo Federal, com cifras corrigidas pela taxa de inflação, por até 20 anos (EL PAÍS, 2016).

Organizações Internacionais

A participação do Brasil em organizações internacionais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o MERCOSUL, não permite que o país aplique mecanismos de proteção à indústria. Esses acordos comerciais são uma saída arriscada para a indústria, pois podem incentivar a reprimarização da pauta exportadora de todo o bloco e diminuir o comércio de produtos manufaturados entre os países membros. Evidentemente, uma acelerada abertura comercial agravaria questões como a da baixa competitividade dos produtos industriais brasileiros, tanto no mercado externo quanto no mercado interno, estimulando o aumento do desemprego e o crescimento da desigualdade social, que alcança níveis alarmantes.

A desindustrialização brasileira tem favorecido outro membro do Mercosul, o Paraguai, que apresenta menores custos de produção e fácil acesso ao mercado brasileiro. Grandes e médias empresas têm deslocado suas instalações para o país vizinho em busca de melhores condições de produção: vantagens tributárias, energia elétrica abundante e barata, mão de obra de menor custo, além de taxas de juros e câmbio favoráveis às exportações (CARTA CAPITAL, 2017). Embora, essas indústrias estejam se instalando para aproveitar essas condições, a produção é feita por meio de componentes importados da China. Portanto, são indústrias meramente maquiladoras.

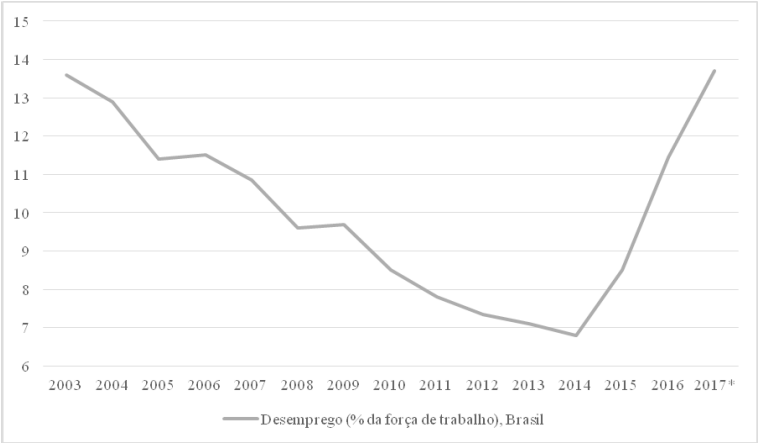
Desemprego

Os países que perderam parte de seu parque industrial deixaram de gerar empregos de qualidade e, vivem hoje, um problema crônico de desemprego[13] (SALAMA, 2012). Ademais, o progresso tecnológico dessas economias pressiona negativamente a necessidade de mão de obra intensiva. Por outro lado, as economias subdesenvolvidas, ao se abrirem comercialmente, enfrentam um processo severo de desindustrialização precoce. Em uma economia aberta, é impossível praticar o modelo substitutivo de importações pelos quais a industrialização desses países avançou (RODRIK, 2015).

Atualmente, o desemprego é o mais grave problema econômico enfrentado pelo Brasil. Os cerca de 14,2 milhões (AGÊNCIA BRASIL, 2017b) de desempregados representam uma ameaça aos avanços das últimas décadas: o desemprego atinge mais intensamente os mais jovens, negros e mulheres. Enquanto isso, o governo insiste em um receituário ortodoxo para o problema: redução de gastos, privatizações, taxa de juros real elevada, diminuição do nível de crédito disponível, entre outras medidas contracionistas.

13 Em um cenário em que o capital circula quase que livremente entre fronteiras nacionais, a única variável que impacta diretamente no custo de produção é a da mão de obra. Assim, indústrias se deslocaram para países que tinham mão de obra abundante e barata, como a China (SALAMA, 2012).

Gráfico 3 – Desemprego, total (% da força de trabalho), Brasil – modelo de estimativa OIT



Fonte: BANCO MUNDIAL/ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT)/ILOSTAT DATABASE, 2016. IBGE, 2017. *Dados relativos ao primeiro trimestre de 2017 (jan-fev-mar).

Entre 2003 e 2012, ocorreu uma consistente redução dos índices de desemprego, como destaca João Sicsú: *"No início dos anos 2000, pesquisas apontavam que o desemprego era um grande problema nacional. Em 2003, a taxa de desemprego era superior a 12%. Em 2012, foi de 5,5%"* (SICSÚ, 2013, p. 105). Em abril de 2017, a análise dos dados demonstra que a taxa de desemprego caminha no sentido inverso. A taxa de desocupação atingiu 13,7% (AGÊNCIA BRASIL, 2017b), superando, portanto, os índices de desemprego registrados em 2003[14].

14 Devido à uma mudança de metodologia de pesquisa, não é prudente comparar os dados de desemprego anteriores à 2003.

Destruição das empresas nacionais

Em meio à crise iniciada nos países desenvolvidos em 2008, o capital internacional tem aumentado sua necessidade de expansão. Dessa forma, vem procurando aliados nas elites de países do terceiro mundo para promover a desnacionalização de setores. Essa desnacionalização, por muitas vezes, é caracterizada como a modernização das respectivas esferas econômicas. Ademais, é preciso destacar que as privatizações estão de volta ao debate econômico brasileiro, inclusive no que tange às reservas de petróleo do sudeste do Brasil[15]. A exploração dessas reservas seria uma oportunidade única de desenvolvimento econômico para o país, devido à perspectiva de entrada de grande volume de capital na economia, e também para a reativação das cadeias produtivas de petróleo e do setor naval. A dissolução do regime de partilha[16], que exigia a participação da Petrobras na exploração, e a menor exigência de

15 As descobertas de reservas petrolíferas do pré-sal, no sudeste brasileiro, estão entre as mais importantes da atual geopolítica global. A área do pré-sal é composta por grandes acumulações de óleo leve, de excelente qualidade e com alto valor comercial. Essa descoberta poderá tornar o Brasil um dos países com maiores reservas petrolíferas do mundo e a entrada do petróleo na lista de principais produtos de exportação poderá transformar as bases da economia brasileira. A economia mundial hoje possui forte dependência de energias fósseis, e a esse aspecto soma-se a grande demanda criada pela emergência de países como a China e a Índia, além da contínua necessidade de abastecimento da economia norte-americana, em função de seu alto padrão de consumo.

16 O regime de partilha estabeleceu um marco regulatório diferenciado para as áreas do Pré-sal. Essas áreas poderiam ser exploradas por empresas estrangeiras. Contudo, a exploração deveria ser compartilhada com a Petrobras. Sendo que, no mínimo, 30% da participação na exploração era reservada à empresa estatal brasileira.

conteúdo nacional nos investimentos do pré-sal são um grande revés para a recuperação da indústria.

A indústria de construção civil também é fortemente afetada pela crise atual. Diversas obras de infraestrutura foram paralisadas. Um dos centros da crise é uma operação da Polícia Federal chamada *Operação Lava Jato*, que vem atingindo a Petrobras e as grandes construtoras brasileiras. Uma delas, a Odebrecht, tem perdido negócios em vários países, como Colômbia e Peru. As empresas do setor estão impedidas de participar dos poucos investimentos em curso no país. De fato, as empresas envolvidas em esquemas de corrupção devem ser investigadas e punidas, entretanto, a destruição delas não irá contribuir para o desenvolvimento econômico do país.

Cenário Internacional

Como já dito, nos países desenvolvidos[17] também ocorreu um processo de desindustrialização, caracterizado pela redução da participação da indústria no PIB. Em geral, esse fluxo se dirigiu para os países asiáticos, especialmente a China. Este país também contribui para o processo de deterioração da indústria brasileira, pois suas manufaturas têm preços altamente competitivos e vêm substituindo os produtos brasileiros

17 Os Estados Unidos, por exemplo, sentiram os efeitos da desindustrialização a partir do segundo choque do petróleo, em 1979. Posteriormente, foi perceptível uma tendência econômica mundial em que a produção industrial foi transferida para alguns países subdesenvolvidos, com o objetivo de baratear os custos de produção (CANO, 2012, p. 1-20).

em diversos mercados, inclusive no próprio mercado interno (CANO, 2012, p. 1-20).

A desaceleração da economia mundial desde 2007 também é preocupante para a indústria brasileira. Com os principais países desenvolvidos praticamente estagnados e muitos outros em recessão, torna-se mais difícil exportar. Diante deste cenário, nações como China e Estados Unidos passaram a desenvolver uma política comercial ainda mais agressiva para a conquista de mercados. A recuperação econômica também é dificultada pelo cenário externo. A crise internacional de 2007 segue sem perspectiva de solução e parece indicar o esgotamento do capitalismo neoliberal, refletindo diretamente na política, como demonstra, por exemplo, a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos, a saída do Reino Unido da União Europeia, e tentativas de golpes de Estado na América Latina, entre outros exemplos de desorganização do sistema econômico que, contudo, tem demonstrado uma radicalização política em direção ao conservadorismo e até mesmo o fascismo.

Um cenário de maior protecionismo nas principais economias do mundo poderia ser uma oportunidade para reintroduzir políticas de proteção à indústria nacional e retomar a antiga posição no mercado nacional. Entretanto, o governo atual nada possui de nacionalista e torna essa hipótese, por hora, improvável, apesar de um projeto de desenvolvimento econômico ser extremamente necessário para a dinamização da economia e aumento geral do nível de renda. De fato, o documento do Partido do Movimento Democrático Brasileiro[18]

18 O Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) é uma legenda heterogênea e, por hora, sem projeto político definido. O PMDB fazia parte

(PMDB, 2015), partido que controla o Estado desde a redemocratização[19], *Ponte para o futuro*[20], mostra que, em um cenário internacional de maior protecionismo, o Brasil caminha no sentido contrário. Esse governo possui um caráter antinacional e aprofunda radicalmente o receituário neoliberal.

Considerações Finais

Em suma, o Brasil está seguindo um caminho que apresenta uma série de retrocessos graves para um país pobre. Entretanto, o mais preocupante é identificar que o governo insiste em um programa neoliberal frente às dificuldades econômicas, o que aprofunda a crise. A inflação é tratada como uma

---

da coligação que elegeu Dilma Rousseff (PT) e o então vice-presidente, Michel Temer (PMDB). No auge da crise política do segundo governo de Rousseff, Temer conspirou para depô-la do cargo. Após suceder à Rousseff na presidência, Michel Temer aliou-se ao PSDB para aplicar um projeto de governo neoliberal, que havia sido rejeitado nas urnas, nas eleições presidenciais de 2014.

19 Em 1985, após mais de duas décadas de ditadura militar, o povo brasileiro conseguiu recuperar a democracia política, com o estabelecimento de um governo civil e a promulgação de uma nova Constituição, em 1988. Em 1989, Fernando Collor de Mello foi eleito, na primeira eleição presidencial direta desde 1960 (MENDONÇA & CARVALHO, 2017, p. 5)

20 *Ponte para o futuro* foi um documento lançado em 29 de outubro de 2015, pela Fundação Ulysses Guimarães, ligada ao PMDB. O documento trazia diretrizes de um novo rumo que deveria ser adotado pelo governo. Aconselhava a retomada do receituário neoliberal, especialmente o corte de direitos sociais. Em 21 de setembro de 2016, Michel Temer declarou, em Nova Iorque, que a deposição de Dilma Rousseff ocorreu, na verdade, por ela ter rejeitado as diretrizes desse documento (THE INTERCEPT BRASIL, 2016).

inflação de demanda, mesmo em um cenário recessivo, quando na verdade se trata de uma inflação de custos. Ao aceitar o câmbio flutuante, o Estado brasileiro perdeu a capacidade de fazer políticas públicas. E, a partir do abandono de um projeto nacionalista de desenvolvimento, a economia do país passou a ser controlada pelos interesses do capital internacional.

A forte retomada da agenda neoliberal, com manutenção de taxas de juros elevadas e câmbio apreciado, somada à instabilidade política e à ausência de políticas públicas voltadas para o setor industrial, poderão agravar o processo de desindustrialização brasileiro. Na verdade, o processo de desindustrialização já se aprofundou, com a participação do setor no Produto Interno Bruto (PIB) regredindo a níveis anteriores aos da década de 1910, quando a indústria dava apenas os seus primeiros passos no Brasil.

Referências

AGÊNCIA BRASIL, 2017. Parente afirma que nova política de conteúdo local deve ser comemorada. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-03/parente-afirma-que-nova-politica-de-conteudo-local-deve-ser-comemorada>. Acesso em: 25 mai. 2017.

AGÊNCIA BRASIL, 2017b. IBGE: total de desempregados cresce e atinge 14,2 milhões. Disponível em: < http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-04/ibge-total-de-desempregados-cresce-e-atinge-142-milhoes>. Acesso em: 26 mai. 2017.

ANDERSON, Perry. Crisis in Brazil. *London Review of Books*, v. 38, n. 38, p. 21, 2016.

BAER, Werner. *A industrialização e o desenvolvimento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 1966.

BANCO MUNDIAL & OCDE, 2015a. Produto Interno Bruto (US$ correntes) (1990-2015). Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=BR>. Acesso em: 17 abr. 2017.

BANCO MUNDIAL & OCDE, 2015b. Indústria de Transformação, valor adicionado (% de participação no PIB). Disponível em: < http://data.worldbank.org/indicator/NV.IND.MANF.ZS?locations=BR>. Acesso em: 17 abr. 2017.

BANCO MUNDIAL/ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT)/ ILOSTAT Database, 2016. Unemployment, total (% of total labor force) (modeled ILO estimate). Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS?locations=BR>. Acesso em 18 mai. 2017.

BATISTA, Paulo Nogueira. *O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. 1994. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2017.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro:* o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Estratégia de desenvolvimento e as três fontes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. *Economia e Sociedade*. Campinas, 2012, v. 21, Número Especial, p. 729-747.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Desenvolvimento e crise no Brasil. São Paulo: Editora 34, 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma interpretação da América Latina: a crise do Estado. *Novos Estudos,* CEBRAP 37, 1993. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/23646164_Uma_Interpretacao_da_America_Latina_a_Crise_do_Estado> Acesso em: 01 jun. 2017.

CARTA CAPITAL. Desindustrialização do Brasil favorece o Paraguai. 1 mar. 2017. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/revista/940/desindustrializacao-do-brasil-favorece-o-paraguai>. Acesso em: 28 abr. 2017.

CANO, Wilson. A desindustrialização no Brasil (Texto para discussão nº 200). Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 2012. Disponível em: <www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3183&tp=a> Acesso em 26 de junho de 2016.

CANO, Wilson. Uma agenda nacional para o desenvolvimento. *Revista Tempo do Mundo*, 2010, pp. 7-40. Disponível em: <www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=1813&tp=a> Acesso em: 29 de mai. de 2017

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada*: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

EL PAÍS, 2016. Entenda o que é a PEC 241 (ou 55) e como ela pode afetar sua vida. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/10/politica/1476125574_221053.html>. Acesso em: 26/05/2017.

FURTADO, Celso. *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1992.

GILPIN, Robert. *O desafio do capitalismo global:* a economia mundial no século XXI. Rio de Janeiro: Editora Record, 2004.

IBGE, 2017. Pesquisa Mensal de Emprego (Taxa de Desocupação - Total). Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/defaulttab_hist.shtm> Acesso em 18 mai. 2017.

MENDONÇA, Marina Gusmão de; CARVALHO, Daniel Campos de. The influences of anticorruption campaing on Brazilian political situation (2014-2016) In: GUOZHI, Liu (Org.). *Yellow Book of Brazil (2016).* Wuhan: Social Sciences Academic Press, 2017.

MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política,* São Paulo, v. 31, n. 4, p. 507-527, Dec. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572011000400001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 mai. 2017.

PAULANI, Leda Maria. Uma ponte para o abismo. in: JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo. (Orgs.) *Por que gritamos Golpe?: Para entender o impeachment e a crise política no Brasil.* Boitempo Editorial, 2016.

PMDB, 2015. Ponte para o futuro. Disponível em: <http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf> Acesso em: 30 abr. 2017.

RICUPERO, Rubens. Desindustrialização precoce: futuro ou presente do Brasil? Le Monde *Diplomatique Brasil*, 6 mar. 2014. Disponível em: <http://diplomatique.org.br/desindustrializacao-precoce-futuro-ou-presente-do-brasil/>. Acesso em: 28 abr. 2017.

RODRIK, Dani. Premature Deindustrialization (Revised). *Journal of Economic Growth*. London: Centre for Economic Policy Research, 2015. Disponível em: <http://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/premature_deindustrialization_revised2.pdf> Acesso em: 22 abr. 2017.

SALAMA, Pierre. CHINA-BRASIL: industrialización y "desindustrialización temprana". *Cuadernos de Economia*, Bogotá , v. 31, n. 56, p. 223-252, 2012. Available from <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47722012000100009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 22/jan/2017.

SICSÚ, João. *Dez anos que abalaram o Brasil. E o futuro?* 1ª Edição (E-book). São Paulo: Geração Editorial, 2013.

SOUZA, Jessé de. A radiografia do Golpe. Rio de Janeiro: Leya, 2016.

TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*: ensaios sobre a economia brasileira. Rio de Janeiro: Zahar, 1982, pp. 38-53.

THE INTERCEPT BRASIL, 2016. Michel Temer diz que *impeachment* aconteceu porque Dilma rejeitou 'Ponte para o futuro' Disponível em: <https://theintercept.com/2016/09/22/michel-temer-diz-que-impeachment-aconteceu-porque-dilma-rejeitou-ponte-para-o-futuro/>. Acesso em: 25 mai. 2017.

UNCTAD. Trade and Development Report: capital accumulation, growth and structural change. Nova Iorque e Genebra: Nações Unidas, 2003. Disponível em: <http://unctad.org/en/docs/tdr2003_en.pdf>. Acesso em 28 abr. 2017.

Capítulo 14

O primeiro governo da Frente Ampla no Uruguai (2005-2009)

Alexandre dos Santos Lopes

Introdução

O primeiro governo da Frente Ampla (FA), sob a presidência de Tabaré Vázquez, foi marcado pela aplicação de uma série de programas sociais, que visaram atingir a população mais pobre do Uruguai, em uma tentativa de dar acesso ao trabalho e melhores condições de vida, também em regulamentar a lei dos Conselhos de Salários criada em 1943.

O objetivo desta investigação é apresentar através de perspectiva crítica, as principais políticas sociais de 2005 a 2009 no Uruguai, em especial aquelas destinadas ao trabalho, com o caso dos Conselhos de Salários, e apresentar que estas políticas sociais ditas de esquerda são políticas elaboradas por organismos multilaterais, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), acordadas através de convênios firmados desde 1930.

A hipótese desta pesquisa, para analisar a Frente Ampla e suas políticas sociais no Uruguai de 2005 a 2009, consiste em

considerar que na linha de frente das contradições do capital, na América Latina[1], está à expansão do processo de informalidade do trabalho – e informalização do trabalho formal- e a proposição e formulação de Políticas Públicas e Sociais que intencionam promover o *trabalho decente*, mas, contendo, em sua própria dinâmica contraditória própria do capital, formas de trabalho precárias, ainda que, dentro dos parâmetros do *trabalho decente*, as diretrizes de programas, projetos e políticas adéquam-se ao máximo as exigências do grande capital e das premissas neoliberais, buscando responder a determinadas reivindicações sociais, de modo a minimizar a exploração que sofre a classe trabalhadora latino-americana, ao tempo em que, sem prejudicar as exigências do capital.

O Uruguai no início da década de 1990 contou com o advento de uma nova onda de ingresso de capitais, promovida pelo imperialismo norte americano, e que prometia crescimento econômico para toda a América Latina. As políticas econômicas implementadas nesse período tomam como ponto de referência o chamado Consenso de Washington.

---

1 Florestan Fernandes (1973) analisa o atual padrão de dominação externa na América latina como herdeiro do *sistema colonial*, do *neocolonialismo* e do *imperialismo (*padrões anteriores), fruto da expansão das grandes empresas corporativas na região, que representam, também, a era do capital monopolista. Assim, para o autor**,** o maior desafio latino-americano não é como produzir riquezas, mas como retê-la e distribuí-la. Isto porque os países latino-americanos têm estruturas econômicas, socioculturais e políticas que absorvem as transformações do capitalismo, mas inibem a integração nacional e o desenvolvimento autônomo, e porque a dominação externa que estimula a modernização e o crescimento nos estágios mais avançados do capitalismo impede a revolução nacional e uma autonomia real.

Trata-se de um modelo econômico guiado por fundamentos neoclássicos, no que expressa em uma clara orientação de mercado e abertura externa. No que se refere as finanças públicas, propõe disciplina fiscal para evitar que o déficit impulsione "*excessiva pressão da demanda*", ou que provocaria oscilações nos níveis de inflação comprometendo os pagamentos. Define que o déficit não deve ser maior que 2% do PIB e, para reduzi-lo recomenda cortes com gastos públicos. A política de gastos se baseia, por um lado, no corte de subsídios, os gastos militares e de administração pública, por outro, as intervenções na infraestrutura, os gastos com saúde e educação, subsídios a camadas da sociedade em situação de vulnerabilidade. Na política tributária recomenda um sistema de base ampla, regras simples e com baixas taxas de impostos. Recomenda a privatização das empresas públicas e a abertura de mercados, a liberalização financeira com taxas de interesse determinadas pelo mercado.

Era proposto melhorar o funcionamento do mercado através da desregulamentação da economia e o respeito aos direitos de propriedade, mas não foi o que aconteceu. Com a crise de 2001-2002 a instabilidade econômica e o desemprego voltam à cena novamente, como nos anos 1980. Segundo o Instituto Nacional de Estatística do Uruguai[2], em 2003, a pobreza no Uruguai aumentou de 30,9%, para 32,1% em 2004. A renda *per capita* fornecia menos de 1/3 das necessidades básicas das famílias. Em 2003 a taxa de desemprego era de 16,8%[3].

---

2 Disponível em: http://www.ine.gub.uy/documents/10181/39317/Uruguay+en+Cifras+-+2003.pdf/b0e55ada-096c-4a18-a002-5f7f9f7550f5 Data de acesso: 20 de maio de 2017.

3 Atestando sua incapacidade de uma *universalidade globalizante* e de harmonizar o desenvolvimento das forças produtivas com o desenvolvimento

Segundo Boron (2004), grandes movimentos sociais floresceram a partir das revoltas zapatista em 1994, com a aparição dos piqueteiros argentinos, as grandes greves na França e Coreia do Sul, no final da década de 1990 os protestos de Seattle e Porto Alegre. Sua afirmação consiste em confirmar que a presença da esquerda no poder na América Latina foi impulsionada por estes movimentos, e pelo esgotamento do neoliberalismo na região. Adverte que mesmo esses partidos terem abrandado seu discurso ao longo dos anos, as conquistas alcançadas no plano das políticas sociais trouxeram uma mudança significativa para a América Latina.

Durante seu primeiro governo a Frente Ampla alicerçou suas políticas sociais para os setores mais excluídos da sociedade, implementado programas e medidas que visaram combatera pobreza e a informalidade no trabalho. Seus esforços para o combate à informalidade, sustentados por políticas de organismos multilaterais apesar dos avanços nas conquistas e estabelecimento de direitos para setores mais desfavorecidos de trabalhadores, está circunscrito no processo global de informalização do trabalho, onde a terceirização, a subcontratações e a efervescência do empreendedorismo individual[4] tem voz de comando.

---

dos sujeitos livremente associados, por sua própria essência contraditória, que se nutre do *trabalho subordinado, estranhado e fetichizado* (ANTUNES, 1999), o sistema capitalista inaugurou "novos" parâmetros de exploração e manipulação da classe trabalhadora a partir dos anos 1980, quando, mais uma vez, a crise global do capital deu sinais de limitação e esgotamento.

4 Encontra no empreendedorismo o álibi para a reconceituação de suas maiores e mais devastadoras consequências: a *precarização do homem que trabalha* – e da classe que vive do trabalho (ALVES, 2011; ANTUNES 2009) presente, principalmente, nos bolsões de desemprego e da informalidade, de modo a

O Primeiro Governo da Frente Ampla e as Políticas Sociais

A política no Uruguai esteve dominada de 1836 até 2004 pelos partidos Colorado e Blanco, ano em que a Frente Ampla rompeu o bipartidarismo ao ganhar as eleições gerais para a Presidência da República e os cargos legislativos nacional, regional e municipal.

Com a ascensão da Frente Ampla[5] no Uruguai em 2004, os olhares dos especialistas, cientistas políticos e de diversos outros analistas, se voltaram para o fenômeno que estava acon-

---

camuflar o *empobrecimento subjetivo e material* da classe trabalhadora e as novas relações de trabalho que surgem com a reestruturação produtiva.

5 A estrutura da Frente Ampla se consolidou na década de 1990 com a reforma estatutária de 1993. Na base da pirâmide está constituída pelos comitês de base (existe 500 em todo país divididos entre Montevidéu e o interior), quem por sua vez enviam delegados as coordenadorias (zonais e departamentais). O órgão máximo da FA é o Plenário, que se compõe de maneira mista pela militância e os setores políticos da FA: 82 delegados pelas bases (41 por Montevidéu e 41 pelas 18 coordenadorias departamentais do interior do país) e 82 delegados pelos grupos políticos. A integração dos grupos políticos é proporcional a votação obtida nas eleições internas (cada 30 meses), e cada grupo tem direito a ter pelo menos 01 representante no Plenário. Finalmente, está a Mesa Política que é o organismo executivo do Plenário Nacional, exerce a condução política da FA, e está integrado por: Presidente e Vice-Presidente (quando há), 15 membros do Plenário e 12 delegados das bases. De acordo com a modificação do estatuto da FA em 1996 a Mesa pode nomear um Secretario que estará integrado pelos setores políticos que tem representação parlamentar, 04 delegados pelas bases, e o presidente da FA. Dada a última 'crise' na presidência da FA, o Secretariado se pôs em funcionamento durante 2008. Por último, o Congresso é o órgão de maior representação da militância e se reúne de maneira ordinária. Está integrado pelo Plenário Nacional, quem o preside, e os delegados das bases. (MOREIRA, 2009, p. 16-17).

tecendo na América do Sul. Hugo Chávez havia vencido às eleições presidenciais em 1999 na Venezuela, Evo Morales na Bolívia em 2006, possibilitaram a muitos a indagar se os governos eleitos na América Latina eram socialistas, ou até mesmo se havia ocorrido um giro à esquerda na América Latina.

Segundo Moreira (2009, p. 169), "hoje em dia é habitual escutar do 'giro a esquerda' na América Latina, dos 'novos populismos'. Ainda não há um corpo teórico consolidado. São vários os esforços que são feitos para avançar na compreensão deste fenômeno". Ela afirma que algumas teses vinculam este giro à esquerda ao esgotamento do ciclo neoliberal, e em especial, com os resultados sociais (aumento da pobreza, o desemprego e a desigualdade em fins dos anos 90), outras o consideram parte do ciclo de consolidação da democracia na região. Observa ainda, que o surgimento dos partidos de esquerda pode ser concebido como parte do processo de modernização e institucionalização do sistema de partidos. Na realidade, esta tese é aplicável a passagem dos partidos políticos de quadros a partido de massas e, especialmente, ao surgimento dos partidos socialistas na Europa. Porém, América Latina parece haver seguido um destino distinto. Descreve sua tese, distinguindo três ondas de democracia no século XX. A primeira onda de democracia se daria nas primeiras décadas do século XX e antes do ciclo autoritário que se inicia nos anos 30. A segunda onda de democracia depois da guerra (1938-1945). A terceira onda surge com o fim das ditaduras latino-americanas.

Sua tese principal aborda sobre o caráter do processo democrático na América Latina e, em particular, sua constante

interrupção por golpes de Estado militares ao longo de todo século XX, que impediram a construção de um processo linear de consolidação política. Assim, diz que o giro à esquerda representa uma instância, que igual ao populismo, se revela como uma oportunidade de inclusão social para milhões de cidadãos que não estão se incorporando plenamente ao processo democrático. Moreira (2009), conclui, defendendo a tese de que os movimentos que se iniciaram na segunda onda da democracia, mutilados pelos processos militares, no marco da política dominante da Guerra Fria, ressurgem na terceira onda de democracia.

Considera isto como um avanço do processo de consolidação democrática, junto a uma maior institucionalização do sistema partidário, o que há possibilitado as instâncias partidárias que permitiram a chegada da esquerda no governo. Recorda que os golpes militares nos países do Cone Sul, foram dadas para desarticular as esquerdas, que vieram, sob outros formatos, a transformar-se nas esquerdas governantes. Afirma que, a Frente Ampla no Uruguai, PT no Brasil, O Partido Justicialista (PJ) na Argentina, e a Frente Popular (FP) no Chile são exemplos deste giro à esquerda.

Constanza Moreira (2009) indica que, com a formação do primeiro governo em 2005, todos os líderes partidários da FA foram incorporados ao governo, ocupando cargos ministeriais. O Partido Comunista (PCU) (Ministério do Desenvolvimento Social); a Vertente Artiguista (VA) (Ministério da Habitação, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente); com o Movimento de Participação Popular (MPP) (Ministério de Pecuária, Agricultura e Pesca); o Partido Socialista (PS) (Ministério

das Relações Exteriores), e com Assembleia Uruguai (AU) (Ministério da Economia e Finanças).

Portillo (2009) afirma que a implementação do neoliberalismo, o fim da Guerra Fria, e o colapso da URSS, tem provocado importantes efeitos na subjetividade social e nos comportamentos da esquerda latino-americana. A individualização como consequência do maior isolamento das pessoas, por sua vez incentivadas privilegiarem o egoísmo individual, tem deliberado as diversas formas de ação coletiva, entre outras, a política. Comenta que este desenvolvimento da história, tanto a esquerda como da sociedade da qual emerge, tem permitido consolidar o imaginário das maiorias sociais uma série de novas concepções e sobretudo, diferentes maneiras de julgar a realidade e os atores que nela estão.

As decisões políticas do primeiro governo da Frente Ampla, sob a presidência de Tabaré Vázquez (2005-2009), vão de encontro às propostas elaboradas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT)[6], voltadas para a busca do que se há denominado *trabalho decente*, o reconhecimento da existência de diretos trabalhistas universais e a promoção do diálogo social como um objetivo estratégico.

Segundo a OIT, o *trabalho decente* é o ponto de convergência de quatro objetivos estratégicos: "o respeito aos direitos no trabalho (em especial aqueles definidos como fundamentais pela Declaração Relativa aos Direitos e Princípios

6 Notaro (2012), aponta que em 14 de junho de 1930 o Uruguai assinou o Convênio 26 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobre salários mínimos, e foi regulamentado pelo decreto lei 8.950 de 5 de abril de 1933, que obrigam o país a estabelecer métodos para fixação de salários mínimos.

Fundamentais no Trabalho e seu seguimento adotado em 1998: (i) liberdade sindical e reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva; (ii) eliminação de todas as formas de trabalho forçado; (iii) abolição efetiva do trabalho infantil; (iv) eliminação de todas as formas de discriminação em matéria de emprego e ocupação), a promoção do emprego produtivo e de qualidade, a extensão da proteção social e o fortalecimento do diálogo social." [7]

Assim, no Uruguai, o primeiro governo da Frente Ampla implementou políticas direcionados pela OIT, e o seu Programa de Promoção de Formalização da Informalidade para a América Latina e Caribe (FORLAC)[8] que tem no empreendedorismo, o ponto chave de combate a este fenômeno.

Quais são as Políticas sociais do Uruguai de 2005-2009? Através de uma pesquisa no site do MIDES, em dissertações e artigos, encontramos dados importantes, e as principais políticas sociais de Tabaré Vázquez em seu Primeiro Mandato Presidencial[9].

---

7 Disponível em: https://www.mtss.gub.uy/documents/11515/16c81da6-4366-4351-b501-2841aa23edb9 Data de acesso: 20 de maio de 2017.

8 Disponível em: Data de acesso: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245623.pdf Data de acesso: 20 de maio de 2017.

9 Principais ações do Plano de Emergência Governo Tabaré Vázquez (2005-2007): *Ingreso Ciudadano:* Transferência monetária a chefes e chefas de família sob compromissos como controles médicos e permanência das crianças no sistema educacional; *Construyendo rutas de salida* (Programa sócio educativo): Oportunidade de primeira experiência de trabalho a jovens que se encontrem em situação de risco social, vulnerabilidade e/ou pobreza e que têm entre 18 e 29 anos de idade; *Trabajo por Uruguay*: Trabalho transitório para desenvolver habilidades sociais e qualificação profissional; *Plan alimentario:* Cartão magnético para compra funciona a partir de

Em seus programas, a esquerda latino-americana foi

julho de 2006, para incorporar lares de forma progressiva); *Atención a los sin techo:* Refúgios noturnos, diurnos e equipe móvel de rua; *Mejoramiento del habitat:* Fornecimento de materiais e assistência técnica; *Educación em contextos críticos:* Transferências aos Ministérios da Educação e Cultura para programas de inclusão cultural e alfabetização. Os Programas do *Plan de Equidad* foram os seguintes: *Consejos Sociales:* Espaços de participação social que promovem formas de articulação social e intercambio entre a sociedade civil organizada e o Estado; *Em el país de Varela: Yo, sí puedo:* Programa socioeducativo de alfabetização básica para ampliar o horizonte cultural de seus participantes e desenvolver sua autoestima; *Tarjeta Alimentaria:* Seu objetivo principal é permitir que as pessoas mais desprotegidas tenham acesso aos produtos da cesta básica e tenham a possibilidade de selecioná-los de acordo com suas necessidades e as características de seu núcleo familiar; *Programa de Políticas de Integración de Frontera:* Contribuir para a construção de uma estratégia de intervenção territorial nas áreas de fronteira do país para promover o desenvolvimento humano nesse espaço; *Programa Aulas para Crecer:* Programa de emprego temporário com dois objetivos: a construção de aulas destinadas a crianças pré-escolares e o desenvolvimento de um programa socioeducativo dirigido a egressos do Programa *Trabajo por Uruguay; Uruguay Clasifica:* O programa visa a inclusão laboral, social e cultural das pessoas que vivem da classificação informal de resíduos sólidos urbanos; *Emprendimientos Locales:* Este programa tem como finalidade apoiar cidadãos que estejam trabalhando em grupo, desenvolvendo uma atividade produtiva (empreendimento) no bairro ou em pequenas cidades, que os permita se reinserir sócio-laboralmente; *Programa de Atención a los Sin Techo:* O Programa tem om objetivo a reinserção sociocultural e laboral das pessoas e famílias em situação de rua. Refúgios, jantar, café da manhã, cama, roupa e banho; *Programa de Aulas Comunitarias:* Espaço para adolescentes onde podem retomar ou iniciar os estudos secundários, cursando matérias do primeiro ano do Ciclo Básico em dois módulos semestrais; *Uruguay Trabaja:* Programada executado pelo Ministério do Desenvolvimento Social que promove acessos de inserção social por meio de estratégias socioeducativas e de melhora do nível de empregabilidade das pessoas em condição de vulnerabilidade social e persistente desemprego; *Uruguay Integra:* Programa socioeducativo que aponta e promove geração de vínculos, habilidades e ferramentas que fomentem a inclusão e integração social. (MIDES)

processando toda esta evolução e a traduziu em diversas propostas. Para eleição de 2004, a Frente Ampla realiza uma "adequação" programática eliminando definições claramente inadequadas a nova realidade, e se realizam outros compromissos[10].

Nos três primeiros anos de governo uma série de medidas e mudanças: a reforma tributária, o Sistema Nacional Integrado de Saúde, o Plano de Emergência e sua continuidade no Plano de Equidade, a institucionalização da negociação salarial, enorme esforço para aumentar o orçamento à educação, o início de uma nova inserção internacional do país com a política de vinculação com os uruguaios que estão no exterior, a definição de uma política de desenvolvimento da investigação e a inovação com a criação da Agência e o forte envolvimento de fundos para ele, crescimento do PIB, diminuição da pobreza, da indigência, do desemprego, da mortalidade infantil, tem sido entre outras coisas a tradução do compromisso programático.

Os Conselhos de Salários

Para entendermos sobre os Conselhos de Salários, observamos sua criação ainda em 1943, por força de lei, e com base no Convênio 26 da OIT, assinado em 1930, como uma

10 Considerando o pensamento przeworskiano, a aceitação estratégica da democracia representativa, depois, sua defesa com a opção pela reforma em detrimento da tese da revolução, e, assim, a aceitação de alianças para conseguir governar.

instância obrigatória de negociação salarial tripartite entre empresários e trabalhadores com a mediação do Estado.

Seu funcionamento foi suspenso em 1968 pelo governo ditatorial, com a introdução de uma política de estabilização baseada no congelamento de preços e salários. Foram restabelecidos em 1984 pelo regime democrático pós-ditadura mas voltaram a serem suspensos em 1991, com uma política de desindexação da economia e de desregulamentação de mercado de trabalho. A lei nunca foi revogada. Assim, o Poder Executivo se limitou a estabelecer, via decreto, o salário mínimo nacional, o salário mínimo do setor doméstico assim como o setor rural.

Tabaré Vázquez em seu primeiro mandato presidencial reestabeleceu os Conselhos de Salários e realizou três rodadas de negociações no período de 2005-2009. Em todos os casos, o governo determinou a duração dos convênios, as porcentagens do aumento e os prazos de ajustes dos salários.

A primeira rodada estabeleceu acordos por um ano, a partir de 1º de julho de 2005, com um aumento real situado entre um mínimo de 2% e um máximo de 4%, distribuídos em ajustes semestrais. A segunda rodada, do ano de 2006, estendeu os convênios a 18 meses, com um incremento real entre 3,5% e 5,5%, também repartido em ajustes semestrais. Por último, a rodada de 2008 abriu duas possibilidades: uma, de acordos por dois anos, aumentos entre 1% e 3% anual, e ajustes semestrais, e a outra com aumentos de até 5%, por convênios de trinta meses e ajustes anuais.

A constituição dos grupos de trabalho para os Conselhos de Salários levou à criação de vinte grupos em 1943, que se

modificaram em 1985. Segundo Notaro (2009) foi proposto uma nova mudança considerando que devia reduzir-se o número de grupos para seu funcionamento. Este enfoque proposto pelo PIT-CNT, que aspirava que os grupos se constituíssem como critério de cadeias produtivas e não só de afinidade de atividade econômica. O setor empresarial preferia um maior número de grupos. Se substituíram os 48 grupos e mais de 200 subgrupos, por 20 grupos e 189 subgrupos.

Segundo Senatore e Méndez (2009), a nova orientação da política pública de trabalho, após a ascensão da Frente Ampla ao poder em 2005, foi condensada em duas decisões: o fomento da investigação coletiva e o caráter tripartite, por um lado, e medidas que apontam ao equilíbrio dos negociadores, por outro, constituem uma forte mudança de rumo.

> O reequilíbrio dos atores, logo do predomínio do modelo desregulador da etapa 1992-2004 quando os sindicatos do setor privado se debilitaram pela vertiginosa caída de filiação, exigia um passo inicial facilitar o fortalecimento da organização sindical; ao tempo de reestabelecer a ação reguladora do Ministério do Trabalho e Seguridade Social (MTSS)" (Senatore e Méndez: 2009; p. 10).

A negociação coletiva[11], sua reinstalação, deu-se com três iniciativas quase simultaneamente: criou o Conselho Superior

11 "Em outubro de 2007 o Poder Executivo remeteu ao Parlamento um projeto de lei que regula as negociações coletivas. Este projeto de lei introduz algumas modificações sobre a lei 10.449 de Conselhos de Salários e introduz novos temas. Desde que começou a discussão do projeto se há gerado uma forte polêmica com a oposição expressa das câmaras empresariais. Os partidos de oposição têm sido críticos da lei, embora finalmente na sessão de 18 de agosto de 2009 se aprovou o projeto em geral (embora alguns artigos

Tripartite e o Conselho Superior Rural, com competências originais para categorizar os setores da atividade e propor modificações a lei de Conselhos de Salários. Se criou um Conselho Bipartite de diálogo e negociação com os funcionários públicos (Por via dos decretos nº 104/005 e 113/005). Se instalaram os Conselhos de Salários nos vinte grupos de atividade definidos pelo Conselho Superior, sob os decretos nº 105/005 de 07.03.05.

O governo criou uma nova categoria de discussão entre empresários e trabalhadores denominado "*Compromisso Nacional para o Emprego, os Ingressos e as Responsabilidades*", o objetivo da iniciativa era alcançar um compromisso nacional que operasse de marco regulador para as posteriores negociações coletivas.

Afirmam os autores, a maior extensão se cristalizou na rodada de Conselhos de Salários de 2008, na qual se criou o grupo de atividade que engloba o serviço doméstico. Senatore e Méndez (2009), nos traz dados interessantes a serem analisados: em dezembro de 2006 produziu um primeiro acordo, em torno ao objetivo de criação de 35.000 postos de trabalho durante o ano de 2007. O ano 2006 continuou vigente a orientação da política trabalhista do início da gestão: o Poder Executivo convocou os Conselhos de Salários do setor privado e rural, se mantiveram as reuniões do Conselho Superior Tripartite e se relançou, a convocatória do Compromisso Nacional. No

não) com votos de todos os partidos. Por este motivo, a Lei voltou à Câmara de Deputados, onde foi aprovada final de setembro de 2009." (ALAIMO, Verónica. RUCCI, Graciana. **Retos y oportunidades para la política laboral em Uruguai**. Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. 2009. Unidad de Mercados Laborales del Sector Social (SCL/LMK) Notas Técnicas #IDB-TN-109. p. 56)

âmbito público continuou a negociação coletiva através do Conselho Superior da Negociação Coletiva do setor público.

Notaro (2009), discute que "*O Compromisso Nacional*" não teve resultados relevantes, o Conselho de Economia Nacional não teve nenhum e a Comissão Setorial da Seguridade Social e o Diálogo Nacional tiveram resultados importantes. Para o autor, "*O Compromisso Nacional*" tratou de entrelaçar interesses antagônicos das organizações de trabalhadores e empresários em torno a um projeto estratégico nacional, um acordo de ampla base social e de longo prazo.

Sua hipótese é que o governo buscava a uma burguesia com interesse em se associar aos trabalhadores em um projeto nacional e o aumento dos investimentos e da produtividade, promovida pelas políticas públicas, permitindo um crescimento a um ritmo alto como para compatibilizar uma rentabilidade alta e uma melhora nos salários reais. Ressalta, que em manifestações públicas, o ministro Bonomi criticou aos sindicatos que consideram que '*todos os operários contra todos os empresários*' por considerar esta posição uma falsa oposição, já que desde seu ponto de vista, a nação se constitui de diversas classes sociais. Os empresários não o perceberam assim, em particular, os que tem baixa possibilidade de investimento e, portanto, os baixos salários eram uma das principais fontes de rentabilidade. As 24 agremiações empresariais se retiraram das negociações em outubro de 2007, mas os investimentos privados seguiram, aumentando a ritmos sem precedentes.

Para Ibarra (2010), os Conselhos de Salários procuraram disciplinar a classe trabalhadora: organizá-la como força de trabalho, sobrepujar suas lideranças e formas de organização,

e subordinar suas necessidades ao capital. "A lei 10.449, de 12 de novembro de 1943, define o alcance, a organização e os propósitos da instituição. " (Ibarra, 2010, p. 03).

Justifica sua argumentação abordando três hipóteses: em primeiro lugar, a norma refere exclusivamente ao comércio, a indústria e os serviços privados. Em segundo lugar, a lei organiza os Conselhos de Salários como instituições descentralizadas. Indica ao Poder Executivo que classifique essas atividades por grupos e em cada grupo instale um Conselho de sete membros: três designados pelo governo, dois eleitos pelos patrões e dois eleitos pelos operários. Por último, seu objetivo é fixar salários mínimos. A lei define o salário como "aquele que se considera necessário, com relação as condições econômicas que imperam no lugar, para assegurar ao trabalhador um nível de vida suficiente, a fim de prover a satisfação das necessidades físicas, intelectuais e morais" (Ibarra, 2010, p. 04). Cada Conselho deveria determinar as categorias de trabalhadores existentes em seu ramo de atividade e estabelecer a renda mínima por categoria. As decisões se tomavam por maioria e são obrigatórias em todo grupo definido.

Para o autor em destaque, a formação de uma classe operária massiva com lutas e organizações autônomas dos partidos e o governo, teve uma resposta política a criação de uma instituição particular. Sob sua forma clássica os Conselhos de Salários compreendem exclusivamente aos operários urbanos e os separam de outros trabalhadores vinculados por formas distintas de exploração. Reproduzem as formas de organização por ramos de atividade, criadas pelos trabalhadores, com o propósito de substituir suas expressões autônomas

por instituições representativas. Não estabelecem uma relação paritária entre operários e patrões, nem impõem tampouco o predomínio do Estado. Seu peculiar desenho procura subordinar as necessidades dos trabalhadores ao capital, introduzindo ao governo como mediador dos conflitos.

Conclui sua tese (Ibarra: 2010), apontando que o governo de Tabaré Vázquez pôs em marcha, uma estratégia que modificou o alcance, a organização e os propósitos dos Conselhos de Salários. Em primeiro lugar, estende a negociação coletiva[12]. A lei de 1943 compreendia as atividades privadas urbanas, em uma tentativa de isolar os operários urbanos organizados, mas foi esmagada pelas lutas dos trabalhadores. O governo reestabeleceu os Conselhos de Salários no comércio, na indústria e nos serviços privados, incluiu os assalariados rurais e criou também esferas de negociação particulares com os funcionários públicos. Em segundo lugar, incorporou os sindicatos. Os velhos Conselhos de Salários reproduziam as formas de organização operárias com o fim de retirar as formas de organização do movimento sindical, não obstante,

12 "Em outubro de 2007 o Poder Executivo remeteu ao Parlamento um projeto de lei que regula as negociações coletivas. Este projeto de lei introduz algumas modificações sobre a lei 10.449 de Conselhos de Salários e introduz novos temas. Desde que começou a discussão do projeto se há gerado uma forte polêmica com a oposição expressa das câmaras empresariais. Os partidos de oposição têm sido críticos da lei, embora finalmente na sessão de 18 de agosto de 2009 se aprovou o projeto em geral (embora alguns artigos não) com votos de todos os partidos. Por este motivo, a Lei voltou à Câmara de Deputados, onde foi aprovada final de setembro de 2009." (ALAIMO, Verónica. RUCCI, Graciana. **Retos y oportunidades para la política laboral em Uruguai**. Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. 2009. Unidad de Mercados Laborales del Sector Social (SCL/LMK) Notas Técnicas #IDB-TN-109. p. 56)

os sindicatos penetraram nas instituições de Estado. A forma atual reproduz as estruturas organizativas dos trabalhadores, incorporando diretamente os sindicatos. Criou um Conselho Superior Tripartite, integrado pelo governo, a Central Sindical e as Câmaras Empresariais, com a finalidade de organizar a negociação coletiva.

Sobre essa estrutura se impõem, por último, o mando do governo. Os velhos Conselhos de Salários funcionavam de maneira descentralizada, procuravam subordinar as necessidades dos trabalhadores ao capital introduzindo o governo como mediador dos conflitos. A despeito, foram subvertidos por lutas que converteram o salário em uma variável independente e mudaram os antagonismos promovidos pelo Estado até que, finalmente, foram substituídos pela fixação dos salários pelo governo. Sua reorganização na atualidade pôs a administração dos salários pelo governo como ponto de partida dos Conselhos de Salários.

O esforço no combate à informalidade[13] pelos organismos multilaterais, em consonância com governo da Frente Ampla, apesar dos avanços nas conquistas e estabelecimento de direitos para setores mais desfavorecidos de trabalhadores, está circunscrito no processo global de informalização do trabalho, onde a terceirização, a subcontratações e a efervescência do empreendedorismo individual tem voz de comando.

13 No Uruguai, o trabalho informal atinge 60,7 % da população, segundo dados oficiais da OIT (2014), sendo um dos maiores problemas sociais do trabalho no país, a não cobertura ampla pelo sistema de previdência social, devido ao nível de informalidade.

Encontra no empreendedorismo o álibi para a reconceituação de suas maiores e mais devastadoras consequências: a *precarização do homem que trabalha* – e da classe que vive do trabalho (ALVES, 2011; ANTUNES 2009) presente, principalmente, nos bolsões de desemprego e da informalidade, de modo a camuflar o *empobrecimento subjetivo e material* da classe trabalhadora e as novas relações de trabalho que surgem com a reestruturação produtiva, tendo no espaço de formulação de Políticas Sociais, sobretudo na Política de Trabalho, o espaço propicio para a implementação e legitimação desta perspectiva.

Considerações Finais

Com a ascensão da Frente Ampla no Uruguai em 2005, o país viveu uma série de mudanças, com a implementação de políticas sociais voltadas ao combate a pobreza e a informalidade. Pela primeira vez em sua história os partidos Colorado e Nacional não alcançaram a Presidência da República, e os setores ligados a FA iniciam a introdução de leis e programas como tentativa de realizar um governo alicerçado nos interesses empresariais e atendendo algumas reivindicações históricas dos trabalhadores.

As políticas sociais do trabalho neste primeiro mandato de Tabaré Vázquez foram implementadas em consonância às políticas descritas por organismos multilaterais. O FORLAC consiste na ideia de formalizar o trabalho informal no país, com vistas a garantir a autonomia sindical, irradicação do trabalho forçado e infantil, e a negociação coletiva.

Perseguindo a hipótese desta investigação, que na linha de frente aos programas, projetos e políticas sociais para o trabalho está a promoção do *trabalho decente*, acompanhado de formas de trabalho precários junto a terceirização, como mecanismo para atender as exigências do capital.

As políticas sociais ganham lugar na agenda pública uruguaia, sob a forma de ações focalizadas e respostas fragmentadas para o enfrentamento da questão social, para o combate à pobreza, e se organizam de acordo com as exigências da acumulação do capital, característica do capitalismo dependente latino-americano.

Assim, observamos que, a questão da política social na América Latina, é decorrente do próprio mecanismo que assume a economia capitalista na periferia do sistema mundial, gerando uma formação social com altos níveis desigualdade, próprios de seu subdesenvolvimento, e uma reserva de mão-de-obra disponível.

Segundo Paiva e Ouriques (2009), a maioria da força de trabalho na América Latina é submetida à superexploração, os direitos sociais, a articulação entre as políticas sociais e o processo de regulamentação da força de trabalho revela um aspecto fundamental da lógica capitalista, que é o controle das relações sociais de produção, seja no nível ideológico ou político, seja no nível da dominação econômica em si.

As políticas sociais para o trabalho no Uruguai 2005-2009, no primeiro mandato de Tabaré Vázquez, não tiveram como objetivo central, o rompimento com o trabalho assalariado e a promoção do trabalho livre dos ditames do capital, sua constituição, no mundo do capital, sob as orientações das políticas

da OIT, tem tentado implementar o *trabalho decente,* porém assalariado, e formas alternativas de trabalho, como aquelas da atividade empreendedora, de modo a contribuir para o desenvolvimento econômico do capitalismo e dando continuidade a lógica da exploração, que tem sido marcado pelo processo de informalização do trabalho.

Fontes Documentais

ANEP. 2008. *Plan Ceibal*: Uruguay será líder mundial en democratización tecnológico educativa. 2008. Disponível em: http://www.anep.edu.uy/infoeducar/infoeduca080909/infoeduca080902.html Data de Acesso: 20 de maio de 2017.

BID. *Evaluación del Programa País*: Uruguay 2005-2009. Washington: 2011. Disponível em: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5793/Evaluaci%C3%B3n%20del%20Programa%20de%20Pa%C3%ADs%20Uruguay%202005-2009.pdf?sequence=2 Data de Acesso: 20 de maio de 2017.

BID. *Retos y oportunidades para la política laboral en Uruguay*. New York: BID, 2009. Disponível em: http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35541294 Data de Acesso: 20 de maio de 2017.

BM-MIDES. *Del PANES al Plan de Equidad*. Nota Técnica, Mayo (1). 2008. Disponível em:http://siteresources.worldbank.org/INTURUGUAYINSPANISH/Resources/Notatecnica.pdf Data de acesso: 20 de maio de 2017.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES. *De la emergencia a la equidad*: las políticas sociales del gobierno nacional (2005-2009). Montevideo, 2009. Disponível em: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/10294/1/balancecnps-uruguay2009.pdf Data de acesso: 20 de maio de 2017.

FRENTE AMPLIO. IV Congreso. *Grandes Lineamientos Programaticos para el gobierno 2005-2010*. Porque entre todos otro Uruguay es posible. 2005. Disponível em: http://www.frenteamplio.org.uy/index.php?Q=articulo&ID=1024 Data de acesso: 20 de maio de 2017.

FRENTE AMPLIO. V Congreso. *El V Congreso Ordinario del Frente Amplio Compañero General Líber Seregni*. 2007. Disponível em: http://www.frenteamplio.org.uy/index.php?Q=articulo&ID=1024 Data de acesso: 20 de maio de 2017.

La Nación. 2009. *Pese a la crisis, la economía uruguaya creció 2,9% en 2009*. Disponível em: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1246985 Data de acesso: 20 de maio de 2017.

MEF. 2005. *Lineamientos Básicos para la Reforma Tributaria*: consulta pública. Disponível em: http://www.mef.gub.uy/documentos/consulta_publica_rt.pdf Data de acesso: 20 de maio de 2017.

MIDES. *Proceso institucional del primer plan de igualdad de opoturnidades y derechos (PIODNA)*. 2014. Disponível em: http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/18930/1/piodna.pdf Data de acesso: 20 de maio de 2017.

MINISTERIO DE LA SALUD PÚBLICA. *La construcción del Sistema Nacional Integrado de Salud*. 2005-2009. 2005. Disponível em: http://www.psico.edu.uy/sites/default/files/cursos/nas_la_construccion.pdf Data de acesso: 20 de maio de 2015.

OBSEVADOR. *Está en marcha el nuevo Sistema Nacional Integrado de Salud*. 2008. Disponível em: http://www.observa.com.uy/Osecciones/actualidad/notav1.aspx?id=93278#recomen Data de acesso: 20 de maio de 2017.

OIT. *Convenção da OIT sobre trabalho doméstico recebe primeira ratificação.* Disponível em: http://www.oitbrasil.org.br Data de acesso: 25 de Setembro de 2015.

OIT. *Legislação comparada sobre o trabalho de crianças e adolescentes nos países do Mercosul*. Brasília: OIT, 2006. Disponível em: http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/ipec/pub/legislacao_port_342.pdf Data de acesso: 20 de Setembro de 2017.

OIT. *Negociação coletiva e igualdade de gênero na América Latina. Brasília*: OIT, 2005. Disponível em: http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/gender/pub/cadernos_grpe_1_273.pdf Data de acesso: 20 de Setembro de 2017.

OIT. *Duração do trabalho em todo o mundo*. Tendências das jornadas de trabalho, legislação e políticas numa perspectiva global comparada. Brasília: OIT, 2009. Disponível em: http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/work_hours/pub/duracao_trabalho_284.pdf Data de acesso: 20 de Setembro de 2017.

OIT. FORLAC. *Programme for the promotion of formalization in Latin American and Caribbean*. 2014. Disponível em: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_243878.pdf Data de acesso: 20 de maio de 2017.

PLAN CEIBAL. 2009. *Monitoreo y evaluación educativa del Plan Ceibal*. Disponível em: http://www.ceibal.org.uy/docs/evaluacion_educativa_plan_ceibal_resumen.pdf Data de acesso: 20 de maio de 2017.

PNUD. *A democracia na América Latina. Rumo a uma democracia de cidadãs e cidadãos*. Nova York, 2004. Disponível em: http://www.pnud.org.br/pdf/TextoProddal.pdf Data de acesso: 20 de maio de 2017.

PRESIDENCIA. 2005. *Ingreso Ciudadano*: Un Apoyo con Condiciones. Disponível em: http://www.presidencia.gub.uy/_web/pne/noticias/2005/06/2005062201.htm

Data de acesso: 20 de maio de 2017.

PRESIDENCIA. 2005. *Ingreso Ciudadano*: Un Apoyo con Condiciones. Disponível em: http://www.presidencia.gub.uy/_web/pne/noticias/2005/06/2005062201.htm Data de acesso: 25 de maio de 2017.

PRESIDENCIA. *Asistencia a la Seguridad Social*. 2008. Disponível em: http://www.presidencia.gub.uy/_Web/noticias/2008/05/2008051907.html. Data de acesso: 20 de maio de 2017.

UNESCO. *Aportes para la elaboración de propuestas de políticas educativas*. Educación no formal. Uma oportunidad para aprender. Montevideo, 2009. Disponível em: http://www.unesco.org.uy/mab/fileadmin/educacion/Publicaciones%20JFIT%202009/EducNoFormal.PDF Data de acesso: 20 de maio de 2017.

VECINET. *El Plan de Emergencia*: una opción por los más pobres. Nº 727. Montevideo, 2015. Disponível em: http://www.chasque.net/vecinet/ Data de acesso: 20 de maio de 2017.

Referências

ALAIMO, Verónica. RUCCI, Graciana. *Retos y oportunidades para la política laboral em Uruguai*. Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, 2009.

ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade no mundo do trabalho*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1999.

_____. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 2009.

ARTEAGA, Juan José. *Uruguay. Breve Historia Contemporánea*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social:* fundamentos e história. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2006. Biblioteca Básica de Serviço Social.

BORON, Atílio. *La izquierda latino-americana a comienzos del siglo XXI*: nuevas realidades y urgentes desafios. Revista OSAL. Buenos Aires: CLACSO. nº 13. 2004, p. 01-11.

CASTIGLIONI, Rossana. *Las políticas sociales de la nueva (vieja) izquierda uruguaya.* Woodrow Wilson International Center for Scholars. nº 06. Washington, 2010, p. 01-12.

DUARTE, Rafael Macedo. *Ascensão e consolidação da Frente Ampla Uruguaia*: da Clandestinidade às Vias Democráticas, da Esquerda Tradicional Ao Progressismo. Trabalho de Conclusão de Curso. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2011.

FERNANDES, Florestan. *Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

FORLAC. *Notas sobre Formalización: Experiencias Recientes en países de America Latina y Caribe. Organização Internacional do Trabalho, 2014*. Oficina Reginal de America Latina y el Caribe.

IBARRA, Luis. *Entre la precarización y el mando: los Consejos de Salarios de Uruguay*. Trabalho apresentado nas IX Jornadas de Investigación da Faculdade de Ciências Sociais. Universidade de la República: Montevidéu, 13-15 de setembro de 2010.

LENIN, Vladimir I. *Imperialismo, Fase Superior do Capitalismo.* 5. ed. São Paulo: Global, 1987.

MOREIRA, Constanza. *Entre la protesta y el compromisso. La izquierda em el gobierno. Uruguay y América Latina.* Montevideo: Ediciones Trilce, 2009.

NAVARRETE, Helena Maria Cecilia. *O Plano CEIBAL e a constituição de ambientes comunicacionais em escolas, praças e famílias*. Dissertação (Mestrado). São Paulo: Faculdade Cásper Líbero, 2013.

NOTARO, Jorge. CAETANO, Claudio Fernández (orgs). *Os conselhos se salarios em Uruguay. Origen y primeros resultados 1940-1950*. Montevideo: Universidad de la República, 2012.

NOTARO, Jorge. *La reforma laboral em el Uruguay 2005-2009. Participación para la regulación*. Instituto de Economía. Serir Documentos de Trabajo DT 07/09, 2009.

Notas sobre Formalización: *Reducción del empleo informal en Uruguay*: políticas y desafíos, 2014. Oficina Reginal de America Latina y el Caribe.

PAIVA, B. A; OURIQUES, N. D. *Uma perspectiva latino-americana para as políticas sociais:* quão distante está o horizonte. In*: Democracia e políticas sociais na América Latina*. Org. Borges Porto, L. F e Mazzuco, M. G. São Paulo: Editora Xamã, 2009, p. 121-138.

PORTILLO, Álvaro. Los retos de la izquierda uruguaya en el siglo XXI. IN: ALBISTUR, Gerardo. TORRES, María Fernanda de. FERNÁNDES, Alma. GONZÁLEZ, Carolina. GUERRA, Fabio. LEDESMA, Matilde. MAROTTA, Cecilia. OLESKER, Daniel. PÉREZ, Omar. PORTILLO, Álvaro. RIVERO, Silvia. STAGNARO, José. (orgs). *Pequeños demonios y otros ensayos históricos y socio-políticos. Montevideo*: Ediciones Trilce, 2009.

SENATORE Luiz. MÉNDEZ, Gustavo. *Uruguay 2005-2009: las políticas laborales y el sujeto sindical*. Instituto de Ciencia Política – FCS. Udelar: Montevidéu, 2009.

TRAVERSA, Federico. La izquierda uruguaya frente al dilema redistributivo. La experiencia del Frente Amplio, de la oposición al gobierno, 1971-2008. IN: ALEGRE, Pablo. ANNUNZIATA, Rocío. ANTÍA, Florencia. COSTA. Marcelo Marchesini. MAURO, Sebastián G. ANT'ANNA, Julia. SLIPAK, Daniela. TRAVERSA, Federico. *Las izquierdas latinoamericanas. De la oposición al gobierno. Buenos Aires*: CLACSO, 2010.

Lula e a questão social: neoliberalismo com políticas compensatórias ou social desenvolvimentismo?[1]

Vinicius Rezende Carretoni Vaz

Introdução

Desde a ascensão do neoliberalismo até o início da década de 2000 o país se encontrava em uma conjuntura de crise social profunda. Diversos problemas sociais como o desemprego, a informalidade, os baixos salários eram resultado do relativo descaso do Estado com a necessidade de desenvolvimento social no país. Com a entrada de Lula no governo brasileiro em 2003, grande parte da esquerda e da classe trabalhadora esperou uma profunda transformação na estrutura social e econômica.

O desempenho macroeconômico do governo Lula nos dois períodos de sua presidência se apresentou de forma positiva se comparado às gestões anteriores. O PIB teve um crescimento

1 O trabalho apresentado é um resultado parcial de minha dissertação com o tema: "A Economia Política do Governo Lula (2003-2010): Uma nova Forma de Desenvolvimentismo?".

significativo na maioria dos anos de sua gestão, o desemprego caiu e o salário mínimo teve um aumento considerável. As políticas sociais focalizadas indicavam ao menos uma tentativa de enfrentamento da miséria principalmente nas regiões mais pobres do país.

Diante destas transformações, um setor dos economistas e cientistas políticos passou a caracterizar seu governo enquanto uma gestão de ruptura com o neoliberalismo, e reinserção do Estado em uma estratégia desenvolvimentista, desta vez, de traços preponderantemente "sociais" se diferenciando do desenvolvimentismo clássico.

Por outro lado, existem também interpretações mais críticas ao governo, na qual o Brasil estaria longe de uma proposta desenvolvimentista, e sim, optou por uma política econômica que incluísse uma compensação aos setores mais pobres, enquanto desarticulava a classe trabalhadora, estagnava os direitos sociais "universais" e avançava os lucros do grande capital internacional. Neste caso, o Estado permaneceria por dentro da lógica neoliberal, porém, fazendo políticas sociais que pouco influenciariam na lucratividade do grande capital ou trouxesse o Estado brasileiro a uma nova estratégia econômica.

O presente trabalho tem com objetivo analisar criticamente as duas interpretações, destacando os limites e possibilidades da política social petista da época. Inicialmente, será apresentada a interpretação "social-desenvolvimentista" acerca do tema. Em um segundo momentos serão apresentadas as versões mais críticas ao governo Lula, que compreendem que mesmo não negando seus relativos avanços, tem severas

críticas aos limites da política social e macroeconômica vigente na época, buscando compreender quem foi realmente beneficiado por estas políticas. Ao final, serão expostas as considerações finais.

A Ruptura pela Distribuição Social

Ao analisar o discurso de que ocorreu uma ruptura com o neoliberalismo no governo Lula destaca-se como um dos principais formuladores da frente social-desenvolvimentista o economista Aloizio Mercadante, que não só foi um dos fundadores do PT, como também senador pelo Estado de São Paulo no período 2003-2010. Em suas obras "Brasil: A construção Retomada" (2010), e "Um novo Horizonte de desenvolvimento" (2008), Mercadante se coloca de uma forma extremamente otimista e ressalta a capacidade que o governo Lula teve de recolocar o Brasil de volta no caminho do desenvolvimento com protagonismo estatal. Outro entusiasta da tese de que o governo PT significou uma guinada ao "desenvolvimentismo com equidade social" é Nelson Barbosa (ex-secretário executivo do Ministério da Fazenda, ex-ministro de Estado do Planejamento e ex-ministro da Fazenda).

Em sua obra "A inflexão do Governo Lula: Política Econômica, Crescimento e Distribuição de Renda" (2010), produzida conjuntamente com José Antonio Pereira de Souza, e "Dez Anos de Política Econômica" (2013) é defendido que apesar da política econômica desenvolvimentista ficar evidente somente a partir de 2006, desde o início da gestão ela já

estaria sendo planejada, e condições estariam sendo criadas para a ruptura com a estratégia ortodoxa.

Podemos a primeira vista, caracterizar o "social-desenvolvimentismo" enquanto um pensamento desenvolvimentista que tem como sua principal contribuição a inclusão social como eixo para se alcançar o desenvolvimento. (ROSSI, 2015). Este eixo pode ser considerado também uma ruptura com o desenvolvimentismo clássico:

> As reflexões envolvendo o social-desenvolvimentismo são ainda fragmentadas e com menor inserção acadêmica, tendo resultado em grande medida de debates partidários e políticas de governo. Sua ideia chave é a definição do social como eixo do desenvolvimento, ou seja, propõe-se uma inversão de prioridades relativamente ao velho e ao novo-desenvolvimentismo nos quais o desenvolvimento das forças produtivas era o principal objetivo a alcançar. (CARNEIRO, 2012, p.773).

Na intepretação dos intelectuais social-desenvolvimentistas, foi a partir deste projeto, apoiado na pauta do "crescimento com justiça social", que Lula teria aplicado uma estratégia que superaria tanto o desenvolvimentismo, quanto o neoliberalismo no que tange o desenvolvimento social e combate a desigualdade (MERCADANTE, 2010; BARBOSA 2013).

Ricardo Carneiro (2012) acredita que o social-desenvolvimentismo surgiu em uma conjuntura favorável, sendo uma estratégia forjada de forma a aproveitar o potencial do mercado interno de forma oportuna, ainda assim teria limites estruturais que teriam de ser complementados posteriormente:

> Dada a elevada concentração da renda observada no Brasil bem como o baixo nível de endividamento das famílias, a estratégia proposta acima pode dinamizar a economia por um período considerável, mas fatalmente perderá impulso com o passar do tempo. Ela, com certeza, terá de ser completada ou secundada por outros eixos dinâmicos, em particular, o do investimento autônomo. A ampliação da infraestrutura e suas cadeias produtivas é uma das fontes dinamizadoras. Há claramente uma demanda reprimida por infraestrutura econômica e social no Brasil e sua ampliação irá constituir-se em elemento autônomo adicional do crescimento em razão das indivisibilidades deste setor – como, aliás, ocorreu nos momentos de aceleração do crescimento durante o nacional-desenvolvimentismo (CARNEIRO, 2012, p.775).

O sucesso do social-desenvolvimentismo dependeria, portanto da capacidade de geração de empregos, de desenvolvimento do mercado interno e da restrição externa, tendo em vista que o aumento do poder de compra sem uma política efetiva de reestruturação produtiva e industrialização leva ao aumento do consumo de produtos importados, tornando a balança comercial deficitária. Para superar o déficit na balança comercial convém para o social-desenvolvimentismo tratar a infraestrutura econômica e social de formas diferentes na interpretação de Carneiro (2012).

A infraestrutura econômica daria possibilidade de lucro para o setor privado, possibilitando para o Estado fazer parcerias que incentivassem o investimento privado. Já a segunda infraestrutura, a social, não é possível expandi-la através do apoio do setor privado, este sempre estará favorável ao aumento da produtividade, consequentemente contrário ao

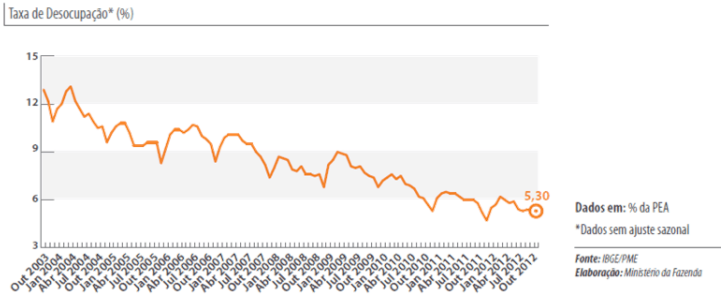
desenvolvimento social. Seria isto que, grosso modo, o governo Lula teria se proposto a implementar.

Analisando os dados do Brasil da época, de fato ocorre a valorização do salário mínimo real (gráfico I), a democratização do crédito, políticas de reforma agrária e de consolidação dos assentamentos já existentes – políticas que transformaram positivamente os índices sociais –.

> A convergência dessas políticas se traduziu em um melhoramento expressivo de vários índices sociais e foi particularmente relevante para a diminuição da pobreza. A população em condição de pobreza diminuiu em mais de 30% passando, como proporção da população total, de 32,6% em 2002, para 22,6% em 2008 (MERCADANTE, 2010, p.111).

Fonte: Ipeadata (Elaborado pelo Autor)
[1]Série em reais (R$) constantes do último mês, elaborada pelo IPEA, deflacionando-se o salário mínimo nominal pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do IBGE (IPEADATA).

Para além da queda na proporção da pobreza, todos os segmentos da sociedade tiveram aumento em sua renda per capita, onde o setor mais pobre teve a melhoria mais significativa, embora o país ainda apresentasse altos índices de desigualdade, o governo da época foi capaz de reduzi-la e combater a extrema pobreza, reduzindo o índice de Gini, paralelamente a expansão geral da renda. Podemos observar um relativo aumento nos gastos sociais na gestão petista. Em meados de 2000, aumentaram os empregos formais em regime CLT de 2003 à 2008. Foram criados 10,8 milhões de empregos formais no mercado de trabalho, quase o dobro do período de 1990 – 2002. A queda na taxa de desocupação fica evidente no Gráfico II:



Paralelamente observa-se a valorização do salário mínimo, que até o fim da gestão Lula teve um aumento de 53,67%%. Para, além disso, diversas políticas de transferência de renda, como o *Bolsa Família*, democratização do crédito contribuíram com a dinamização da economia rural e a diminuição da desigualdade social (CASTRO, 2012). Mercadante ressalta

enquanto um dos reflexos da política de crescimento com justiça social, a expansão do mercado interno:

> Em resumo, a queda na taxa de desemprego, a crescente formalização do mercado de trabalho, a valorização do salário mínimo, o aumento dos rendimentos da população ocupada, os avanços na reforma agrária e na consolidação da agricultura familiar, e os programas de transferência de renda e assistência social permitiram ampliar as bases reais de crescimento da demanda interna. Somados ao aumento e à democratização da oferta de crédito, esses fatores determinaram uma expansão sustentada do consumo das famílias, que contribui de maneira relevante para o crescimento acumulado do PIB de 2003 a 2008, da ordem de 27,3%. Em 2009, apesar das dificuldades, o consumo cresceu 4,1%, contribuindo decisivamente limitando os impactos da crise sobre a taxa de variação do PIB (MERCADANTE, 2010, p.119).

No processo de intervenção, o Estado teria optado pela ampliação da oferta de crédito através de um pacote de recursos adicionais ao BNDES, pelo financiamento habitacional com o projeto "Minha Casa, Minha Vida" e o aumento do salário mínimo. Simultaneamente, ocorriam estímulos também a outros setores, como por exemplo, à indústria através da redução do IPI e isenções fiscais, acarretando maior acesso a bens manufaturados por parte da população, que consumia carros movidos à biocombustíveis e eletrodomésticos com maior eficiência energética.

Lula escolheria, portanto, o mercado interno enquanto eixo dinamizador da economia, substituindo o setor exportador a partir da expansão do consumo em 2006, esta característica

aprofunda-se ainda mais a partir da crise internacional. Esta estratégia, na interpretação de Barbosa & Souza, estaria em consonância com a ideologia desenvolvimentista, e seria aprofundada a partir de crise econômica internacional. Nesta interpretação, as transferências de renda e políticas sociais não trariam perda de estabilidade econômica, muito pelo contrário, aumentaria a arrecadação e estabilizaria o mercado principalmente nos seus pontos de "estrangulamento". Esta seria a base do social-desenvolvimentismo do governo petista na interpretação da corrente.

O Neoliberalismo com Políticas Compensatórias

Apesar das afirmações de um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil, podemos observar na Era Lula, por exemplo, a permanência do tripé macroeconômico neoliberal, sendo este: (I) Geração de Superávits fiscais primários; (II) Câmbio Flutuante; (III) controle da inflação através de uma política de manutenção da taxa de juros.

Esta política presente em sua gestão perpetuou a lucratividade da burguesia internacional rentista. O tripé macroeconômico torna quase impossível o desenvolvimento nacional, a taxa de juros colocada em um patamar alto justifica os ajustes fiscais, a alta taxa de câmbio colabora para a perda da competitividade da indústria e para o aumento das importações de produtos manufaturados de média e alta tecnologia, e a ausência de investimentos, fruto da geração de sucessivos superávits fiscais primários, reafirma o ambiente de dependência

inclusive em períodos como no ciclo de commodities, com a balança comercial superavitária.

Mesmo que em alguns momentos este tripé tenha sido flexibilizado, como por exemplo no período da crise internacional, o Brasil continuou sendo um ambienta favorável ao investimento financeiro, diminuindo os juros em menor velocidade e em menor proporção que outros países de mesmo porte. Assim sendo, as políticas sociais do governo Lula pouco afetariam o lucro rentista, dado o fato de que o superávit primário nunca foi ameaçado por estas. De onde viria então o crescimento satisfatório do Brasil na época?

Do aumento no preço das *commodities* e produtos agrícolas, bem como da ampliação da demanda destes produtos que integram o leque de produção brasileiro e dos países em desenvolvimento, privilegiando ainda mais as economias emergentes. Ocorreu então uma melhoria generalizada na economia mundial, não necessariamente fruto de uma "ruptura desenvolvimentista", o contexto internacional elevou os preços das exportações, gerou saldos positivos nas transações correntes, porém por outro lado, demonstrou nossa dependência externa fruto do baixo dinamismo do mercado interno.

> A melhora das contas externas só ocorreu por uma eventualidade conjuntural dos seguintes fatores: (i) alta no ciclo de liquidez internacional, o que reduz as taxas internacionais de juros, proporcionando um crescimento da economia mundial e uma redução do risco-país, que embasa o fluxo de capitais externos; (ii) forte crescimento da economia chinesa, que importa os produtos justamente que preponderam na pauta de exportações da economia brasileira (iii) crescimento do preço das commodities predominantes na

> estrutura exportadora do país. Qual dessas razões se deve a alguma medida do governo? Nenhuma (CARCANHOLO, 2010 p.122).

O crescimento baseado no boom das commodities, e não por conta de desenvolvimento industrial ou de setores de alta complexidade tecnológica tem como reflexo a alta precarização dos trabalhos gerados na Era Lula.

> Entre 1994 e 2008, a dinâmica do emprego deslocou-se para os serviços – 70% das vagas foram abertas nesse setor. Assim, aquela massa de 6 milhões de trabalhadores desempregados formada entre 1994 e 2002 foi reabsorvida por ocupações serviçais sub-remuneradas (até 1,5 salário mínimo). Isso fez com que a parcela dos ocupados nessa faixa salarial alcançasse 60% de todos os postos de trabalho do país (BRAGA, 2016, p.61).

Analisando atentamente o crescimento do setor de serviços, percebe-se que este foi o que mais cresceu sua contribuição do PIB na época, mas ele também foi o setor que mais diminuiu a remuneração média real (em -1,3%). Os empregos criados não foram só pior remunerados, como também apresentavam alta rotatividade. Esta cresceu de 33% para 36% entre 1999-2009 e, analisando somente os empregos mais precários, o salto é ainda maior, de 42% para 86% em 2009, ou seja, mesmo com o aumento do salário mínimo, podemos afirmar que a década de 2000 consagra-se enquanto uma década de modernização conservadora, que gera incertezas e "novas relações flexíveis de trabalho". É neste período que se instaura uma "nova precariedade salarial" (ALVES, 2014).

Giovanni Alves e Francisco Luiz Corsi (2010) demonstram que, para além de uma política efetiva de criação de empregos formais, o que ocorreu foi fruto de uma reestruturação produtiva e flexibilização dos direitos trabalhistas que marcou a década de 2000 com a vinculação dos trabalhadores em novas modalidades especiais de contrato de trabalho.

> O aumento persistente do emprego formal na década de 2000, para além de algumas causas contingentes ligadas a aplicação da fiscalização do trabalho e a extensão dos benefícios do Fundo de Garantia do tempo de serviço (FGTS) e do seguro desemprego aos empregados domésticos (como observa Chahad), explicita a constituição persistente de um novo trabalhador coletivo mais flexível nas grandes empresas. Por isso, a partir de 1999 cresce a utilização pelas empresas de modalidades especiais de contrato de trabalho previstos na CLT. Ocorre no Brasil, nesse período, o aumento da flexibilidade do mercado de trabalho e das relações de emprego, configurando uma nova condição salarial que implica nos espaços da produção uma maior diversidade de situações contratuais (ALVES & CORSI, 2010, p.244).

Como já foi citado estes contratos especiais já eram previstos na CLT antes da ascensão de Lula à presidência, não obstante, é no governo Lula que estes regimes de contratação passam a ser amplamente estimulados, dentre os tipos tornaram-se comuns principalmente a terceirização e subcontratação, o contrato temporário e o contrato de prazo determinado. Ainda assim, as taxas de desemprego, apesar de terem uma queda, ao menos a partir de 2007, são consideradas por Corsi

e Alves (2010), taxas consideravelmente altas se comparadas as do início dos anos 90.

> As taxas de desemprego sobem em 2003 (para 9,9%), caindo ligeiramente em 2004 para 9,1% e voltando a crescer levemente em 2005, para 9,5%. É a partir de 2006 e 2007, com o crescimento modesto, mas significativo do PIB, que o desemprego cai para 8,6% e 8,3% respectivamente. Entretanto, deve-se salientar que ele ainda permanece num patamar bastante elevado se compararmos com as taxas de desemprego do começo da década de 1990.
>
> [...] oito anos de governo Luiz Inácio Lula da Silva, não conseguiu reverter a degradação do trabalho causada pela era neoliberal nas regiões metropolitanas do Brasil. Por exemplo: a menor taxa de desemprego da década de 2000, 8,6%, alcançada em 2007 quando PIB atingiu 5,67% (vale dizer, a maior taxa de crescimento do PIB na década), é quase equivalente à segunda maior taxa de desemprego da década de 1990 (que foi 8,9%) alcançada em 1998, neste ano, o PIB teve míseros 0,04% de crescimento (ALVES & CORSI, 2010, p.248)[2].

O que ocorre neste período é mais uma das tantas relações paradoxais que o governo Lula produziu com o neoliberalismo. De um lado, aumentou os rendimentos do trabalhador e aumentou os empregos formais (mesmo que mantendo uma taxa menor do que da década de 90), do outro, criou uma alta volatilidade, e no processo de admissão e realocação dos trabalhadores, muitos acabavam recebendo salários abaixo dos recebidos nas empresas anteriores (BRAGA, 2016).

2 A taxa de crescimento de 2010 ainda não havia sido apurada, porém foi de 7,5%, maior do que a de 2007, citada no artigo como "a maior da década".

Dentre os regimes de contratação especiais, o regime de terceirização, por exemplo, não só é mais precário, como também desarticula a luta dos trabalhadores e os fragiliza enquanto classe social. Os trabalhadores mais afetados neste caso foram preponderantemente mulheres (60% das vagas), não-brancos (70% das vagas), e de ensino médio completo (85% das vagas) (BRAGA, 2016). Com o estímulo a essas formas de contratação, sua aplicação toma grandes proporções:

> Apesar de não ter ocorrido mudanças estruturais na legislação trabalhista no Brasil, a CLT já previa inúmeras modalidades de contratação que podem ser entendidas como formas de flexibilizar a contratação, cujo uso, como observa Chahad, vem sendo paulatinamente estimulado, tendo em vista contribuir, segundo ele, para a geração de emprego. Na verdade, o argumento básico para utilizar as modalidades especiais de contrato de trabalho é a redução do custo da forção de trabalho [...]
>
> Segundo ele, cerca de 68% das empresas utilizam uma ou mais modalidades especiais de contratos consagrados na CLT. A terceirização ou subcontratação (56%), o contrato temporário (21%) e contrato de trabalho por prazo determinado (10%) são as formas mais utilizadas (ALVES & CORSI, 2010, p.244).

Este quadro de precariedade do trabalho, mesmo apresentando algumas melhoras no que tange à capacidade de consumo, seja pelo aumento dos salários, seja pelo aumento do crédito, é uma das faces do governo Lula incapaz de apresentar qualquer traço "desenvolvimentista". O que vemos, é o aumento de trabalhos precários, voláteis, e que desarticulam

a classe trabalhadora. Não se trata aqui de desqualificar completamente a política de geração de empregos do governo Lula, estas, foram importantes para diminuir a grande massa de desempregados do fim da década de 90, porém, é necessário apresentar os limites dessa política, e como estes limites pouco dialogam com a estratégia desenvolvimentista de desenvolver o mercado interno.

Outras políticas importantes para a ampliação do consumo no governo Lula foram as políticas sociais focalizadas, com o Bolsa Família e o Minha Casa, Minha Vida. A respeito destes, o que vemos são políticas sociais apoiadas num conceito de "pobreza restrito", que nas palavras de Filgueiras & Druck (2007):

> Uma política social apoiada num conceito de pobreza restrito, que reduz o número real de pobres, suas necessidades e o montante de recursos públicos a serem disponibilizados – adequando-os ao permanente ajuste fiscal a que se submetem os países da região, por exigência do FMI e do capital financeiro (os mercados) para garantir o pagamento das suas respectivas dívidas públicas. Portanto, uma política social que se define e se caracteriza por ser a contra-face dos superávits fiscais primários.
>
> Uma política social de natureza mercantil, que concebe a redução da pobreza como um 'bom negócio' e que transforma o cidadão portador de direitos e deveres sociais em consumidor tutelado, através da transferência direta de renda, e cuja elegibilidade, como participante desses programas, subordina-se a critérios 'técnicos" definidos ad hoc a depender do governo de plantão e do tamanho do ajuste fiscal – numa operação ideológica de despolitização do conflito distributivo (FILGUEIRAS & DRUCK, 2007, p.26).

Neste caso, elas surgem como resposta à incapacidade ou fraqueza das políticas sociais universais, que não tiveram proporção suficiente para se inserir nestes setores mais precarizados. Os setores beneficiados são aqueles que mais sofrem com os limites da seguridade social, limites estes que afetam a todos.

Ocorre por conta destas políticas um deslocamento das lutas políticas entre capital e trabalho, gerando um conflito interno dentro da classe trabalhadora que disputa o resto do fundo público, uma porcentagem ínfima do superávit primário. Ou seja, até as políticas sociais demonstram que não ocorreu "equidade social" no governo Lula, pois qualquer avanço para os setores que não compõe a burguesia só foram possíveis com a lucratividade do setor financeiro, neste caso, assim como em outros âmbitos da política econômica do governo Lula, a relação paradoxal ou "compensatória" permanece. Lúcio Flávio Rodrigues de Almeida (2012) consegue sintetizar com precisão a forma de fazer política social sem afetar na lucratividade das burguesias:

> O Estado se encarregava de implementar políticas sociais (algumas delas de forte caráter compensatório), ao mesmo tempo em que estimulava as atividades do grande capital e, em diversos casos, do médio, inclusive — e esta é uma importante diferença em relação ao governo FHC — na atividade produtiva. Em ambas as frentes, o resultado foi o aumento do emprego e da renda dos setores mais pauperizados, ao mesmo tempo em que, no bojo de um extraordinário processo de acumulação de capital em tempos de crise nos centros hegemônicos do capitalismo, o apoio aberto ou discreto do conjunto da quase totalidade das frações burguesas

> ao governo Lula ampliouse, especialmente a partir de 2006 (ALMEIDA, 2012, p.701).

Conclusão

Não devemos negar em absoluto os avanços da gestão Lula, contudo, observamos que todos eles ocorreram apesar do neoliberalismo, e não por uma ruptura com este. O governo Lula, ao mesmo tempo em que desindustrializa, coloca o Estado para fazer política industrial. Ao mesmo tempo em que terceiriza e precariza, faz política social focalizada para o setor mais pobre. Ao mesmo tempo em que gera megasuperávits fiscais primários, divulga o aumento do investimento por parte do Estado. Este talvez seja o motivo pelo qual há tanta dificuldade em caracterizar sua gestão.

Porém, a transformação mais visível na gestão Lula, não foi no campo macroeconômico, mas sim no papel de Lula para a formação de um novo consenso dentro do Modelo Liberal Periférico, este consenso é que enquanto houver políticas compensatórias a predominância do sistema financeiro pode ser consolidada.

As políticas focalizadas, tanto para os trabalhadores, quanto para as indústrias também não podem ser, portanto, consideradas políticas capazes de transformar a realidade vulnerável e dependente do país, sendo, políticas compensatórias com o intuito de conciliar os trabalhadores desmobilizados e a burguesia brasileira com a burguesia transnacional. Serviriam então, para a manutenção do pacto político petista.

O setor mais pobre da sociedade de fato teve uma grande transformação em sua realidade, não por conta de uma política ambiciosa de transformação da realidade social através da inserção dos setores mais pobres em um mercado interno consolidado a partir da consolidação de direitos de cobertura universal. Mas sim porque este setor não teria, antes do governo Lula, qualquer suporte para a própria subsistência, sendo beneficiado por políticas de cobertura restrita que em momento algum ameaçaria os interesses do grande capital transnacional.

Este é o setor que mais obteve benefícios com o governo Lula, através do endividamento do Estado, da política de juros altos e câmbio apreciado, e aumento vertiginoso das importações. Assim sendo, não podemos afirmar a possibilidade de existência de um "social-desenvolvimentismo" ou qualquer outra forma de desenvolvimentismo na época.

Referências

ALMEIDA M. "O Novo Estado Desenvolvimentista e o Governo Lula" Economia & Tecnologia - Ano 07, Volume Especial – 2011a.

_____"Política Industrial e Crescimento" Radar: tecnologia, produção e comércio exterior, Brasília, n. 16, 75 p., out. 2011b (disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5218/1/Radar_n16_Política.pdf acessado em: 16/12/2016).

ALMEIDA L. F. R. "Entre o nacional e o neonacional-desenvolvimentismo: poder político e classes sociais no Brasil contemporâneo" Serv. Soc. Soc. no.112 São Paulo Oct./Dec. 2012.

_____"Neonacional-desenvolvimentismo e relações de classes nos governos Lula" Lutas Sociais, São Paulo, vol.19 n.35, p.142-159, jul./dez. 2015.

ALVES, G. P. "Trabalho e neodesenvolvimentismo – choque de capitalismo e nova degradação do trabalho no Brasil." Bauru: Canal 6, 2014.

ALVES, G. P.; CORSI, F. L. Precarização do trabalho e nova precariedade salarial no Brasil na década de 2000. Da tessitura da redundância à intermitência da contingência salarial. In: TOLEDO, E. de la G.; NEFFA, J. C. *Trabajo y modelos pnoductivos em America Latina*: Argentina, Brasil, Colômbia, México y Venezuela luego de la crisis del modo de desarrollo neoliberal. Buenos Aires: Clacso, 2010.

BASTOS, P. P. Z. "A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo" Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 779-810, dez. 2012.

BARBOSA, N. "Dez anos de política econômica" in SADER E. "10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma / Emir Sader (org.). - São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil 2013.

BARBOSA, N. e SOUZA, J. A. P. "A Inflexão do Governo Lula: Política Econômica, Crescimento e Distribuição de Renda', in: E. Sader e M. A. Garcia (orgs.) Brasil: entre o Passado e o Futuro. São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Editora Boitempo 2010. Também disponível em: <https://nodocuments.files.wordpress.com/2010/03/barbosa-nelson-souza-jose-antonio-pereira-de-a-inflexao-do-governo-lula-politica-economica-crescimento-e-distribuicao-de-renda.pdf> Acessado em: 16/11/16.

BRAGA, Ruy. "Terra em transe: o fim do lulismo e o retorno da luta de classes" in: As contradições do lulismo : a que ponto chegamos? (org.) André Singer , Isabel Loureiro. - 1. ed. - São Paulo : Boitempo, 2016.

CAMARGO. J. M. "Evolução Recente da Economia Brasileira e o Processo de Desindustrialização. In: Corsi, F. L, ; Camargo, J. M. ; Santos, A.; Vieira, R.. (Org.). Economia e Sociedade: o Brasil e a América Latina na conjuntura de crise do capitalismo global. ed. Cultura Acadêmica.p.257-274, 2014. pp.237-256.

CANO W. & SILVA A. L. G. "Política Industrial no Governo Lula" in "Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010" Ed. Garamond, Rio de Janeiro, 2010.

CARCANHOLO M. D. "Inserção externa e vulnerabilidade da economia brasileira no governo Lula" in "Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010" Garamond, Rio de Janeiro, 2010.

CARNEIRO. R. M. Desenvolvimento e Crise: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo, Ed. Unesp 2002.

CARNEIRO, R. M. Velhos e novos desenvolvimentismos. Econ. soc. Campinas , v. 21, n. spe, p. 749-778, Dec. 2012 . Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ecos/v21nspe/v21nspea03.pdf> Acessado em 20/11/16.

CASTRO, A. B. "Ajustamento X transformação: a economia brasileira de 1974 a 1984". In: CASTRO, A. B.; SOUZA, F. E. P. A economia brasileira em marcha forçada. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

CASTRO J. A. Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010, Nota Técnica, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2012.

CORSI, Francisco Luiz "A crise do capitalismo global em perspectiva histórica." In: Corsi, F. L, ; Camargo, J. M. ; Santos, A.; Vieira, R.. (Org.). A crise do capitalismo global no mundo e no Brasil. Bauru: Canal 6/Praxis, p. 51-70 2013.

CORSI, Francisco Luiz "As razões do baixo crescimento e os limites do governo Dilma". In: Corsi, F. L, ; Camargo, J. M. ; Santos, A.; Vieira, R.. (Org.). Economia e Sociedade: o Brasil e a América Latina na conjuntura de crise do capitalismo global. ed. Cultura Acadêmica.p.257-274, 2014.

DRUCK, G. FILGUEIRAS, L. "Política Social focalizada e ajuste fiscal: as duas fazes do governo Lula" Rev. Katál. Florianópolis v. 10 n. 1 p. 24-34 jan./jun. 2007.

FILGUEIRAS, L. GONÇALVES, R. A Economia Política do Governo Lula. Rio de Janeiro: Ed. Contraponto, 2007.

GONÇALVES R. *Vagão Descarrilhado*. O Brasil e o futuro da economia global, Rio de Janeiro, Ed. Record, *2002*.

_____ "Desenvolvimento às Avessas: Verdade, má-fé e ilusão no atual modelo brasileiro de desenvolvimento" ed. LTC Rio de Janeiro, 2013.

_____"Desempenho macroeconômico em perspectiva histórica: governo Lula (2003-10) in "Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010" Garamond, Rio de Janeiro, 2010.

MERCADANTE A. "Um novo Horizonte de Desenvolvimento" In VELLOSO J. P. R. "O Brasil e a Economia Criativa: um novo mundo nos trópicos" ed. José Olympio, Rio de Janeiro, 2008.

_____ Brasil: A Reconstrução Retomada, Ed. Terceiro Nome, 2010.

ROSSI P. "Regime Macroeconômico e o Projeto Social-Desenvolvimentista" Brasília, Ipea 2015. Texto Para Discussão 2029 disponível em: < http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3406/1/td_2029.pdf> Acessado em: 20/11/16

Capítulo 16

Estado e estratégias nacionais de desenvolvimento: pesquisa pública e mercado

Cíntia Gabriela Angelo Liberato

Introdução

O seguinte estudo buscou estudar como se deu o desenvolvimento do setor de biotecnologia no Brasil, estudando o caso da Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária).

A Embrapa é uma empresa estatal, com objetivos de desenvolvimento social e tecnológico, constituída no período das chamadas políticas desenvolvimentistas, que muito tem contribuído para o fortalecimento da C&T (Ciência e Tecnologia) no país. Entende-se que, em sua origem, a ideia de criação de uma empresa nacional para desenvolvimento de tecnologia especializada para as condições climáticas e de solo brasileiro era parte de uma estratégia de desenvolvimento tecnológico autônomo.

A partir da década de 1980, o que prevalece no cenário político-econômico é a ideologia liberal, que visa menor intervenção estatal na economia e maior abertura internacional.

No campo da ciência e tecnologia, o Estado passa a ter o papel de incentivador do setor privado para investir no campo. Uma das estratégias adotadas pelo Estado brasileiro a partir da década de 1990, que visou incentivar o setor privado a investir em ciência tecnologia e inovação é a utilização das leis de propriedade intelectual. O período é marcado por transformações mundiais nas relações de produção do setor agrícola e pelo domínio de grandes multinacionais no desenvolvimento tecnológico de biotecnologia.

Dessa colocação surge o problema de pesquisa: As estratégias da Embrapa para desenvolvimento tecnológico do setor agrícola ainda visam desenvolvimento autônomo de tecnologia, ou acompanharam as mudanças mundiais de oligopolização e de acumulação de capital de interesse privado?

A hipótese levantada é que as estratégias da Embrapa mudaram e sua postura de abertura a parcerias com multinacionais pode torná-la dependente de tecnologia externa, assim como permitir que grandes oligopólios se apropriem de tecnologia que em grande medida foi gerada pelo Estado brasileiro.

Para responder tais questões foi realizado um levantamento bibliográfico multidisciplinar que inclui: desenvolvimentismo no Brasil; políticas desenvolvimentistas antes do golpe militar de 1964 e durante os governos militares; criação da Embrapa; políticas adotadas pelo Estado na redemocratização do país, mudanças nas leis de propriedade intelectual; análise de documentos oficiais do governo e da Embrapa; coleta de material na imprensa sobre o tema. A análise desses materiais se dá a partir dos referenciais teóricos da história da tecnologia, da sociologia do desenvolvimento e da economia política.

Objetiva-se, assim, identificar nas políticas de recorte desenvolvimentista, no momento de criação da Embrapa, as estratégias da empresa frente ao setor agropecuário e biotecnológico, estudar as mudanças no setor nas últimas décadas e seu impacto nas novas estratégias da empresa, verificar como o Estado brasileiro orientou a Embrapa para fortalecer o desenvolvimento econômico do país e investigar o papel dos direitos de propriedade intelectual nas mudanças de estratégia da Embrapa.

Estado e desenvolvimento tecnológico

Há muita discussão sobre o papel do Estado no desenvolvimento da ciência, da tecnologia e da inovação. Muitas vezes o Estado age de forma muito mais empreendedora do que a iniciativa privada, que é temerosa com seus investimentos, principalmente em investimentos de risco, como é o caso do investimento em novas tecnologias.

Mariana Mazzucato, economista que realiza pesquisas sobre sistemas de inovação, aponta a importância da colaboração de diversos atores na geração de inovação, desde a pesquisa básica, que geralmente é desenvolvida pelo setor público, passando pelo "capital paciente", geralmente financiamento público e de bancos de desenvolvimento, até a pesquisa avançada e a participação do capital privado. Ela analisa a forma como costumam atuar os envolvidos nesse processo, e conclui que muito cuidado deve ser tomado para que o sistema seja simbiótico (Estado e iniciativa privada se beneficiando

mutuamente) e não parasitário (a iniciativa privada sugando os benefícios criados com investimentos estatais) (Mazzucato, 2014 p. 51).

Em seu estudo sobre política científica e tecnológica brasileira, Rafael de Brito Dias comenta que, no Brasil, poucas avaliações sistemáticas das políticas científica e tecnológica (PCT) são feitas, o que atrapalha o aprimoramento dessas políticas e também sua continuidade. O autor entende que um dos fatores que causam essa falta de análise é o tipo de percepção que se tem do Estado e da própria ciência e tecnologia. Isso ocorre porque, segundo Dias, as políticas de C&T são vistas "por seu isolamento aparente em relação aos problemas sociais" (Dias, 2012, p.50), e também está ligada à questão da recente experiência democrática do país, que passou por um longo período de ditadura militar, cenário político que não favorecia avaliações de políticas públicas no geral.

O Estado muito contribui com inovação e Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). Assume funções de criação e propagação de conhecimento através das universidades e outros institutos nacionais, assim como pode financiar e mobilizar redes de inovação ou parques tecnológicos, e deve comandar o processo de industrialização de setores estratégicos, que dão base de sustentação para desenvolvimento futuro. Esse foi o papel do "Estado desenvolvimentista", uma ideologia de modernização, que surgiu no país por volta de 1930, e objetivava um projeto de industrialização nacional integral, conduzida pelo Estado, como via de superação do subdesenvolvimento. O Estado aqui tem um papel fundamental para atingir esse objetivo.

Segundo análise de Bielschowsky (1997), no Brasil, tem-se dois momentos do desenvolvimentismo:

- 1930 – 1964: desenvolvimentismo como formulação ideológica e teórica.
- 1964 – 1980: desenvolvimentismo como a ideologia de organização da intervenção do Estado militar na economia. Estado desenvolvimentista atuante.

Ideologia e ação desenvolvimentista

A Revolução de 1930, reflexo, entre outras coisas, da crise do setor cafeeiro brasileiro e da crise de 29, torna clara a inviabilidade de uma política econômica baseada em uma monocultura de exportação. Com os problemas cambiais derivados da crise vem a necessidade de substituir as importações e torna-se necessário diversificar a produção. Em resposta a esses problemas surge a ideologia econômica desenvolvimentista. Em 35 anos, o Brasil muda o eixo dinâmico da agricultura de exportação para o industrial, modificando seu padrão de acumulação de capital. Deixa de ser agrário para ser urbano. Com o crescimento da industrialização, vem a necessidade de tecnologia apropriada para o setor, meios de produção adequados e mão-de-obra especializada. Inicialmente, a ideia de industrializar o país não trazia consigo a ideia de um desenvolvimento científico e tecnológico nacional. A indústria nascente era principalmente a de bens de consumo não duráveis, que tinha menor custo de implementação e menor risco para os investidores. Os meios de produção e tecnologias

necessárias eram importados, assim como também técnicos estrangeiros eram contratados. Motoyama (2004, pp. 253-254) comenta: "Como se vê, o novo sopro na industrialização não teve influência direta em promover a investigação científica ou tecnológica", e complementa "A modernização almejada pelos círculos governamentais caracterizava-se por ser apressada e dependente. Não se valorizava a ciência como cultura e sim como meio utilitário capaz de produzir riqueza".

Bielschowsky nos apresenta as ideias fundantes da ideologia do desenvolvimentismo no Brasil:

> Entendemos aqui por desenvolvimentismo a ideologia de transformação da sociedade brasileira definida por um projeto econômico que se baseia nos seguintes postulados fundamentais:
>
> I) A industrialização integral é o caminho para superar a pobreza e o subdesenvolvimento do Brasil;
>
> II) Não há possibilidade de conquistar uma industrialização suficiente e racional do país mediante o jogo espontâneo das forças do mercado, e por isso é necessário que o Estado planifique o processo;
>
> III) O planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos para promover essa expansão;
>
> IV) O Estado deve, ainda, orientar a expansão, captando e fornecendo recursos financeiros, e realizando investimentos diretos naqueles setores nos quais a iniciativa privada é insuficiente. (1997, pp. 72-73)

Sobre todo esse período, Motoyama conclui:

> Os 34 anos que medeiam as duas *revoluções* – a de 1930 e a de 1964 – foram cruciais para a história da ciência e da tecnologia no Brasil. Fase de marchas e contramarchas, reflexo do dinamismo dos embates entre forças progressistas e conservadoras, de modernização problemática na contradição do novo e do velho, os acontecimentos desse período lançaram as bases para a infraestrutura da investigação cientifica e tecnológica. (2004, p.316)

A deposição de João Goulart em 1964 foi um duro golpe à democracia, porém não foi um golpe ao desenvolvimentismo. Apesar da crise do desenvolvimentismo no campo das ideias a partir de 1960, o Estado desenvolvimentista brasileiro se fortalece muito durante o período da ditadura militar no país – entre 1964 e 1985. Singer (1982, p. 77) explica que "as transformações institucionais promovidas a partir do movimento de março de 1964 não afetam o modo de produção dominante, que continua, como antes, sendo capitalista" e conclui que, o que muda nesse período são as regras do jogo político: mudança nas relações de trabalho, privilegiando a burguesia em detrimento dos trabalhadores; processo de desenvolvimento capitalista dependente, privilegiando as grandes empresas nacionais e estrangeiras que concentraram mais renda; mudanças na conjuntura internacional, abertura da economia brasileira e o país adentra na economia mundial com tendência a servir de "entreposto industrial[1]" para multinacionais (*id.*, p.91).

1 País industrial que liga o centro altamente desenvolvido do mundo capitalista à periferia não desenvolvida. A ideia aqui é aproveitar a mão-de-obra barata existente nesses países, e também seus recursos naturais, que muitas vezes são escassos nos países considerados centrais. (Singer, 1982, p. 92)

Nesse período, com os militares no poder, houve um salto na intervenção do Estado na economia. Com muita repressão, os militares fizeram uma modernização conservadora, privilegiando a burguesia e aumentando a diferença entre a classe alta e classe baixa (que era reprimida e impedida de lutar por melhorias de condições de trabalho através de seus sindicatos, que anos antes haviam garantido importantes conquistas). Porém não interromperam a visão desenvolvimentista e o processo de industrialização. Há um grande endividamento externo e o desenvolvimento realizado no país é mais voltado à diversificação de bens de consumo duráveis.

De 1964 a 1985 temos cinco governos militares, que não foram homogêneos em muitos aspectos. Apesar da ideia de planificação do Estado estar presente em todos eles, cada governo, a sua maneira, determinava um plano que não era obrigatoriamente continuidade do plano anterior, apoiando ou intervindo nos setores que considerava estratégico segundo seus objetivos.

O investimento em C&T oscilou muito no período, hora recebendo apoio e hora sendo posto totalmente de lado. No geral, em comparação a períodos anteriores, o setor de C&T cresceu bastante durante o período militar tornando-se o maior sistema de C&T da América Latina (Motoyama, Queiroz, Vargas, 2004, p. 319). No entanto, a vida de muitos professores universitários pesquisadores não foi nada fácil no período, muitos foram afastados, demitidos ou aposentados compulsoriamente por não estar de acordo com o regime ou não seguir suas diretrizes, sofreram ameaças constantes e

outras dificuldades. Foram atingidos principalmente os cursos de ciências humanas.

> Entretanto, os governos militares investiram sobremaneira em capacitação científica e tecnologia em diversos setores, não só em construções civis, como estradas, aeroportos e usinas hidrelétricas, como também visando ao aperfeiçoamento de submarinos, aeronaves, mísseis, estando atentos aos desdobramentos da revolução eletrônica e à importância estratégica das telecomunicações, informática, inclusive em instituições próprias de ensino e pesquisa, seja do Exército, da Marinha ou da Aeronáutica (*id*., p.321).

Motoyama, Queiroz e Vargas (2004) contabilizam que herdamos do período militar no quesito C&T, principalmente da presidência de Geisel: fomento à pesquisa tecnológica, formação de parques e pólos tecnológicos, expansão universitária, reconhecimento científico e tecnológico, grandes projetos – empresas estatais em setores estratégicos como energia e petróleo –, usinas nucleares para geração de energia elétrica, desenvolvimento da construção civil, desenvolvimento da pesquisa agronômica e a Embrapa, desenvolvimento da informática e reserva de mercado, indústrias de televisão, componentes eletrônicos e as telecomunicações e, enfim, o desenvolvimento de pesquisa espacial e indústria aeronáutica, a Embraer (Empresa Brasileira de Aeronáutica).

Principalmente na segunda metade da década de 1970 ocorre uma decadência do pensamento desenvolvimentista no mundo inteiro e do pensamento keynesiano. O pensamento liberal cresce e nesse contexto não há mais espaço para planificação do Estado ou de Estado intervencionista.

Desenvolvimento, redemocratização e neoliberalismo

Com a Nova República, há expectativa de grandes mudanças. Para Dias (2012, p.123): "a partir de 1985, ocorreram importantes mudanças na estratégia nacional de desenvolvimento brasileira". O autor analisa que, a partir daquele momento, a Política Científica e Tecnológica passa a ser orientada cada vez mais para o setor privado, implementando-se programas que visaram incentivar o setor a investir em C&T e buscando parcerias público-privadas (*id.,* p.125). Isso não se trata de uma especificidade brasileira, o autor comenta que, a partir da década de 1980, a globalização e o prevalecimento da ideologia neoliberal no ocidente "significou a vitória do privado sobre o Estado e a esfera pública" (*id.,* p.193).

Dias (2012, p.130) analisa que, principalmente a partir dos anos de 1990, o elemento da competitividade internacional passa a influenciar, não apenas na política econômica, mas também na política de C&T: "é a eficiência competitiva, garantida pela exposição das empresas locais à concorrência internacional, que passa a ocupar papel central no âmbito dessa estratégia". Referente às atividades realizadas pelas universidades públicas e institutos públicos de pesquisa, o autor comenta que: "embora ainda sejam públicas, as atividades que atualmente desenvolvem são de interesse das empresas privadas, e não da sociedade em geral." (*id.,* p. 153).

Nesse contexto, acompanhando o que acontecia em âmbito mundial, o país começa a adaptar sua legislação referente à propriedade intelectual às normas internacionais, enrijecendo

assim "as leis de Propriedade Intelectual (Lei nº 9.279/1996), de Cultivares (Lei nº 9.456/97), de Programas de Computador (Lei nº 9.609/98) e de Direitos Autorais (Lei nº 9.610/98)" (Dias, 2012, p. 131).

Embrapa: histórico e desenvolvimento do setor tecnológico agrícola brasileiro

Entre 1950 e 1970 a agricultura no Brasil não foi um objetivo nas questões do desenvolvimento autônomo. Como o país tem uma enorme extensão de terras, imaginava-se que a agricultura se desenvolveria naturalmente através da ocupação de seu território, sem que fosse necessário desenvolver tecnologias para o agronegócio. Enquanto países desenvolvidos já utilizavam de ciência e tecnologia no setor agrícola, no Brasil, em grande medida a agricultura ainda era de subsistência.

Entre 1970 e 1976 o preço internacional dos alimentos subiu muito, refletindo no valor na cesta básica, o que criava forte agitação popular. Então, o governo militar que investia na extensão territorial, passa a investir também no auxilio, através de crédito rural, para que produtores se equipassem com insumos de produção e bens de capital (Alves, Souza, Rocha e Marra, 2013, p. 21).

> Em 1971, criou-se um grupo de trabalho, liderado por José Pastore, professor da Universidade de São Paulo (USP), para investigar os motivos pelos quais a produtividade da agricultura não crescia, a despeito dos investimentos em extensão e crédito rural. A resposta do grupo, depois de dois anos de

> pesquisa, indicou ser falsa a hipótese da existência de estoque de tecnologia nas gavetas dos pesquisadores. Na segunda metade de 1972, os resultados do trabalho do grupo foram comunicados ao ministro da Agricultura, Cirne Lima; e fazia-se a proposta de uma drástica reforma da pesquisa por parte do Departamento Nacional de Pesquisa Agropecuária (DNPEA), ligado ao ministério da agricultura. A proposta, que contou com forte apoio do ministro Delfim Netto, foi aceita. Assim, nasceu a Embrapa, produto da crise de abastecimento do começo da década de 1970 (*id*., p. 22).

Nesse período, o desenvolvimento tecnológico para as necessidades específicas do Brasil já era visto como imprescindível para a dinâmica do setor. Fenômeno que já acontecia nos países desenvolvidos. Vieira Filho e Vieira (2013, p. 259) elencam os grandes propósitos que fizeram nascer a Embrapa:

> 1) garantir o abastecimento de alimentos nas cidades, onde se encontra a maioria dos pobres; 2) desenvolver o interior do país, gerando emprego, renda e bem-estar na área rural; 3) preservar a base de recursos do território brasileiro; e 4) criar excedentes para a exportação.

Apesar de a Embrapa surgir no governo Médici, em 1973, o processo em curso no período era o de "modernização conservadora" com o aumento de produtividade sem mudanças na estrutura fundiária do país. No governo Geisel com o II PND[2] a Embrapa ganha força e novos investimentos, uma vez que um dos focos do plano é justamente transformar o país

2 Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento. Plano desenvolvimentista formulado para o período de 1975 a 1979, que se tornou famoso por ter sido,

num produtor mundial de alimentos, matéria-prima agrícola e produtos agrícolas industrializados, diminuir o abismo que existia entre os produtores agrícolas das regiões já desenvolvidas do país e os produtores de zonas periféricas, além de pretender tornar o país autônomo no desenvolvimento de tecnologia especializada e adaptada às específicas condições territoriais e climáticas do Brasil.

É definido no II PND, no capítulo XIV sobre política de C&T, o papel que a Embrapa teria no plano:

> Tecnologia Agropecuária: através principalmente da EMBRAPA (ligada à nova empresa de extensão rural, EMBRATER), realização de um programa permanente e intensivo de pesquisas para os produtos básicos das diferentes regiões, a fim de dispor-se continuamente de novas espécies rentáveis e de formas de combate às doenças; programa de tecnologia de alimentos; pesquisa de cerrados. (II PND p.112)

A partir de então, o ponto fundamental para o desenvolvimento do setor agropecuário é a pesquisa e o desenvolvimento de C&T para a agropecuária, que conta com grande volume de recursos, instituições de dedicação exclusiva a esse objetivo e também apoio de diversas universidades. "Todo empreendimento tecnológico depende da existência de recursos humanos qualificados para atuar no campo da C&T, então, viabiliza-se uma capacitação tecnológica formando gente na área científica e tecnológica" (Motoyama, 2004, p. 310).

---

junto com o Plano de Metas, aquele que teve maior efetividade na história brasileira, em termos de investimentos realizados.

> O Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA), constituído por instituições federais, estaduais, municipais e privadas de pesquisas agropecuárias, está sob a coordenação da Embrapa. Entre suas atividades destacam-se os levantamentos pedológicos e a elaboração de mapas de solos, pelo Serviço Nacional de Levantamento e Conservação de Solos (SNLSC), sediado no Jardim Botânico, no Rio de Janeiro (Motoyama, Queiroz, Vargas, 2004, p. 369).

Em seus estudos sobre sistema de inovação, Mazzucato considera que "a inovação pressupõe a existência de uma economia altamente interconectada, com *feedback loops*[3] contínuos entre diferentes indivíduos e organizações que possibilitem o compartilhamento do conhecimento e a expansão de seus limites" (2014, p. 110). Ao assumir a coordenação do SNPA, a Embrapa passa a ter posição estratégica no sistema de inovação em tecnologias agrícolas no Brasil, como um produtor, controlador e disseminador do conhecimento gerado na área e também como gestor de volumosos recursos financeiros voltados a isso. O Estado aqui se torna uma peça-chave na economia agrícola. Esse papel da EMBRAPA consta inclusive no decreto de sua fundação:

> Art. 5º Para consecução de suas finalidades, deverá a EMBRAPA, especialmente:
>
> a) manter estreita articulação com o Sistema Brasileiro de Extensão Rural de que tratam os Decretos números 50.632, de 19 de maio de 1961, e 58.382, de 10 de maio de 1966, e

3 Sistemas em que informações são continuamente retroalimentadas e aperfeiçoadas.

> outros serviços de assistência técnica, públicos e privados, para efeito de difusão da tecnologia que houver desenvolvido diretamente ou por intermédio de convênios, contratos ou ajustes;
>
> b) colaborar com entidades públicas, federais e estaduais, que se dediquem à pesquisa agropecuária, visando à harmonização de programas;
>
> c) articular-se com entidades de direito privado, quando devidamente aparelhadas para execução de trabalhos de pesquisa, mediante contratos;
>
> d) evitar duplicação de investimentos na execução de atividades de pesquisa, mediante a sistemática mobilização da capacidade já instalada em outras áreas, especialmente nos Estatutos e nas Universidades;
>
> e) promover ou apoiar a formação e o aperfeiçoamento de pessoal especializado nos vários tipos de pesquisa a que deve dedicar-se, e realizar o treinamento sistemático de seu pessoal técnico e administrativo;
>
> f) conceder financiamentos para atividades de pesquisa, diretamente ou em articulação com mecanismos financeiros específicos.
>
> (Decreto nº 72.020 de 28 de março de 1973; disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/decreto/1970-1979/D72020.htm acessado em: 05 de agosto 16)

Um ponto importante que consta no decreto de sua fundação, é que a empresa pode fazer parcerias com instituições internacionais ou estrangeiras, caso seja de seu interesse, questão que gera muito debate, tanto na comunidade acadêmica quanto dentro da própria Embrapa. Questiona-se muito se parcerias desse tipo podem gerar apropriação privada da pesquisa pública e também sobre os processos e desenvolvimento

de C&T tornarem-se dependentes de tecnologias externas. É importante observar que nunca foi de interesse da Embrapa manter-se isolada dos progressos científicos gerados por empresas privadas ou por outras nações, e que desenvolvimento tecnológico requer colaboração de diversas áreas e instituições.

Outro ponto importante é também que suas atividades se dirigirão de acordo com os interesses das políticas definidas pelo governo que estiver no comando. Dessa forma, as estratégias da Embrapa se alteram conforme o interesse daqueles que governam o Brasil. Os planos de governo alteram-se muito, de acordo com a ideologia dos que governam, seus interesses por determinadas áreas, e suas formas específicas de reagir a pressões externas, assim, tanto as políticas para desenvolvimento de C&T, quanto as estratégias da própria Embrapa podem apresentar descontinuidade e incoerência ao analisar-se longos períodos.

O Censo Agropecuário realizado em 2006 mostrou forte concentração de renda (medida pelo índice de Gini) no setor e ao analisar isso a Embrapa considera que o principal fator que contribuiu para esse problema foi justamente o fator tecnológico. A Embrapa tem se voltado a modernizar a agricultura brasileira, incentivar o uso de tecnologias agrícolas permitindo aumentar a produtividade, desenvolver a agroindústria, transporte e exportações e considera bem-sucedida a difusão de conhecimento que propiciou em prol desses objetivos. No entanto é necessário pensar porque esse sucesso não chegou a todos.

Em um livro publicado pela própria Embrapa "Contribuição da Embrapa para o desenvolvimento da agricultura no Brasil", elaborado por pesquisadores da instituição, já na introdução

são apresentados os fatos marcantes da agricultura brasileira "o sucesso do agronegócio, a concentração da renda bruta, a dominância da tecnologia, o esvaziamento dos campos, a inexpressividade recente do êxodo rural, a não remuneração dos fatores de produção e os milhões de produtores sem acesso à tecnologia" (Alves, Souza, Rocha e Marra 2013, p. 15).

A Embrapa apresenta dados, analisando o período de 1970 a 2012, que mostram que seus investimentos contribuíram para a queda do preço da cesta básica "10% de incremento do orçamento da Embrapa implica a queda de 2,83% no preço da cesta básica" (Alves, Souza, Rocha e Marra, 2013, p. 19). E conclui que, como o preço da cesta básica pesa mais no orçamento dos pobres, a queda no preço proporciona transferência de renda aos mais pobres.

Ao mesmo tempo em que a Embrapa considera contribuir para transferência de renda ela aponta o aumento da concentração de renda bruta e a existência de pobreza absoluta em certa quantidade de propriedades agrícolas, concluindo: "Pela agricultura, tão somente, há poucas esperanças de se resolver o seu problema de pobreza. Não há como fugir de políticas de transferência de renda, e é preciso facilitar o emprego fora do estabelecimento e o crescimento da agricultura" (*id*., p. 31). Aponta em seguida que a maior parte dos estabelecimentos em situação de pobreza encontra-se no nordeste brasileiro, onde o principal problema é climático. A Embrapa analisa que isso acontece porque o êxodo rural nordestino não esvaziou o campo nordestino, o que aconteceu em outras regiões. No entanto, a vinda dessa população para a cidade não representa necessariamente melhoria de vida. Muitas vezes o que se

tem é a diminuição da pobreza no campo em consequência do aumento da pobreza nas cidades. A Embrapa esclarece que a decisão de manter essa população no campo, ou estimular sua vinda para a cidade é direcionada por políticas públicas, assim como o dever de desenvolver e dinamizar o mercado e as cidades, o que puxaria o crescimento do setor agrícola local.

O argumento apontado para o aumento da concentração de renda e a desigualdade produtiva é a modernização do setor. Com a difusão de novas técnicas e aquisição de tecnologias agrícolas, conhecimento produtivo entre outros, alguns produtores se adaptam e outros ficam à margem (Vieira Filho, 2013, p. 143), o que mostra que a modernização do setor pode ter caráter excludente.

Sobre isso, Mazzucato (2014, p. 238) comenta:

> (...) na teoria, os efeitos da inovação bem-sucedida, que leva a um resultado superior, deveriam ser vistos e sentidos na economia mais ampla. Como resultados superiores levam a novos produtos e/ou serviços que, por sua vez, melhoram a qualidade de vida, criam novas oportunidades de emprego, aumentam significativamente as exportações e a competitividade do país e depois levam a um incremento significativo da receita fiscal, costuma-se acreditar que os investimentos em inovação acabariam sendo reinvestidos em ativos tangíveis e intangíveis do país.

No entanto, o que se tem em diversos exemplos é que o sucesso de um empreendimento tecnológico não leva necessariamente a uma melhoria geral, os benefícios nem sempre são socializados.

O desenvolvimento tecnológico e as Leis de Proteção Intelectual

Além da questão social, a Embrapa tem forte atuação no desenvolvimento tecnológico agrícola nacional. Uma das áreas em que a empresa atua é a produção de sementes geneticamente modificadas, elaboradas especificamente para as condições climáticas e de solos brasileiros. Trata-se de um setor oligopolizado, dominado por grandes empresas multinacionais de biotecnologia e cuja forma de atuação costuma gerar muita polêmica.

Conhecimento e inovação tecnológica têm sido fatores estratégicos na garantia de crescimento econômico. "A articulação entre ciência e conhecimento foi considerada o principal ativo da economia global – denominada de 'economia do conhecimento'" (Vieira Filho, Vieira, 2013, p. 259).

Os primeiros avanços científicos na área de Biotecnologia genômica, ou baseada em técnicas de DNA recombinante, surgem nos países desenvolvidos em meados da década de 1980. No Brasil isso se dá a partir da década de 1990, principalmente no campo das sementes geneticamente modificadas (Guerrante, 2013). Essas mudanças impactam a sociedade e com isso há mudanças no ambiente jurídico internacional, principalmente em questões "que envolvem o acesso e a conservação da biodiversidade, os direitos de propriedade intelectual sobre organismos vivos – sejam eles modificados ou não –, os direitos do consumidor à informação, à biossegurança de produtos e processo etc." (*id.,* p. 71). No Brasil foram sendo

instauradas ao longo dos últimos anos uma série de leis que regulamentam a propriedade intelectual.

Em um estudo sobre as implicações jurídicas e bioéticas de patentes e transgênicos, Simone H. C. Scholze (2002) explica que, num panorama internacional, os altos custos de pesquisas e desenvolvimento tecnológico e o problema de apropriação dos produtos gerados por essas pesquisas são fatores que levaram ao enrijecimento dos direitos de propriedade intelectual no mundo todo. No que se refere aos países em desenvolvimento, ela considera que estes não desenvolveriam alta tecnologia e recursos humanos especializados de forma autônoma, mas sim por transferência de tecnologia. Diante disso, as leis de propriedade intelectual garantiriam tanto os direitos das inovações desenvolvidas no Brasil, quanto os direitos das empresas estrangeiras que atuassem no país (*id.,* pp. 75-76). Então, a partir da década de 1990, o governo brasileiro começa a adaptar suas leis nos termos das exigências comerciais internacionais. Para a autora, a adoção dessas leis é um estímulo ao desenvolvimento científico e tecnológico no país, ela alega que:

> Se por um lado, a ausência de qualquer forma de proteção certamente age como desestímulo aos investimentos destinados à inovação pelo setor privado, por outro, a alternativa à proteção patentária seria o segredo industrial, com o consequente não-desvendamento para a sociedade do processo tecnológico da invenção. O Congresso Nacional considerou, portanto, que o aspecto monopolístico existente no sistema de patentes é um preço razoável a pagar para evitar essas alternativas. (*id.,* p.83)

Existe amplo debate em torno das leis de proteção intelectual e de seu papel em economias em desenvolvimento, como o caso do Brasil. Em seus estudos sobre a globalização, Joseph E. Stiglitz (2007, p. 194) explica que as patentes dão ao inventor o direito de monopólio sobre sua criação. Esse monopólio permite cobrar um preço mais alto pelo produto, garantindo o retorno pelo investimento e auferindo uma maior taxa de lucros. Isso supostamente incentivaria o investimento em inovação e impulsionaria o desenvolvimento econômico.

> A inovação é importante: ela transformou a vida de todos. E as leis de propriedade intelectual podem e devem desempenhar um papel no estímulo à inovação. Porém, em geral não é correta a alegação de que direitos de propriedade intelectual mais fortes sempre impulsionam o desempenho econômico. Trata-se de mais um exemplo de como os interesses especiais – daqueles que se beneficiam com isso – utilizam uma ideologia simplista para defender suas causas (*id.*, p. 196).

A partir de meados dos anos de 1980, começaram a acontecer pressões no cenário internacional para que os países em desenvolvimento adotassem leis mais rígidas de proteção à propriedade intelectual. Muitos intelectuais analisam, no entanto, que isso não se deu com o interesse de estimular a inovação, mas sim pelo interesse das grandes corporações multinacionais em garantir monopólio de mercado. Utilizando-se do argumento de que leis mais rígidas nesse campo incentivariam o desenvolvimento econômico, essas corporações "tentaram usar os acordos de comércio para forçar os países em desenvolvimento a adotar leis de propriedade intelectual que são do gosto dessas grandes empresas" (*id.*, p. 195).

> As alterações de propriedade intelectual em anos recentes refletem não somente as mudanças na economia, mas também na influência política dos interesses empresariais. As grandes corporações gostam do monopólio – é muito mais fácil sustentar os lucros tendo um monopólio poderoso do que aumentando continuamente a eficiência; assim, para elas, a monopolização é benefício puro, não um custo social. Embora se pudesse esperar que as legislaturas e os tribunais fossem ponderar com cuidado os custos e benefícios de cada cláusula, na prática as leis da propriedade intelectual evoluíram de uma forma muito mais aleatória. Mas há uma tendência importante: os interesses empresariais da propriedade intelectual são cada vez mais vitoriosos em suas demandas. Muita gente dentro dos Estado Unidos – inclusive eu – acredita que isso foi longe demais (*id.,* pp. 208-209).

Stiglitz não é contra as leis de propriedade intelectual, ele considera que, caso sejam mal planejados, regimes de propriedade intelectual podem levar à menor eficiência econômica e, ao invés de incentivar, o regime pode acabar prejudicando o surgimento de inovações. O autor defende que, para ser funcional, o regime deve ser equilibrado, considerando não só os interesses dos inventores, mas da sociedade como um todo e lembra que "o conhecimento é o que os economistas chamam de "bem-público": todos podem potencialmente se beneficiar dele, não há custo de utilização" (*id.,* p. 198). O autor analisa que, quanto mais amplas as patentes "há um risco real de privatizar o que se encontra dentro do domínio público, uma vez que uma parte (possivelmente grande) do conhecimento coberto pela patente não é, de fato, "nova"" (*id.,* p. 199) e conclui que "eficiência econômica significa que o conhecimento deveria ser posto à disposição livremente, mas o regime de

propriedade intelectual *destina-se* a restringir a utilização" (*id.* p.198), dependendo da forma como for planejado.

> De um modo mais geral, uma vez que impedem a disseminação e o uso do conhecimento, as patentes retardam o ritmo da continuação das pesquisas, das inovações baseadas em outras inovações. E, já que todas as inovações se baseiam em inovações anteriores, o progresso tecnológico como um todo também é retardado (*id.*, pp .201-202).

O principal acordo internacional que orientou as mudanças na legislação brasileira de propriedade intelectual foi o TRIPS (sigla em inglês), Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio, um acordo da Organização Mundial do Comércio (OMC), proposto em 1994 que entrou em vigor a partir de 1995. Sobre esse acordo, Guerrante (2003, p. 78) explica:

> Em síntese, o acordo TRIPS requer que os países concedam patentes sobre produtos e sobre procedimentos em qualquer campo da tecnologia, sempre que atendam aos três requisitos básicos de patenteabilidade: novidade, atividade inventiva e aplicação industrial.

Para Stiglitz, questões de propriedade intelectual não deveriam ser tratadas em acordos de comércio. O autor considera que o acordo buscou defender principalmente interesse de instituições privadas de países desenvolvidos, e sobre isso conclui que "o TRIPS impôs ao mundo todo o regime de propriedade intelectual dominante nos Estados Unidos e na Europa" (Stiglitz, 2007, p. 211) o que é economicamente negativo já que países diferentes em situações culturais e econômicas

diferentes deveriam adotar regimes adaptados especificamente para sua realidade e necessidades. (*id.*, pp. 213-214).

Scholze apresenta opinião diferente de Stiglitz, para ela:

> Trata-se de equivoco, no entanto, acreditar que o único aspecto positivo dos direitos de propriedade intelectual, e da respectiva atualização da legislação brasileira nessa área, diz respeito exclusivamente aos aspectos de comércio internacional e de compatibilização do regime nacional com as práticas externas. Mesmo em situações onde ocorra pouca atividade no campo na biotecnologia, seja por empresas ou instituições estrangeiras de pesquisa, seja por nacionais, parece ser primário alegar que qualquer tipo de proteção intelectual beneficiaria predominante ou exclusivamente companhias multinacionais. Além do benefício direto de proteção aos direitos de propriedade dos pesquisadores, instituições públicas de pesquisa e privadas e pequenas empresas de base biotecnológica ativas no setor biotecnológico, a questão a ser considerada é como melhor estimular e usar os interesses de, por exemplo, grandes indústrias usuárias da biotecnologia e instituições de pesquisas dos países industrializados em benefício da economia e da sociedade brasileira. Nesse sentido é que a adequação aos direitos de propriedade intelectual deve se apresentar como incentivo para investimentos produtivos e para a instalação de unidades de pesquisa no país. (2002, pp. 96-97)

Guerrante (2003, p. 78) relata que o TRIPS é um acordo que, por sua natureza comercial, conflita com outras convenções, principalmente no que se refere aos direitos sobre a biodiversidade, privilegiando sempre o privado em detrimento ao público.

Especificamente sobre legislação referente a biotecnologia, consta no TRIPS:

> g) Obrigação de conceder proteção a variedades vegetais, setor em que o Brasil apresenta significativa competitividade, especialmente na pesquisa e no desenvolvimento de sementes adaptadas a regiões tropicais e subtropicais, garantindo a remuneração dos investimentos realizados principalmente pela Embrapa (art. 27.3.b) (Scholze, 2002, p. 95).

Dentre as mudanças legislativas que ocorreram no Brasil, a Lei de Proteção de Cultivares (LPC) trata especificamente de propriedade intelectual no setor da agricultura, Lei nº 9.456/1997 (BRASIL, 1997). "Desde a promulgação da LPC, os mecanismos de proteção à propriedade intelectual tornaram-se fundamentais para a coordenação e a gestão da pesquisa agropecuária e para o fortalecimento do aspecto institucional da pesquisa pública" (Vieira Filho, Vieira, 2013, p.261). Sobre a LPC. Guerrante (2003, p. 89) comenta:

> Entre seus objetivos, a LPC estimula os investimentos em programas de melhoramento genético vegetal, possibilitando a criação de novas cultivares com maior valor agregado, produtividade e adaptabilidade a diferentes condições edafoclimáticas. Estabelece a garantia da remuneração a quem investe e desenvolve novas tecnologias, e permite o aumento da produtividade e rentabilidade da agricultura brasileira, tornando-a mais competitiva.

Esperava-se, com a lei, que a iniciativa privada participasse mais no desenvolvimento desses produtos motivados pela patente, possibilitando também mais parcerias público-privadas.

As transnacionais do setor passaram a considerar fazer parcerias pois estas lhes garantiriam altos lucros ou futuras compras dessas sementes (Vieira Filho, Vieira, 2013). Isso, promoveu a vinda dessas empresas para o Brasil.

Guerrante (2003, p. 103) comenta que "a trajetória do mercado mundial de sementes ao longo dos últimos anos tem se caracterizado por acelerada redução no número de empresas que nele atuam". O setor mostrou-se altamente monopolista, marcado por fusões de grandes empresas do ramo de agroquímico, farmacêutico e alimentar, as empresas da chamada Ciências da Vida. A entrada dessas multinacionais no mercado brasileiro foi marcada por aquisições de sementeiras nacionais e empresas do ramo de biotecnologia.

Nos últimos anos, a Embrapa tem se destacado por pesquisas bem-sucedidas no setor de biotecnologia, principalmente desenvolvimento de grãos geneticamente modificados, que muito interessam a empresas privadas. "De uma maneira geral, a empresa de biotecnologia no Brasil é relativamente nova, sendo a Embrapa uma das pioneiras" (Santos, 2014 p. 24). Santos aponta em seu artigo que pesquisas em biotecnologia são também elaboradas em universidades públicas brasileiras com verbas federais ou estaduais e relata dois casos em que o produto gerado por essas pesquisas foram vendidos para a iniciativa privada, "em um típico processo de concentração de capitais" (*id*., p. 25).

A Embrapa possui grande quantidade de certificados de cultivares, o que funciona como proteção para o investimento feito em suas pesquisas, que são de longo prazo. Isso lhe permite cobrar *royalties* ou taxas das empresas privadas interessadas

em comercializar sementes desenvolvidas por ela, ou utilizar em suas pesquisas invenções patenteadas por outras empresas pagando *royalties* a elas (Vieira Filho, Vieira, 2013 p.267).

Hoje, a empresa tem fundamental importância no desenvolvimento de pesquisas biotecnológicas, é um *player* importante no mercado de sementes, dominando boa parte do mercado brasileiro. Vieira Filho e Vieira (*id.*, pp. 274-275) concluem que a trajetória da Embrapa permitiu aproximar ciência e mercado no setor agropecuário brasileiro, o que não aconteceu no setor industrial por exemplo. Eles consideram que os direitos de propriedade intelectual foram fundamentais nesse processo, assim como as parcerias público-privadas e nacionais e multinacionais.

Essa ideia de ciência voltada para mercado está totalmente de acordo com a ideologia liberal e muitas vezes não se atenta para questões de longo prazo, como distribuição de renda e melhoria de vida como um todo. Quando o foco passa a ser exclusivamente o mercado, a questão de obtenção de lucros é a maior prioridade.

Conclusão

De acordo com o que foi levantado na pesquisa, fica clara a importância e o papel do Estado brasileiro no desenvolvimento científico e tecnológico do país, não apenas como incentivador, mas como investidor direto. Herdamos do período desenvolvimentista boa parte do que temos hoje em infraestrutura para desenvolvimento do setor, como universidades, institutos

de pesquisa especializados, institutos de fomento a pesquisa, entre outros. O cenário muda a partir dos anos de 1980, principalmente. Tanto por questões externas quanto por questões internas muda a forma de atuação do Estado na economia brasileira. Passamos então do Estado desenvolvimentista dos governos militares para o Estado incentivador da competitividade dos governos democráticos liberais, o que altera como um todo as políticas públicas.

Sobre o papel do Estado no desenvolvimento de C&T, Dias (2012, pp. 225-226) considera que a visão antiestatista que marcou a reforma dos anos de 1980 na América Latina é "incoerente com a realidade latino-americana, dado que foi o Estado o principal responsável por alavancar o processo de industrialização nos países da região". Mazzucato (2014, p. 104) coloca em evidência a importância do reconhecimento público do papel do Estado no desenvolvimento tecnológico "na verdade, o desenvolvimento da indústria da biotecnologia nos Estados Unidos é um produto direto do papel fundamental do governo na liderança do desenvolvimento a base de conhecimento que proporcionou seu sucesso e crescimento global". Assim como eles, outros autores também salientam a importância da atuação do Estado.

A Embrapa surgiu durante a ditadura militar e com viés desenvolvimentista. Um dos fatores que pode ter colaborado para seu casamento com o agronegócio é justamente a modernização conservadora, implementada pelos militares, que não mexia na estrutura fundiária do país. É interessante ressaltar que mesmo com o fim da ditadura militar nunca foi feita no país uma reforma agrária que poderia colaborar no sentido

de diminuir a concentração de renda nas áreas rurais, o que refletiria também em questões urbanas.

Um dos pontos mais importantes observados foi a tendência à privatização dos lucros das pesquisas públicas. Isso foi apontado por diversos autores das áreas aqui trabalhadas, e geralmente num tom de questionamento. Outro ponto observado foi a questão da concentração de renda, que foi observada tanto pela própria Embrapa ao analisar a situação dos produtores rurais do país, como pode ser vista também na oligopolização do setor de biotecnologia mundial. Há ainda um terceiro ponto, a questão da monopolização do conhecimento que pode funcionar como um entrave para o desenvolvimento da sociedade como um todo. Essas três tendências apontadas vão contra os ideais de fundação da Embrapa, que é, além do desenvolvimento tecnológico, o desenvolvimento social.

Verificou-se no estudo que as estratégias da Embrapa a partir dos anos de 1990 passam, em grande parte, a responder às expectativas do mercado internacional e de grandes corporações, que passaram a pressionar os países em desenvolvimento a adotarem políticas econômicas liberais. Como a empresa representa um setor estratégico da economia brasileira que envolve sua participação no comércio mundial (de *commodities* principalmente), seus interesses e estratégias se modificam quando se modificam os interesses políticos para o setor. Notam-se então mudanças em sua política de desenvolvimento no decorrer do tempo. O apoio às novas medidas adotadas não tem aprovação unanime, como é o caso das leis de propriedade intelectual sobre a biotecnologia. Em que

medida essas mudanças alteram o desenvolvimento do país é um tema que exige ainda investigação mais profunda.

Referências

ALVES, Eliseu Roberto de Andrade; SILVA, Renato Cruz. Qual é o problema de transferência de tecnologia do Brasil e da Embrapa? Em: *Contribuição da Embrapa para o desenvolvimento da agricultura no Brasil* – Eliseu Roberto de Andrade Alves, Geraldo da Silva e Souza, Eliane Gonçalves Gomes – Editores Técnicos. Brasília, DF: Embrapa, 2013.

ALVES, Eliseu Roberto de Andrade; SOUZA, Geraldo da Silva e; ROCHA, Daniela de Paula; MARA, Renner. Fatos marcantes da agricultura brasileira. Em*: Contribuição da Embrapa para o desenvolvimento da agricultura no Brasil* – Eliseu Roberto de Andrade Alves, Geraldo da Silva e Souza, Eliane Gonçalves Gomes – Editores Técnicos. Brasília, DF: Embrapa, 2013.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Ideologia e Desenvolvimento: Brasil 1930-1964. In: Maria Rita Loureiro. (Org.). *50 anos de ciência econômica no Brasil (1946-1996): pensamento, instituições, depoimentos*. 1ed.Petrópolis: Vozes, 1997, v. 1, p. 71-105.

BRASIL. Decreto nº 72.020 de 28 de março de 1973. Aprova os Estatutos da Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuária e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/decreto/1970-1979/D72020.htm; acesso em: 05 de agosto 16

CONWAY, Gordon. *Produção de alimentos no século XXI: biotecnologia e meio ambiente*; tradução: Celso Mauro Paciornik – São Paulo: Estação Liberdade, 2003.

DIAS, Rafael de Brito. *Sessenta anos de política científica e tecnológica no Brasil*. 1.ed. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2012.

GUERRANTE, Rafaela Di Sabato. *Transgênicos: uma visão estratégica*. Rio de Janeiro: Interciência, 2003.

MANTEGA, Guido. O Governo Geisel, o II PND e os Economistas, EAESP/FGV/NPP – Núcleo de Pesquisas e Publicações; Relatório de Pesquisa nº 3/1997.

MAZZUCATO, Mariana. *O Estado Empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado*; tradução: Elvira Serapicos. – 1ª ed. – São Paulo: Portifólio-Penguin, 2014.

MOTOYAMA, Shozo; 1930 – 1964: Período Desenvolvimentista. Em: *Prelúdio para uma História: Ciência e Tecnologia no Brasil.* Org: Motoyama Shozo; colaboradores xxx, São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

MOTOYAMA, Shozo; QUEIROZ, Francisco Assis de; VARGAS, Milton; 1964 – 1985: Sob o Signo do Desenvolvimentismo. Em: *Prelúdio para uma História: Ciência e Tecnologia no Brasil.* Org: Motoyama Shozo; colaboradores xxx, São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

SANTOS, Agnaldo. *Biotecnologia e Biossegurança: Aspectos de uma Estratégia Nacional de Desenvolvimento.* Revista Internacional de Ciências · v.4 - n.1 · jan./jun. 2014

SCHOLZE, Simone Henriqueta Cossetin. *Patentes, transgênicos e clonagem: implicações jurídicas e bioéticas*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

SINGER, Paul. *A crise do "Milagre"*. 7ª ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.

STIGLITZ, Joseph E. *Globalização: como dar certo*: Tradução: Pedro Maia Soares. Companhia das Letras, 2007.

VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. Grupos de eficiência tecnológica e desigualdade produtiva na agricultura brasileira. Em*: Contribuição da Embrapa para o desenvolvimento da agricultura no Brasil* – Eliseu Roberto de Andrade Alves, Geraldo da Silva e Souza, Eliane Gonçalves Gomes – Editores Técnicos. Brasília, DF: Embrapa, 2013.

VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro; VIEIRA, Adriana Carvalho Pinto. Propriedade intelectual na agricultura brasileira: da pesquisa à proteção de cultivares. Em: *Contribuição da Embrapa para o desenvolvimento da agricultura no Brasil* – Eliseu Roberto de Andrade Alves, Geraldo da Silva e Souza, Eliane Gonçalves Gomes – Editores Técnicos. Brasília, DF: Embrapa, 2013.

II Plano Nacional de Desenvolvimento, 1975-1979. RJ, IBGE, 1974.

O Plano Real e as armadilhas do projeto econômico: processo inflacionário, baixo crescimento e vulnerabilidade externa[1]

Vitor Luiz Carvalho da Silva
Vinicius Rezende Carretoni Vaz

Resumo

De 1987 a 1998 registra-se um dos períodos mais críticos da economia brasileira. Esta se vê em uma conjuntura de hiperinflação, dependente de capitais e de grande endividamento externo. Com as políticas de estabilização do governo FHC, o endividamento toma proporções ainda maiores, enquanto a política de âncora cambial abre caminho para as importações

1 Trabalho apresentado ao: XVI FÓRUM DE ANÁLISE DE CONJUNTURA "A CONJUNTURA BRASILEIRA E LATINO-AMERICANA EM UM CONTEXTO DE CRISE", promovido pelo Departamento de Ciências Políticas e Econômicas, Grupo de Pesquisa "Estudos da Globalização" e pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências da UNESP, Câmpus de Marília e realizado entre os dias 5 e 7 de dezembro de 2016.

e para o déficit na balança comercial. As políticas de estabilização do FHC – presentes no receituário do FMI – foram em grande parte desnecessárias, e seu fracasso levou a estagnação econômica nacional gerando grande prejuízo para a classe trabalhadora. Este trabalho busca refletir acerca das medidas políticas e econômicas que levaram ao estrangulamento da economia, gerando baixo crescimento e fragilidade externa e excessivo endividamento.
Palavras-Chave: Neoliberalismo; Endividamento externo; Plano Real.

Introdução

Para compreendermos os mecanismos e os descompassos do Plano Real pretendemos explorar, de forma breve e sumária, questões indispensáveis do contexto mundial. Segundo (Corsi, 2003; Harvey, 2012), a sociedade capitalista encontrava-se em uma crônica crise no fim dos anos 1960, reverberando no âmbito da totalidade social. A concorrência intercapitalista com a reconstrução e expansão do Japão e da Europa ocidental no pós-guerra, gerou capacidade ociosa em determinados setores da economia, afetando diretamente a lucratividade e a produtividade das empresas, tal fato, cujas preposições davam inicio a dissolução da economia por meio de uma crise fiscal e inflacionária impactou, sobretudo, os Estados Unidos, solapando a estabilidade do dólar como moeda-reserva internacional.

De acordo com Harvey (2012, p.135), a formação do mercado eurodólar e a redução do crédito apontavam para

contração do poder estadunidense, a competição internacional se intensificou, não por acaso, em face da reconstrução do Japão e da Europa ocidental, seguidos pela recém-industrialização da periferia do capitalismo, "desafiando a hegemonia estadunidense no âmbito do fordismo", se beneficiando da força de trabalho sedimentada em contratos sociais fracos ou mesmo inexistentes, comprimindo a taxa de lucro dos países centrais, para Corsi (2003, p.21 -22), esses acontecimentos "contribuíram para minar o dólar como moeda chave do sistema monetário internacional, comprometendo os acordos de Bretton Woods", levando, ao fim e ao cabo, a desvalorização do dólar e a substituição de taxas cambiais fixas, por taxas de câmbio flutuantes. Outros fatores importantes são indispensáveis para compreender as múltiplas determinações desta crise. No mesmo período histórico, elencamos, ainda que de forma sumária, a significativa derrota dos EUA no Vietnã em 1973, o sucesso egípcio e Sírio na guerra do Yom Kippur (1973) pressionando as potências ocidentais e os cartéis do petróleo do Oriente médio, que elevaram os preços de seus produtos[2] e, por fim, a experiência do socialismo russo (URSS) que não se colocava como alternativa em relação a essas profundas transformações sociais (devido os crimes de Stalin), e posteriormente, por certo, sua dissolução (1991).

De modo geral, se recortarmos o período histórico pós-1960, de acordo com Harvey (2012, p.135) "o fordismo e o

2 O petróleo enquanto fonte barata de energia foi um dos pilares que impulsionaram a expansão capitalista em escala mundial, o seu preço foi elevado entre os anos de 1974 a 1975 caracterizando o primeiro choque, o segundo choque ocorreu entre os anos de 1979 a 1980 golpeando a taxa de lucro dos países produtores de manufaturado mundo todo.

Keynesianismo" que impunha uma carga psicológica no modo de produzir a vida, se mostravam incapazes de saturar as contradições postas pelo capitalismo, evidenciando o esgotamento do padrão de acumulação, consumo e de sociabilidade (*welfare state*), a palavra a ser combatida na época, era: rigidez. "Rigidez no sistema de investimento e produção", "rigidez nos mercados", "rigidez nos contratos de trabalho", enfim, a palavra rigidez fora substituída pela palavra "flexibilização", desta forma, a passividade com a qual a classe trabalhadora vinha lidando através dos mecanismos de controle taylorista-fordista, se rompe, dando uma resposta, concreta, coletiva, com inúmeras "greves no período de 1968-1972" contra os perigos da era fordista-keynesiana que se encontrava em colapso. Neste sentido, floresce na Europa e nos EUA uma cultura, cujas tarefas e perspectivas eram a de contestar o capitalismo, nessa operação, formaram-se blocos de resistências alternativos aos movimentos de esquerdas mais tradicionais como, por exemplo, o sindicalismo.

No entanto, permanecendo insolúvel, o capitalismo reagiu ao colapso da crise fordista-keynesiana, mais uma vez se reestruturando, resgatando das cinzas o liberalismo dos anos 1930, sob uma nova roupagem, intitulado: neoliberalismo, orquestrado por Ronald Reagan nos Estados Unidos (1981-1989) e Margareth Thatcher na Inglaterra (1979-1990), governos que apontam como tendência a austeridade, segundo (Corsi, 2003; Harvey, 2012), desmontando o Estado de Bem Estar Social e os sindicatos, redirecionando os gastos sociais para valorização financeira de capital, por meio, da ampliação dos gastos públicos, inserindo na pauta mundial as políticas neoliberais

como resposta a crise, *pari passu* a desregulamentação e financeirização econômica, cujas consequências deram inicio a globalização do capitalismo.

Enquanto na periferia do sistema, enrijeceram as políticas de pagamentos da divida externa, sobretudo, após, a catastrófica crise mexicana[3], bem como, um forte incentivo à abertura econômica, contribuindo, sistematicamente, para o fim das políticas desenvolvimentistas, como no caso brasileiro[4], auferindo espaços mais amplos e desregulamentados para va-

3 Para François Chesnais, essas políticas não visavam em especial os países do terceiro mundo, mas foi para eles que as consequências foram, de imediato, mais dramáticas. A multiplicação por três e até por quatro das taxas de juro a que as quantias pedidas de empréstimos tiveram de ser reembolsadas precipitou a "crise da dívida do terceiro mundo", cujo primeiro episódio se desenrolou no México, em 1982. A dívida deu origem, ao longo da década de 1980, às negociações referidas mais acima, que conduziram ao seu escalonamento no tempo, em condições segundos as quais não podia nem devia ser alguma vez reembolsada totalmente, mais sim prolongada ano após ano. Para os países que se haviam endividado, a drenagem imposta pelo serviço da dívida conduziu, no melhor dos casos, a uma "década perdida". No plano interno, teve efeitos muito graves para as camadas sociais dominadas; recriou ou acentuou a dependência externa. (CHESNAIS, 2012. P 46-47).

4 Evidentemente, não podemos supor que o desenvolvimentismo teve fim com a crise internacional do capitalismo, uma vez que a crise se estabeleceu, ao fim e ao cabo, no coração do sistema, quer dizer, nos países centrais. Desta forma, o Brasil alçava se desenvolver com base no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), políticas econômicas de inspiração Keynesiana. A contribuição a qual nos referimos esta contida na política de fortalecimento do dólar feita pelos Estados Unidos, por meio do aumento da taxa de juros e a desregulamentação dos mercados, afetando diretamente os países periféricos, aumentando o serviço da dívida externa, levando alguns países a contrair empréstimos para saldar dividas anteriores, gerando, portanto, um crescimento financeiro da dívida, comprometendo os projetos de desenvolvimento.

lorização de capital, com novas tecnologias, organizações produtivas flexíveis, reduzindo o numero global de trabalhadores e criando novos produtos.

Diante das questões apresentadas, observa-se a perda da estabilidade econômica em proporções mundiais, afetando diretamente os países de vulnerabilidade externa, a exemplo, vejamos mais de perto o caso brasileiro.

Desenvolvimento

Em 1986 as tentativas de inserção de uma política mais heterodoxa, cujo itinerário político foge do receituário de combate à inflação, o Plano Cruzado, plano econômico do Presidente Fernando Coller de Mello, além de fracassar, culminou na contribuição para o agravamento dos problemas – problemas cujas raízes foram herdadas do II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) –, o jovem presidente demonstrava-se deficiente nos sintomáticos dilemas políticos e econômicos, sua inépcia teve como tributo o alto custo de seu governo, antes mesmo do cumprimento do seu mandato. Em 1992 sob a égide do governo Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso (FHC) entra no cenário político como Ministro da Fazenda, nesse marco, precisamente, era indispensável florescer um plano econômico plenamente novo, capaz de estancar o ciclo inflacionário. O Plano Real, plano econômico do então Ministro da Fazenda, tinha como objetivo acabar com a crise inflacionária que assolava o país desde os anos 1970, suas nuanças, desenhadas sob o substrato de um indexador

universal URV (Unidade Real de Valor) e, como aponta Corsi (2003, p. 42), simultaneamente, enraizada a "um âncora cambial que desse sustentação e credibilidade a nova moeda". Dessa maneira, por se tratar de um tema complexo da economia brasileira fizemos um esforço de sistematização para abordagem dessa problemática, analisemos, então, os desdobramentos dessa nova política econômica.

Vejamos, como ponto de partida, as quatro fases do Plano Real. Conforme aponta Bresser (2014), 1): Inicialmente, o Estado patrocina diversos cortes em despesas incluindo os gastos social, realiza aumento nos impostos com o objetivo de equilibrar o orçamento; 2): A Unidade Real de Valor (URV) tinha por requisito o calculo através de duas moedas – o Cruzado e o URV –, onde os produtos e os serviços eram calculados com a durabilidade de três meses, o objetivo estratégico era fazer com que a Unidade Real de Valor corrigisse os preços diariamente com minidesvalorizações na taxa de câmbio, enquanto os cálculos salariais foram pensados a partir de uma média mensal do URV; 3): Nesta fase do Plano Real, o cruzeiro foi suprimido e o URV se metamorfoseou na moeda Real, passando a atuar como única moeda, nesse sentido, sob tais condições, a taxa de inflação que vinha crescente foi reduzida, chegando próximo a zero; 4): Na última fase do Plano econômico, a nova moeda, a princípio, teve seu valor preso ao dólar por meio do mecanismo de âncora cambial, permanecendo por quase cinco anos. Com a abertura comercial a moeda se valorizou, o câmbio apreciado tornava viáveis as importações, ocorrendo em déficits na balança comercial. Consequentemente, essas ações foram possíveis até que os

déficits se aprofundassem, e, por essa razão, levando a desvalorização da moeda, segundo Bresser (2014, p. 317):

> O uso e abuso dessa âncora nos anos seguintes, sempre em nome do Plano Real, teria consequências desastrosas para a economia brasileira. Enquanto o Banco Central mantinha a política de minidesvalorizações, a combinação perversa de juros altos e câmbio valorizado manteria a economia semi-estagnada, inviabilizando os investimentos, enquanto as dívidas internas e externas aumentavam explosivamente, impulsionadas pela taxa de juros. A flutuação do Real somente aconteceria mais tarde, em janeiro de 1999, em meio à crise de balança de pagamentos causada por essa sobreapreciação, que os responsáveis pela política econômica não tiveram coragem de corrigir na época em que ela apareceu.

De fato, como se vê, os impactos iniciais do Plano Real foram positivos, a economia retomou o crescimento e a inflação obteve queda substancial. Entretanto, a fragilidade do Plano Real, com a adoção de políticas de estabilização baseados em âncoras cambiais, como aponta Corsi (2003, p. 44), fica "sujeitos a profundos desequilíbrios externos fruto, principalmente, no incremento das importações e do declínio das exportações". Observando a questão mais de perto, agora com Fernando Henrique Cardoso (FHC) na presidência, podemos verificar as questões contrapostas no período continuo[5], e nos atentar, de forma equivalente, que durante esse período não houve indícios de desenvolvimento econômico. Ao contrário,

5 O período supracitado é referente aos mandatos de Fernando Henrique Cardoso como Ministro da Fazenda (1993 a 1994) e presidente da República (1995 a 2003).

o crescimento atomístico apresentado é, na verdade, índices de crescimento sofríveis no PIB, quer dizer, queda dos salários, aumento da desigualdade social e do endividamento público. Ora, o mérito de Fernando Henrique Cardoso (FHC) está nas circunstâncias do demérito em contribuir para hegemonizar a política econômica neoliberal no Brasil. Deste modo, em sua gestão, fora despojados os controles de entrada e saída de capital, acompanhamos o avanço devastador das privatizações e, por conseguinte, a financeirização da economia seguidas, simultaneamente, de vendas e fusões de empresas nacionais, públicas e privadas. Por fim, como reflexo objetivo, esse processo é conferido com a desnacionalização e/ou reconversão destas empresas para atividades de menor valor, a exemplo, montagem de componentes importados (SALLUM, 1999; FILGUEIRAS, 2003).

Assim, na entrada dos anos 1990, pode-se verificar uma estabilização monetária no Brasil, enquanto grande parte de seus vizinhos latino-americanos amargavam uma profunda crise; com toda a evidência, é importante aludir às particularidades com a qual foi possível articular a estabilização monetária brasileira, uma vez que a mesma adquiriu, num tratamento pormenorizado, desdobramentos negativos. Nas condições que se seguem, Emir Sader (2007) aponta destaque para os feitos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) em contraponto aos países latino-americanos, florescendo sob o impacto do Plano Real, o aumento da informalidade, do desemprego e a retração salarial, ao mesmo tempo em que, o Estado e as famílias se endividavam. Sobre os outros países latino-americanos – países como Argentina, Chile e Peru –, basta mencionar,

a esse propósito, que conseguiram estabilidade econômica como o Brasil, sem que o mercado interno e, no aspecto mais amplo, o desenvolvimento nacional estagnasse, como no caso brasileiro, que adotou a concepção conservadora de estabilidade econômica. Segundo Sader (2007 p.137-138):

> Seu governo conseguiu estabilidade monetária de forma similar ao que foi conseguido em países como Chile, Argentina, Peru, com a particularidade que foi aplicada a taxa de juros real mais alta do mundo para atrair capitais financeiros que dessem fundamento a essa estabilidade política e ideologicamente a operação foi um sucesso com a reeleição de Cardoso, derrotando a esquerda por duas vezes, no primeiro turno. Econômico e socialmente, no entanto, foi um desastre: depois de elevar o poder aquisitivo dos setores mais ricos, concentrando renda na cúpula em detrimento das camadas médias, os mais pobres também começaram a perder poder aquisitivo de forma direta e pela transferência da maior parte da população para a economia informal, perdendo renda e direitos.

Disso decorre, segundo Sader (2007), que no governo Fernando Henrique Cardoso, a concepção conservadora de estabilidade permite sustentar o aumento do desemprego e da precarização total[6] da classe trabalhadora, desde que, sob essas circunstâncias, tendo como preocupações principais, a capacidade de honrar a dívida com seus credores. Mas em relação a esse problema, ocorre justamente o oposto, quer dizer,

6 Por precarização total, compreende-se não apenas as condições de trabalho, mas também, a vida e suas condições de subexistência/existência classe trabalhadora.

se pensarmos em longo prazo, essa política macroeconômica reside sob a ineficácia, devido o crescimento da divida pública.

> O Estado, por sua vez, pressionado pelas taxas estratosféricas de juros e pelo ingresso de capitais especulativos, multiplicou seu endividamento por cinco, ao contrario do saneamento fiscal prometido pelos planos de ajuste, apesar da privatização de grande parte de um patrimônio público que havia sido um dos protagonistas fundamentais do acelerado crescimento das décadas anteriores. A dívida externa pública que era de 54 bilhões em 1994 – anos de entrada em vigor do Plano de estabilidade monetária de Cardoso – passou para 550 bilhões seis anos depois, aumentando 20% ao ano, embora 75% do orçamento fossem destinados à rolagem da dívida. Em outras palavras, substituiu-se a inflação pelo endividamento, que não financiou nenhum tipo de obra pública, ou elevação de qualidade dos serviços públicos ou sua extensão. (SADER, 2007 p.138)

O problema propriamente dito, para dizê-lo brevemente, nada mais é que no governo Fernando Henrique Cardoso cresceu de forma significativa o endividamento público, as consequências residem no fato de uma política que prometia estabilidade e fechamento das contas externas, mas, pelo contrario, a alta taxa de juros e o crescimento das privatizações, tinham como objetivo imediato, também, estimular o capital externo especulativo. Com isso, os juros altos poderia atrair o capital especulativo que, por conseguinte, também aumentava o endividamento do Estado. É bem verdade que as privatizações, de modo correspondente, corroboravam para entrada de investimento externo direto, mas, todavia, em ultima analise, ela diminui a "margem de manobra" que permite o Estado

desenvolver a infraestrutura do país. Isso nos mostra que o Brasil se encontrava totalmente dependente da conjuntura externa para resolver seus problemas econômicos.

De acordo com Gonçalves (2002), a partir de 1995 o Brasil passa a ter um grau maior de vulnerabilidade externa, se comparado aos países em desenvolvimento, os indicadores de fluxo e de estoque demonstram que na gestão do governo Fernando Henrique Cardoso tal vulnerabilidade ganha magnitude, gerando déficits em transações correntes.

> Erros de estratégia e de política econômica a partir de 1995 (governo FHC) aumentaram a vulnerabilidade externa da economia brasileira e, portanto, colocaram o país em uma trajetória de instabilidade e crise. Ao longo dos anos o país tem experimentado uma redução gradativa e significativa da sua capacidade de resistência diante de fatores desestabilizadores e choques externo e, portanto, o Brasil tem mostrado os sintomas e sofrido as consequências da sua crescente vulnerabilidade externa. Não é a globalização que explica a crise. De fato, a crise é determinada pela vulnerabilidade externa do país, que tem raízes na estratégia de inserção internacional e nos erros de política do governo. (GONÇALVES, 2002.p.161-162)

Outro fator que contribuiu para vulnerabilidade externa foi à liberalização comercial, a saber, esse elemento implicou em desnacionalização das empresas, tanto por meio das privatizações, quanto por meio do crescimento de fusões e aquisições de empresas brasileiras. A influência exercida pelas privatizações no território nacional, refletem a velocidade com a qual aconteceram, diminuindo a participação do Estado no mercado.

> Comparando-se a lista das quarenta maiores empresas classificadas pela origem do capital nos anos 1989 e 1999, observa-se que a parcela controlada pelo capital estrangeiro aumentou de 37,5% para 45%, enquanto a participação do Estado foi reduzida substancialmente [...]. Dessas empresas, no final da década de 80, quatorze eram estatais, das quais restavam apenas oito em 1999. Entre as dez maiores empresas, se em 1989 havia seis estatais, ao final da década de 90 apenas três figuravam na lista. (DINIZ & BOSCHI, 2004.p.69)

Segundo Paul Singer (1999) o período ficou caracterizado como "aposta perdida", o governo Fernando Henrique Cardoso esperava uma enxurrada de capital estrangeiro, para selar o compromisso com a reestruturação e modernização da indústria e assegurar o reequilíbrio na balança comercial, mas, como foi possível ver em outro momento, esse processo não ocorreu exatamente conforme o esperado. É fundamental para compreensão do centro de gravidade dessa problemática, que não separemos a política de taxa de juros da política de privatizações, pois, se por um lado os efeitos da alta taxa de juros aumentava o valor da dívida, por outro, as privatizações geravam receitas para desacelerar o crescimento da dívida pública.

O quadro, nesse caso, tornou-se, a rigor, ainda mais grave, a dívida não apenas cresceu como mudou sua composição, passando a ser constituída, predominantemente, por títulos públicos – dívida mobiliária federal –, com o tempo de rolagem da dívida menor, a mínima alteração na taxa básica refletia imediatamente nos juros pagos pelo governo. Segundo Sicsú (2005), no fim do governo Fernando Henrique Cardoso,

60, 3% da dívida interna eram indexadas à SELIC, comprometendo mais de 55% do PIB.

Para não ficar apenas sob a guisa da ilustração dos mecanismos de dominação financeira, caracterizando, de modo geral, pelas pressões externas do Fundo Monetário Internacional (FMI), dá-se a devida importância nesse processo, ao sistema financeiro nacional, que obteve relativo crescimento na época, pressionando o Estado para manutenção da macroeconomia neoliberal sob ameaça de fuga de capitais.

> O Brasil passou assim, no espaço de poucas décadas, de uma economia agrária a outra industrial – ainda que periférica e dependente, mas com um potencial econômico inegável – para virar o século nos braços do capital especulativo, que alimenta e aprisiona a estabilidade monetária, como um grilhão que impede o seu crescimento. (SADER, 2007 p.138)

Como podemos observar é muito mais complexa a situação de vulnerabilidade brasileira, pela qual, não se resume a questão dívida/juros, o problema, nos parece, estar na base do tripé macroeconômico: a questão cambial. Segundo Bresser (2014), a financeirização da economia passa a influenciar a política cambial, a valorização da moeda confere o aumento da liquidez dos capitais financeiros, favorecendo, portanto, o sistema financeiro. Com isso, as proporções do câmbio apreciado refletem diretamente no aumento do endividamento, gerando a substituição da poupança interna pela externa, contribuindo para fragilidade financeira e a crise na balança de pagamentos.

> [...] as entradas excessivas e desnecessárias de capital se encarregam de lavá-la para a área do déficit em conta-corrente e do endividamento externo. Por outro lado, podemos pensar que esse endividamento passa por três momentos. Em todo o processo, temos uma substituição da poupança interna pela externa, quando o país, já está bastante endividado temos a 'fragilidade financeira externa' (que, por muito tempo, os estruturalistas pensaram que era uma 'condição estrutural' do desenvolvimento), e, finalmente, temos nova crise de balanço de pagamentos. O caráter cíclico da sobreapreciação cambial evidenciou-se com clareza no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Depois do Plano Real, a moeda apreciou-se fortemente devido a suas políticas – a de crescimento com poupança externa e a do uso da taxa de câmbio como âncora para segurar a inflação residual que o plano deixaria (BRESSER, 2014 p.159).

Ora, está claro que, as escolhas das políticas econômicas do governo Fernando Henrique Cardoso, resultaram em déficits em conta-corrente e no aumento da dívida externa, mas essa inefetividade, em termos econômicos, leva a um beco sem saída, quer dizer, torna-se insustentável honrar os compromissos de rolagem da dívida, motivando, consequentemente, na crise de 1999. A despeito dessa constatação, não se pode, contudo, dizer que o motivo para a apreciação cambial seja somente a valorização do capital financeiro, deve-se reconhecer que, também há reflexos sociais na valorização cambial. Numa consideração mais atenta, ocorrendo à valorização cambial, os setores da classe alta que medem sua riqueza em dólares, percebem a incidência direta no aumento da paridade com o dólar. Nesse contexto, a classe média, sofre um aumento no poder de compra, sobretudo, com produtos importados,

enquanto os setores mais pobres consegue a manutenção de grande parte dos produtos da cesta de consumo básico. Para Bresser (2009), soma-se aos motivos de apreciação cambial, por assim dizer, o "populismo cambial".

Outro polo da antinomia está presente nos índices de produtividade da indústria, não sendo possível observar o fenômeno da desindustrialização "plena" nos anos 1990, da qual, cabe sublinhar, ainda que irrisória, houve aumento na produtividade da indústria de menor valor adicionado. Não obstante, o valor adicionado por unidade de produto diminuiu, ou seja, a indústria de maior complexidade tecnológica teve relativa queda, de 47,1% em 1996 para 43,3% em 2003 de acordo com Feijó, Carvalho e Almeida (2005), sendo possível visualizar na época o fenômeno da "desindustrialização restritiva".

De acordo com Ramos e Reis (1997), um dos fatores essenciais para caracterizarmos a desindustrialização, se expressa no nível da participação da indústria como fonte de emprego. Os anos 1990 ilustra, neste caso, uma acentuada queda na empregabilidade.

> Sem dúvida, o aspecto mais marcante do ajustamento observado no início da década de 90 está ligado ao nível do emprego no setor industrial. O esforço da indústria em resposta ao processo de abertura comercial envolveu a reestruturação organizacional e produtiva das empresas, passando pelo enxugamento dos quadros de pessoal. O resultado [...] foi uma sensível redução no nível de emprego no setor, uma queda de cerca de 25% do início de 1991 até o penúltimo trimestre de 1996, sendo que pouco menos da metade após o lançamento do Plano Real. (RAMOS & REIS, 1997. p.4)

Como se vê, a política econômica do governo de Fernando Henrique Cardoso inviabilizou a indústria e contribuiu para queda da empregabilidade no ramo industrial, dentre os setores mais penalizados estão principalmente o setor de fabricação de aparelhos de material elétrico, eletrônico e indústrias têxteis.

> A decomposição do valor adicionado da indústria entre 1991 e 2003 mostra que houve uma maior concentração em um número menor de setores e, a partir do cruzamento deste indicador com a participação percentual do emprego, os autores afirmam que as indústrias têxteis, de fabricação de aparelhos e equipamentos de material elétrico e de fabricação de aparelhos e equipamentos de material eletrônico sofreram um processo de desindustrialização, pois apresentaram queda relativa sob ambas às perspectivas (SQUEFF, 2012. p.17).

O que nos interessa ressaltar desse processo é que, não foram apenas os ataque aos empregos e à balança comercial, mas, sobretudo, e talvez o mais importante, um ataque que quebra o potencial de ascensão econômica do Brasil, o que, desta feita, poderia tirá-lo de sua condição conjuntural dependente.

> [...] a dependência não foi afrouxada ou superada quando Cardoso pôde ter as rédeas da economia brasileira nas mãos, com mais poderes do que qualquer outro presidente em regimes civis, durante mais de seis anos; ao contrário; se estendeu e aprofundou, ganhando novas dimensões. A dependência de capitais aumentou, a dependência tecnológica se aprofundou, a soberania política se enfraqueceu, os objetivos nacionais passaram a ser definidos por organismo internacionais e o caráter brasileiro sofreu duros golpes por parte de uma ideologia de consumo e padrões de comportamento

> importados, enquanto uma ideologia economicista, repetidora dos discursos dos organismos econômicos internacionais, tornou-se o discurso dominante. (SADER, 2007, p.141)

Para Reinaldo Gonçalves (2013) o governo Fernando Henrique Cardoso encerra a processualidade de transição que vinha ocorrendo a partir de 1980, desse modo, como vimos, se concretiza o modelo liberal periférico objetivamente condicionado pela dominação financeira, pela liberalização econômica, quer dizer, pela desregulamentação do mercado e do Estado no controle da economia, e pela vulnerabilidade externa estrutural.

Ainda de acordo com Gonçalves (2013) a vulnerabilidade estrutural externa é resultado de inúmeros fatores, buscamos dar maior evidência por necessidade de importância, destacando a mudança no padrão de comércio, a queda no dinamismo tecnológico e no volume de investimento, acarretando em desindustrialização e dominação financeira, "sequestrando" o Estado, que passou a agir no intuito de defesa e consolidação do mercado financeiro, e no enfraquecimento de outras frações da burguesia. Com isso, fica claro que a dominação financeira sob o Estado só se mantém sólidas com o apoio e tutela de uma política macroeconômica específica: o tripé macroeconômico neoliberal.

Considerações finais

Não é equivocado afirmar que os momentos que o Brasil apresentou maiores índices de crescimento foram os períodos

desenvolvimentistas. Por outro lado, a incapacidade deste, de responder aos choques externos criou uma situação crítica para a economia brasileira. Consequentemente, ocorre a ascensão do neoliberalismo, da financeirização e dos ajustes macroeconômicos propostos pelo FMI, desde lá, o Brasil não só nunca mais retomou os índices de crescimento, como se encontrou em uma situação ainda mais crítica.

Principalmente a partir da década de 1990, o endividamento externo, a desindustrialização e a precarização do trabalho através da informalidade, do baixo salário mínimo e do desemprego se tornaram condições comuns à conjuntura nacional. Isto parece pouco preocupar o Estado "raptado" pelo neoliberalismo e pelo capital financeiro internacional.

Referências

BRESSER-PEREIRA L. C. & DINIZ E. "*Empresariado Industrial, Democracia e Poder Político*" Revista Novos Estudos, n 84 Julho 2009.

_____. *A construção Política do Brasil: Sociedade, Economia e Estado desde a Independência*. São Paulo: Editora 34, 2014.

CORSI, Francisco. L. in. *Desafios do trabalho – capital e lutas de classe/* org. por Roberto leme batista e Renan Araújo; Londrina: Práxis; Maringá: Massoni: 2003.

CHESNAIS F. "*As dívidas ilegítimas: quando os bancos fazem mão baixa nas políticas públicas*" Ed. Temas e Debates, Lisboa, 2012.

DINIZ. E.; BOSCHI R. Empresários, Interesses e Mercado: *Dilemas do desenvolvimento no Brasil,* Belo Horizonte :Editora UFMG Rio de Janeiro: IUPERJ, 2004.

FEIJÓ, C. A.; CARVALHO, P. G. M.; ALMEIDA, J. S. G. *Ocorreu uma desindustrialização no Brasil?* Discussão, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), 2010.

FILGUEIRAS, L. "*História do Plano Real*"; Segunda edição São Paulo: Boitempo, 2003.

GONÇALVES R. "*Desenvolvimento às Avessas: Verdade, má-fé e ilusão no atual modelo brasileiro de desenvolvimento*" ed. LTC Rio de Janeiro, 2013.

_____. *Vagão Descarrilhado*. O Brasil e o futuro da economia global, Rio de Janeiro, Ed. Record, *2002.*

HARVEY, D. *Condição pós-moderna. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Loyola, 1992.

RAMOS L.; REIS J. G. A. *Emprego no Brasil nos Anos 90, Texto para discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada,* Rio de Janeiro, 1997.

SADER E. "*A vingança da história*". São Paulo, Boitempo, 2007.

SALLUM jr, B. *O Brasil Sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo*. Tempo Social, São Paulo, out 1999.

SICSÚ "*Blindado a economia brasileira: ternativa aos programas do FMI?*" *existe al*in *Sicsú, João, Luiz Fernando de Paula e Renaut Michel, orgs. "Novo-Desenvolvimentismo. Um projeto nacional de crescimento com equidade social" Barueri: Manole, Rio de Janeiro: Fudação Konrad* 2005.

SINGER. P. *O Brasil na Crise: perigos e oportunidades,* Contexto, São Paulo, 1999.

SQUEFF, G. C. *Desindustrialização: Luzes e Sombras no Debate Brasileiro*. Texto para discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília 2012.

A crise econômica brasileira (2014-atual) à luz de uma interpretação alternativa

Martin Branco Kirsten
Vinicius Rezende Carretoni Vaz

A crise do *subprime* nos Estados Unidos, que dissipou seus efeitos mais perversos a partir da quebra do banco de investimentos *Lehman Brothers*, trouxe de volta ao debate o papel do Estado na economia. Alguns órgãos e economistas afinados ao *mainstream* reviram suas posições publicamente no tocante a temas anteriormente imaculados. Desde então, tem sido comum por parte dos próprios *policymakers* das principais potências mundiais lançarem mão de políticas não convencionais, principalmente no que diz respeito às conduções de política monetária do Federal Reserve (Fed), do Banco Central Europeu (BCE) e do Banco Central do Japão (BoJ). Os desdobramentos não triviais desse processo impactaram fortemente as economias emergentes, grupo o qual o Brasil se inclui.

Com base nesse debate macroeconômico internacional pós-2008, e considerando as diferentes interpretações sobre a natureza da crise econômica brasileira, o presente trabalho quer discutir: i) as conexões entre os ambientes internacional e doméstico

na determinação da crise brasileira; ii) as respostas de política econômica no Brasil no período recente, especialmente a partir de 2011; iii) o imbróglio político decorrente desse combinado de processos. A partir da análise conjunta de tais quadros, lança a hipótese de que a deterioração do das contas públicas soam como consequência da crise brasileira, sendo essa decorrente do quadro internacional desfavorável e agravada pelo conflito interinstitucional entre o governo Dilma e oposição, setor financeiro, empresariado e trabalhadores. As soluções propostas pelo *mainstream* econômico não só não atendem a um diagnóstico correto da crise, como também vão na contramão das políticas econômicas adotadas por outros países.

Em relatório lançado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), Ostry et al (2016) afirma que houve uma tendência global forte e generalizada em direção ao neoliberalismo desde os anos 1980, de acordo com um índice composto[1] que mede a profundidade em que os países introduziram a competição em várias esferas da atividade econômica para estimular o crescimento econômico. Ainda que políticas de privatizações, de investimento direto estrangeiro e de abertura comercial tenham tido efeitos positivos, logrando transferência tecnológica para países menos desenvolvidos, algumas políticas antes recomendadas possuem resultados questionáveis.

1 O índice composto, retirado de Ostry, Prati e Spilimbergo (2009), leva em conta o mix de políticas estruturais que os países adotaram com o objetivo de aumentar a concorrência. Os temas abordados são abertura de conta de capital; abertura de conta corrente; liberalização das indústrias agrícolas e de rede; liberalização nacional; redução do montante dos impostos entre os salários. Um valor índice de zero é a falta total de concorrência e 1 é a concorrência livre.

Após a forte desaceleração da economia global decorrida da crise de 2008, o debate foi se aprofundando. Desregulamentação financeira, abertura das contas de capital do balanço de pagamentos e as políticas de austeridade para sustentação da dívida pública levaram um conjunto de países, que adotaram tais medidas à regimes de baixo crescimento econômico e aumento da desigualdade, e esta última acabava por retroalimentar o primeiro. Além de um tom de *mea culpa* adotado por economistas de matiz mais ortodoxo, emerge o tom de denúncia sobre tais políticas por parte da heterodoxia, abrindo o debate para adoção de políticas econômicas mais pragmáticas.

Fatás e Summers (2016) afirmam que a crise financeira mundial tem permanentemente reduzido o caminho do Produto Interno Bruto (PIB) em todas as economias avançadas. Ao mesmo tempo, e em resposta ao aumento dos níveis da dívida pública, muitos desses países adotaram políticas de consolidação fiscal, gerando um impacto negativo nas taxas de crescimento. Através do exame de multiplicadores fiscais de alguns países, retira-se dessa análise que houve a presença de fortes efeitos de histerese da política fiscal.

As tentativas de reduzir a dívida através de consolidações fiscais resultaram então em uma razão mais elevada da dívida pública em relação ao PIB através do seu impacto negativo a longo prazo, sobre a produção. O argumento é de que os cortes de gastos gerariam uma recessão a ponto de a arrecadação tributária cair e os resultados fiscais se deteriorarem, aumentando o nível da dívida.

Ao passo que o debate internacional ensaia uma ampla revisão de crenças absolutas das últimas duas décadas,

eventualmente em busca de consensos, o debate brasileiro tomou um corpo polarizado, tendo se agravado de forma definitiva, principalmente, após a reeleição de Dilma Rousseff em 2014. Na interpretação de Borges (2016), ainda que a economia brasileira tenha tido um desempenho positivo surpreendente após a crise, principalmente até 2010 (quando foi registrado um crescimento de 7,5% do PIB), após tal período, o crescimento econômico brasileiro veio frustrando as expectativas. Conforme o autor, a principal causa de tal desaceleração residiria na deterioração dos termos de troca.

Almeida et al (2015) aponta como causa da desaceleração as políticas adotadas pelo governo federal após 2008, o que se convencionou chamar de Nova Matriz Econômica (NME). Segundo tal análise, houve uma hipertrofia dos bancos públicos na concessão de crédito à setores ineficientes escolhidos arbitrariamente, bem como uma política de desonerações que comprometeram a trajetória fiscal. Acrescenta-se a isso o fato de que os cortes da taxa básica de juros (Selic) teriam sido feitos de forma equivocada, pressionando a inflação. Ainda que considerem o problema fiscal de caráter estrutural[2], as políticas da NME agravaram o problema, tornando, segundo os autores, ainda mais urgente a necessidade de um ajuste fiscal. Tais políticas, assim como o represamento de preços adminis-

2 Almeida et al (2015) afirma que a Constituição Federal de 1988 gera uma dinâmica explosiva do gasto público. O gasto público teria uma velocidade de crescimento maior do que a velocidade de crescimento do PIB. Os critérios de elegibilidade e valores de benefícios, as vinculações de receita e demais indexadores, fizeram que a proporção do gasto público em relação ao PIB crescesse sistematicamente. Este problema teria ficado mascarado durante 2000 e 2011, quando a arrecadação tributária teve forte alta.

trados (combustíveis e energia elétrica), teriam causado uma série de distorções no sistema de preços do mercado, a ponto de minar a confiança do empresariado, desencadeando uma forte recessão e aumento do endividamento público.

Já Bresser-Pereira (2016) e Bresser-Pereira, Nassif e Feijó (2016) apontam que a crise possui um caráter estrutural, isto é, desde a década de 1980 o Brasil estaria vivendo um regime de baixo crescimento devido ao processo de desindustrialização ocorrido na economia. Após a queda no preço das *commodities* (2013/2014), tal quadro teria ficado mais do que evidente. Tais leituras seguem a proposição do Novo Desenvolvimentismo (ND)[3] que vem sendo tratado desde a década passada na Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP).

Conforme as premissas do ND, um país deve manter cinco preços macroeconômicos certos ou equilibrados (taxa de lucro, taxa de juros, taxa de câmbio, inflação e salários), deve demonstrar responsabilidade fiscal e cambial e deve adotar uma política industrial estratégica para que o país se desenvolva. Os resultados esperado destas políticas seriam semelhantes aos resultado esperados do desenvolvimentismo clássico: i) completar o processo de industrialização; ii) a inserção ativa

3 Tendo como principal formulador do conceito, Luiz Carlos Bresser Pereira, O Novo Desenvolvimentismo foi utilizado incialmente em um artigo para a Folha de São Paulo em 2004, com o mesmo nome, esta seria uma nova teoria econômica que surgiria com o intuito de formular uma nova estratégia de desenvolvimento para os países emergentes e visa "explicar o progresso ou o desenvolvimento humano" (BRESSER-PEREIRA, 2016, p.238).

no mercado internacional e consolidação de um "projeto de nação"; e iii) desenvolvimento do mercado interno[4].

Dentre os exemplos positivos que inspiraram esta teoria econômica estão os países asiáticos de crescimento acelerado. Alternativamente, se um país adotar políticas desenvolvimentistas irresponsáveis (expressos em elevados déficits fiscais e em conta corrente), ou se submeter às políticas neoliberais, que implicam populismo cambial expresso em elevados déficits em conta corrente, o país ficara sujeito a crises financeiras cíclicas, seu crescimento será baixo, e a desigualdade tenderá a aumentar apesar de a primeira vista, os salários e o poder de compra aumentar graças a valorização do câmbio de uma forma inviável a longo prazo. O ND aceita o mercado como instituição de coordenação de sistemas econômicos, desde que haja competição[5].

Ao contrário da teoria neoclássica, o ND distingue dois setores nas modernas sociedades capitalistas: o competitivo e o não competitivo; dessa forma, enquanto a teoria neoclássica crê que a coordenação econômica deve se dar pelo mercado, o ND deixa o setor competitivo para a coordenação do mercado e entende que o setor não competitivo, que pode eventualmente incluir os bancos grandes demais para quebrar, exige planejamento e regulamentação de suas atividades. Ainda que as políticas econômicas

4 No caso deste último, não é desenvolvido até agora na literatura novo-desenvolvimentista a discussão especifica do processo de desenvolvimento do mercado interno, sendo este um reflexo das políticas industriais e não fruto de um protagonismo do Estado no combate à desigualdade (MORAIS & FILHO, 2011).

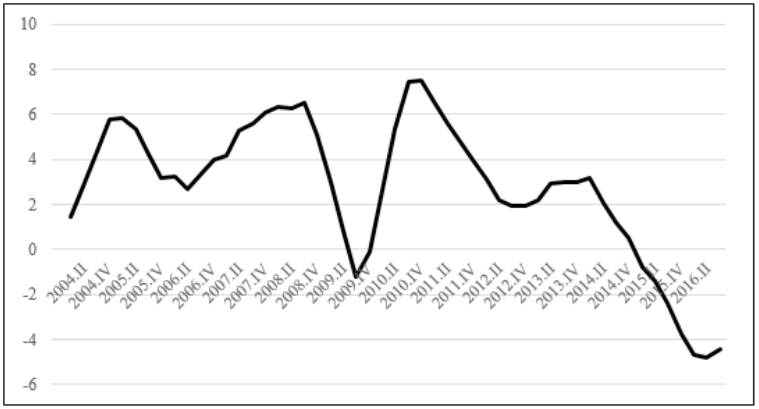
5 Este traço é uma característica fortemente influenciada por Keynes, que no último capítulo de sua Teoria Geral indica os problemas que poderiam emergir de uma economia sem concorrência.

propostas pelo ND tenham algumas limitações práticas em termos de execução dessas políticas diante da realidade brasileira atual, pode-se dizer que ele possui um diagnóstico que se debruça em torno da realidade econômica brasileira, dado o verificado regime de juros elevados, apreciação cíclica da taxa de câmbio, elevação do déficit em conta corrente e a perda de participação da indústria de transformação no PIB.

O *boom* de *commodities* entre 2004 e 2010 teria sido um período de exceção em termos de dinamismo econômico. Ademais, o ND prevê que a partir de uma desvalorização cambial, as empresas industriais competentes poderiam ganhar competitividade no mercado externo, logrando atingir uma taxa de lucro mais adequada nas suas exportações e que resultasse em uma melhora do saldo em conta corrente do balanço de pagamentos, neutralizando, no caso brasileiro, portanto, o fenômeno denominado de *Doença Holandesa*[6] (BRESSER-PEREIRA, 2014). De fato, observa-se que a partir de 2004 o país assume uma trajetória de crescimento mais forte (Figura 1), bem como é visto que os preços de *commodities* estão em linha com essa trajetória (Figura 2), não só para períodos de *boom* mas também para períodos recessivos. Da mesma forma, as políticas fiscais e monetárias sempre acompanharam o ciclo, i.e., expansionitas no boom e contracionistas durante a recessão.

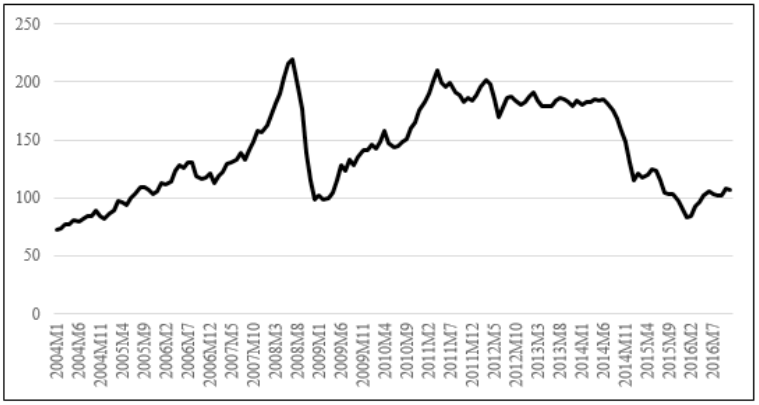
6 A *Doença Holandesa* carrega consigo tal denominação por conta do fenômeno de sobreapreciação do Florim após a descoberta de gás natural na Holanda, com isto, a indústria se tornou menos competitiva em nível internacional e a país sofreu relativa reprimarização na década de 1960.

Figura 1 - Crescimento do PIB (%) em 4 trimestres (2004.1-2016.4)



Fonte: IBGE (elaboração própria)

Figura 2 – *Commodity Price Index* (base 2005 = 100) (2004.1-2016.12)



Fonte: FMI (elaboração própria)

Além de reforçar a hipótese de Borges (2016) de que a dinâmica econômica do Brasil estaria atrelada aos termos de intercâmbio, (uma vez que a pauta exportadora brasileira é baseada em produtos primários, isto é, *commodities*) sugere que, ainda que a economia brasileira seja relativamente fechada, ela apresenta certo grau de dependência da dinâmica econômica externa. Nesse sentido, não seriam triviais os desdobramentos da piora nos termos de troca, dada a estagnação da Zona do Euro e Japão e as desacelerações de Estados Unidos e do principal parceiro comercial brasileiro, a China.

Após a crise de 2008, os anos de 2009 e 2010 mostram uma forte recuperação do preço das *commodities*, explicando a recuperação do Brasil no período. Da mesma forma, a desaceleração verificada a partir de 2011 ao primeiro semestre de 2014 pode-se dizer que foi decorrente de uma leve queda no preço das *commodities*. Portanto, não por acaso, a recessão passou a se aprofundar no Brasil a partir de 2014, quando o preço de *commodities* desaba[7] para um nível inferior ao da crise de 2008.

Ainda que as políticas da NME não tenham surtido efeito como resposta à crise mundial, não é razoável atribuir somente a ela a profunda recessão que o Brasil enfrenta. O cenário

7 O Fed anunciou o fim do *Quantitative Easing* (QE) ao final de 2013, gerando o movimento de *taper tantrum* (forte alta das taxas de juros longos nos EUA e a venda desenfreada de *treasuries* e títulos públicos mundo afora), que elevou as taxas de juros em âmbito global, em especial para os emergentes, mas não derrubou a economia americana (VOLPON, 2016). Tal evento, juntamente com a desaceleração chinesa, desencadeou a brusca queda no preço de commodities, que se agrava principalmente a partir da queda do preço do petróleo em meados de 2014.

externo, nesse sentido, parece ser ainda mais relevante para explicação da crise. Ademais, por análise gráfica, percebe-se que a trajetória do preço das *commodities* possui mais influência na dinâmica econômica brasileira do que o nível de preços, isto é, mais importante do que os preços das *commodities* estejam altos, é que eles estejam em elevação.

Outro fator relevante para a compreensão da crise brasileira está no ambiente político. Desde de a entrada do Partido dos Trabalhadores (PT) na Presidência da República, em 2003, o Brasil tinha como tendência o crescimento baseado no ambiente internacional favorável, com isso, desenrola-se um pacto político entre os diversos setores da sociedade no qual parte dos benefícios do crescimento eram distribuídos para os trabalhadores, com o aumento sucessivo do salário mínimo e do acesso a crédito, e para a população de condição mais precária, ou *subproletariado*, na interpretação de André Singer (2012). Outro setor beneficiado pelas políticas petistas eram o empresariado nacional com o auxílio do BNDES e dos bancos nacionais, como mostra Boito Jr (2007)[8]. Ocorre, portanto, neste período, a tentativa de um pacto composto pelo empresariado internacional, nacional e pelos trabalhadores, intitulado de "*lulismo*" (SINGER, 2012) no Brasil ou parte da "*onda rosa*" (SAAD-FILHO, 2016) se compreendermos que essa tendência se desenvolveu em toda a América Latina.

8 Não nos propomos a problematizar a polêmica entre Singer e Boito jr acerca de qual setor foi mais beneficiado pela gestão petista (a "burguesia interna" ou o "subproletariado"), porém, o fato desta existir é justamente uma evidência de que os dois setores foram beneficiados. Para uma análise compreender este tema ver Boito (2013) e Singer (2015).

Não obstante, este pacto só pode agregar pautas tão distintas em momentos de crescimento econômico com crises de curto período e proporção (como a retração no PIB em 2009), quando o cenário internacional deixou de ser favorável, as aspirações dos três setores distintos passaram a ser inconciliáveis, e a aposta de Dilma Rousseff na NME passou a ser uma política pró-setor produtivo e trabalhadores, excluindo o setor financeiro internacional. Tal configuração desenhada a partir de 2012 foram deflagrando fortes conflitos entre tais setores interinstitucionais, alimentando as primeiras tensões que desembocariam em uma forte crise política a partir de 2014.

Bastos (2015) aponta que ao sentir a recessão chegar ao Brasil e ser reeleita no final de 2014, Dilma Rousseff anunciou a vinda de Joaquim Levy para o Ministério da Fazenda, com o intuito de retomar a credibilidade não só do setor financeiro, onde havia causado um grande atrito ao forçar a baixa dos *spreads* bancários e as taxas de juros, mas também junto ao setor empresarial, que, paradoxalmente, ou não, havia apoiado amplamente as políticas da NME. Na interpretação de Singer (2015) o que ocorre no período é uma reformulação da frente composta pelos empresários, excluindo as demandas dos trabalhadores e buscando o aumento da taxa de lucro através do barateamento do gasto com a mão de obra, compondo assim uma *frente única antidesenvolvimentista*.

A chegada de Joaquim Levy ao Ministério da Fazenda acenou para um ajuste fiscal que se baseava em uma contração expansionista[9], que mostraria rigor na adesão ao tripé

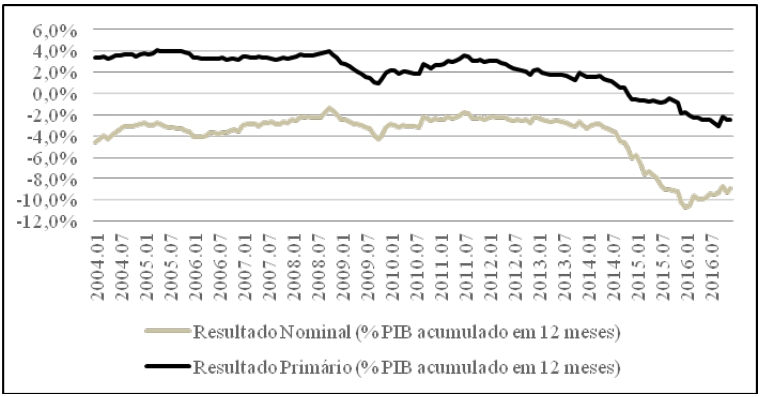
9 Esse diagnóstico se baseia na hipótese originalmente formulada por Giavazzi e Pagano (1990) de que, sob determinadas circunstâncias, tal qual Irlanda

macroeconômico (superávit primário, metas de inflação e câmbio flutuante) e uma vez retomada a confiança do empresariado, os investimentos seriam retomados. Esta estratégia teria diversos equívocos, dentre eles, o pressuposto de que existiria alguma "garantia de credibilidade" que permitisse qualquer alteração da política econômica posterior, quando na verdade, o compromisso com o mercado financeiro nunca cessa, mas seria, portanto, um "*moto perpétuo*" (CARCANHOLO, 2010). Este *moto*, quando rompido, gera punição por parte do mercado independente do período em que o governo permaneceu com políticas econômicas voltadas para a credibilidade.

Vale ressaltar, no entanto, que mesmo no período de "travessia para a credibilidade", tal cenário de entrada de capitais não se desdobrou. Apesar de uma queda anual de mais de 2% dos gastos primários da União em 2015, o resultado primário piorou (os resultados primário e nominal se deterioraram, bem como os indicadores de endividamento bruto e líquido do setor público também demonstraram piora). Tal quadro vai ao encontro das hipóteses verificadas em Ostry et al (2016) e Fatás e Summers (2016): um corte de gastos públicos poderia causar uma recessão a ponto de comprometer a arrecadação tributária, agravando ainda mais a situação fiscal.

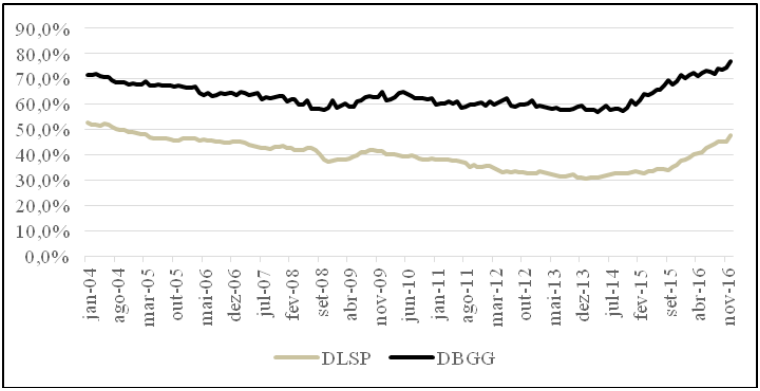
e Dinamarca nos anos 1980, consolidações fiscais poderiam ter efeitos expansionistas de curto prazo não preconizados pela teoria keynesiana.

Figura 3 – Resultados Primário e Nominal do Setor Público Consolidado (2004-2016) - (dados mensais medidos em % do PIB)



Fonte: Ipeadata (elaboração própria)

Figura 4 – Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) - (2004-2016) - (dados mensais medidos em % do PIB)



Fonte: Banco Central do Brasil (elaboração própria)

Algumas outras respostas de política econômica em 2015 agravaram a recessão: o corte do orçamento público, que teve como a parte mais afetada o investimento; houve aumento da Cide (combustíveis); elevação da taxa Selic para o patamar de 14,25% ao ano, ainda que a inflação verificada fosse de custos[10]; o reajuste dos preços administrados *once for all*; assim como a interdição de alguns estabilizadores automáticos anteriormente previstos. Além disso, diversas pautas de ajuste fiscal que foram levadas ao Congresso Nacional em 2015, por Dilma Rousseff e sua equipe econômica, foram rejeitadas, aprofundando ainda mais o desgaste político que o governo vinha sofrendo.

Alberola et al (2016) faz uma análise a respeito dos países da América Latina, mostrando que a atividade econômica desse grupo é fortemente sensível ao aumento do preço de *commodities* e pelo influxo de capitais. Esses dois fatores impulsionam temporariamente a produção e, portanto, são susceptíveis a elevar as estimativas de crescimento do produto potencial na região para níveis irrealistas, resultando assim em uma subestimação do hiato do produto. Os preços das *commodities* teriam sido o fator dominante que explica o desvio da atividade de níveis sustentáveis.

A consideração destes fatores no *timing* correto poderia evitar um viés pró-cíclico da política fiscal na região. A questão do viés pró-cíclico da política econômica no Brasil é em

10 A demanda agregada, canal que a taxa de juros deve atingir para queda da inflação, ao final de 2014, já estava em plena queda. Conforme as Contas Nacionais Trimestrais do IBGE, o consumo das famílias já dava indícios de queda em 2014, e, de fato, foi o que se verificou ao longo de 2015 e 2016, o que torna controverso o aumento da taxa Selic.

maior ou menor grau relatada na literatura (BORGES, 2016; FERRARI FILHO; FONSECA, 2014). Isto é, como o câmbio se aprecia em tempos de melhora nos termos de troca, não só a inflação fica em níveis baixos pelo efeito *pass through*, como os resultados fiscais aparecem positivos dado o caráter pró-cíclico da arrecadação tributária. O mesmo ocorre em tempos de recessão: a piora dos termos de troca causa um problema no balanço de pagamentos, desvalorizando a taxa de câmbio. Dessa forma, a inflação aumenta pela transmissão dos custos e o Banco Central responde com juros mais altos, uma vez que tem como premissa perseguir a meta da inflação.

A combinação de um ambiente recessivo com juros altos desencadeou na queda da arrecadação de tributos e aumento dos encargos da dívida pública, piorando o déficit público e colocando a dívida pública em trajetória ascendente, mesmo com a implementação de políticas contracionistas. Por fim, o único mecanismo de política fiscal ainda restante seria os cortes de gastos públicos, mesmo em meio a uma recessão, ou seja, uma proposta contrária a corrente mais pragmáticas, e aprofundamento da política ortodoxa. Além do insucesso dessas políticas no âmbito doméstico, a experiência internacional mostrou que tais medidas podem ser contraproducentes, como nos casos da Zona do Euro, principalmente na Grécia. Além do mais, políticas fiscais anticíclicas foram implementadas até nos Estados Unidos, logrando recuperação rápida da atividade econômica, ainda que não no mesmo nível de antes da crise.

Conclusão

Portanto, à guisa de conclusão, pode-se dizer que a reversão do quadro externo, principalmente a partir do final de 2013, teve papel crucial no agravamento da crise brasileira. Ao mesmo tempo que é possível atribuir ao quadro externo o período de forte crescimento entre 2004 e 2010, é possível afirmar que o cerne da recessão atual esteja vinculado a reversão tal cenário.

A desaceleração da economia chinesa freou a demanda por matérias-primas exportadas pelo Brasil, assim como o anúncio do fim gradual dos afrouxamentos quantitativos do Fed sugerem um mundo com uma dinâmica mais lenta em relação à década passada. Eventos recentes como a eleição do republicano Donald Trump, como o Brexit e a ascensão da popularidade de pautas conservadoras, vide a figura de Marine Le Pen na França, indicam também um comércio internacional mais retraído, restando pouco alento quanto às perspectivas vindas do exterior. Ademais o regime de política econômico pró-cíclico do Brasil contribui para agravamento da recessão[11].

Os desdobramentos das políticas da NME foram enormemente conflituosos e em certo grau influenciaram inegavelmente o início de uma crise política. Pelos níveis de atividade

11 Somente em outubro de 2016 o Banco Central do Brasil (BCB) iniciou a rodada de baixa da taxa Selic. A taxa verificada ao término de 2016 foi de 13,75% a.a. As medianas das projeções do Boletim Focus do Banco Central apontam para uma taxa de 8,5% a.a. ao final de 2017 e de 8,25% a.a. ao final de 2018. O ano de 2016 findou com uma recessão de 3,6% em relação ao ano anterior, enquanto nos dois anos seguintes o crescimento econômico deve ser de 0,4% e 2,5%, segundo o boletim Focus.

verificados entre 2011 e 2014, percebeu-se que as políticas não tiveram o efeito desejado, seja pela coordenação dessa agenda econômica ter sido deficiente, seja pelo fato de que o empresariado beneficiado não tenha sido solidário às pretensões de retomada da industrialização do governo Dilma.

Os ajustes iniciados após a reeleição da presidente tiveram um efeito ainda mais deletério no fluxo de caixa tanto dos empresários, quanto das famílias, dado o grau de alavancagem atingido pelo crescente endividamento dos anos anteriores. A euforia causada com o *boom* de *commodities* levou a um acúmulo de compra de ativos de risco pelo empresariado, que se viu frustrado e com seus rendimentos abaixo do esperado e com seus balanços patrimoniais comprometidos.

Com o processo de *impeachment* da presidente Dilma, emerge por parte do empresariado e do setor financeiro a esperança de uma agenda de reformas. Após a queda de Dilma e assunção do novo governo, os índices de confiança do empresário tomaram trajetória ascendente, o câmbio voltou a se apreciar e os ativos negociados em bolsa voltaram a ser precificados em um patamar mais alto.

No entanto, mesmo com a aprovação no Senado Federal da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 55[12], a atividade econômica ainda não respaldou a retomada da confiança. Não só isso, semanalmente as instituições financeiras vêm revisando suas projeções de crescimento econômico para baixo, abrindo possibilidade de verificar-se uma dinâmica abaixo da esperada. Outras pautas, como reforma da Previdência,

12 Mais conhecida como PEC do Teto, que limita o crescimento do gasto primário da União ao crescimento da inflação do ano anterior.

reforma trabalhista, reforma tributária e demais reformas microeconômicas devem vir ao centro do debate durante 2017 e 2018, no entanto, nenhuma dessas reformas dá indícios de que irá recuperar o crescimento de um país que ensaia uma crise crônica entre os três poderes no âmbito federal e não possui nenhum projeto de nação, com objetivos de desenvolvimento em longo prazo.

Referências

ALMEIDA, M.; LISBOA, M. B.; PESSOA, S. *O Ajuste Inevitável*, Blog do Mansueto Almeida. 2015.

ALBEROLA-ILA, E. et al. *Output gaps and policy stabilisation in Latin America:* the effect of commodity and capital flow cycles, BIS Working Papers No 568, Jun. 2016.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Sistema de Expectativas do Banco Central*. Boletim Focus. Acesso em 20/04/2017.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Séries Temporais*. Séries Temporais – Tabelas especiais. Acesso em 19/04/2017.

BASTOS, P. P. Z. Austeridade Permanente? A crise global do capitalismo liberal e as alternativas para o Brasil. IN: BELLUZZO, L. G. M.; BASTOS, P. P. Z. (orgs) *Austeridade para quem?* São Paulo: Carta Maior/ Friedrich Ebert Stiftung. 2015.

BOITO jr. A. "Estado e Burguesia no Capitalismo Neoliberal" Revista de Sociologia Política, Curitiba n. 28 p.57-73, jun. 2007.

BOITO jr A. "O lulismo é um tipo de bonapartismo? Uma crítica às teses de André Singer" Crítica Marxista, n.37, p.171-181, 2013.

BORGES, B. Bad Luck or Bad Policy: uma investigação das causas do baixo crescimento da economia brasileira nos últimos anos. In: BONELLI, R.; VELOSO, F. (orgs.) *A*

Crise de Crescimento no Brasil. Elsevier/FGV-Ibre, 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O Novo-Desenvolvimentismo. Folha de São Paulo, 2004.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A construção Política do Brasil: Sociedade, Economia e Estado desde a Independência. São Paulo: Editora 34, 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reflexões sobre o Novo Desenvolvimentismo e o Desenvolvimentismo Clássico. Revista de Economia Política, vol. 36, nº 2 (143), p. 237-265, abr-jun. 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C., NASSIF, A.; FEIJÓ, C. A reconstrução da indústria brasileira: a conexão entre o regime macroeconômico e a política industrial. *Revista de Economia Política*, vol. 36, n. 3 (144), p. 493-513, jul-set. 2016.

CARCANHOLO M. D. "Inserção externa e vulnerabilidade da economia brasileira no governo Lula" in "Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010" Garamond, Rio de Janeiro, 2010.

FATÁS, A.; SUMMERS, L. H. *The Permanent Effects of Fiscal Consolidations*. NBER Working Paper N. 22374, Jun., 2016.

FERRARI FILHO, F.; FONSECA, P. C. D. *Qual desenvolvimentismo?* Uma proposição

Keynesiano-institucionalista para a economia brasileira. Porto Alegre, PPGE/UFRGS. 2014.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *IMF Primary Commodity Prices*. Commodity Price Index. Acesso em 14/04/2017.

MORAIS L.; SAAD-FILHO A. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política.* 31 (4), 2011.

GIAVAZZI, F.; PAGANO, M. *Can severe fiscal contractions be expansionary?* Tales of two small European countries. (Working Paper, n. 3372). Cambridge: NBER, 1990.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRÁFIA E ESTATÍSTICA. *Contas Nacionais Trimestrais*. Tabelas Completas. Acesso em 14/04/2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Ipeadata Macroeconômico. Macroeconômico*. Acesso em 15/04/2017.

SAAD-FILHO A. *Avanços, Contradições e Limite dos Governos Petistas*. Crítica Marxista, n.42, p.171-177, 2016.

OSTRY, J. D. et al. Neoliberalism: oversold? *Finance and Development*, Jun. 2016.

OSTRY, J. D., PRATI, A., SPILIMBERGO, A., *Structural Reforms and Economic Performance in Advanced and Developing Countries*, IMF. 2009.

SINGER, A. *Os sentidos do lulismo*: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo, Cia. das Letras, 2012.

SINGER, A. *Cutucando onças com varas curtas* – o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-14)", Novos Estudos, 2015.

VOLPON, T. *Tsunami Monetário* – Ciclos Monetários Internacionais e Desafios para a Economia Brasileira. Trabalhos para Discussão. n. 423. Mar. 2016.

Capítulo 19

As políticas sociais a luz do neoliberalismo: notas ao governo Lula (2003-2010)[1]

Thiago Emanuel Folgueiral

Introdução

O primeiro decênio desse século foi marcado pelo grande crescimento econômico mundial, esse sendo somente interrompido, com a crise do *subprimes* em 2008. No entanto, a economia brasileira acompanhou *pari-passu* o período de bonança, apresentando níveis satisfatórios de crescimento econômico e significativa melhora nos índices sociais.

Crescimento econômico e desenvolvimento social, sempre estiveram de lado opostos na história brasileira. O grande surto econômico no período entre 1930 a 1980, combinando forte política de industrialização e urbanização, não foi acompanhado por políticas sociais eficazes, por exemplo, de aumento de salários significativos, acarretando na vertiginosa

1 Trabalho apresentado no XVI Fórum de Análise de Conjuntura, Dez/2016, Unesp de Marília.

desigualdade econômica e social, somando a ausência de um período democrático consolidado. Após a bancarrota da ditadura militar (1964-1985), as demandas populares ganharam força, junto com retorno democrático. Ambiente progressista e de correlação favorável as classes populares, refletiu na promulgação da Constituição Federal de 1988(CF/88), no qual, buscou respaldar a população com políticas de âmbito social. Concomitantemente a essas mudanças, o agravamento da crise econômica, marcou a ascensão das políticas neoliberais nas economias periféricas, acarretando no não avanço efetivo das políticas sociais como o esperado, evidenciando e potencializando os gargalos estruturais da sociedade brasileira junto com as diferenças regionais, vistos na década de 1990.

Dessa forma, apesar da introdução de políticas assistencialistas no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002), respaldado na CF/88, e sob forte pressão de órgãos internacionais, houve um fraco crescimento econômico. À abertura de capitais combinado com a reestruturação produtiva no parque industrial brasileiro, evidenciou a ineficácia das políticas implantadas, principalmente pelo modo focalizado e fragmentado das ações. Apesar do relativo sucesso na estabilização da moeda com a implantação do Real, o desemprego, o aumento do trabalho informal e uma crise nas economias periferias em 1999, contribuíram ainda mais, para o aumento da miséria e da pobreza. Sob todos esses fatos, se abriu uma janela até então única na história brasileira, a vitória de um partido de massas e autodenominado de esquerda, nas eleições presidenciais de 2002.

A vitória de Lula foi um sopro de esperança aos setores subalternizados da sociedade, principalmente com a proposta de criação de 10 milhões de empregos, retorno do crescimento econômico, ênfase nas políticas sociais e fim da miséria. Portanto, esse artigo tem como objetivo apresentar e discutir as políticas sociais no governo Lula e a sua política econômica implantada. Através de um balanço crítico, também será verificado os desdobramentos do momento no âmbito político e econômico. A relevância se mostra através do paradoxo, onde apesar dos avanços nos índices sociais, a estrutura econômica praticamente se tornou inalterada, combinando fidelidade a política econômica neoliberal e forte ênfase as políticas sociais. Dessa forma, o período se mostra rico, se utilizarmos os instrumentais das Ciências Sociais na interpretação da particularidade da realidade brasileira em conjunto com a totalidade no cenário internacional.

A década da globalização e o sonho da *Welfare State* a brasileira

Após o fim da experiência socialista no leste europeu, com a vitória dos Estados Unidos na Guerra Fria, o termo globalização entrou em evidencia, sobre pressupostos de fim da história e fim das barreiras comerciais. Outro ponto de importância foi o abandono do projeto nacional-desenvolvimentista nas economias periféricas, visando à desregulamentação econômica e eficiência estatal.

Dentro desse bojo, o Brasil que foi fortemente atingido pela crise da dívida dos anos 80, como outros países periféricos, teve a crise como responsável à aventura "desenvolvimentista". Visto isso, os anos 90, foram marcados pela ascensão das políticas neoliberais nas economias periféricas, com a adoção do receituário proposto seguindo as diretrizes do *Consenso de Washington,* que em linhas gerais buscavam a liberalização econômica, enxugamento da máquina e redução do Estado nas esferas das políticas públicas, sobre o pressuposto da globalização.

> Nesse contexto, a estabilidade alcançada a partir do Plano Real tornou-se uma espécie de "vaca sagrada" da política econômica brasileira. Sua preservação passou a ser a razão de ser da política macroeconômica de todos os governos seguintes. Enquanto outros países em desenvolvimento – particularmente a Ásia, a China e a Índia – orientaram, nos anos de 1990, suas políticas macroeconômicas fundamentalmente para o crescimento do Brasil, o principal objetivo passou a ser a preservação da estabilidade monetária, em nome da qual tudo o mais – crescimento, emprego, distribuição de renda – passou a funcionar apenas como variável de ajuste (PAULINO, 2010, p. 286).

Dessa forma, é inegável o sucesso do Plano Real na estabilização da moeda, porém o mesmo foi o carro chefe de inserção das políticas neoliberais. Esse plano orientando a economia brasileira, a desregulamentação e reforma do Estado, acarretou no "esquecimento" das políticas sociais, deixadas, assim, em segundo plano.

> Após anos de instabilidade política e econômica no país, tem se no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) a ordenação de um programa de desenvolvimento social caçado em diretrizes de estabilidade macroeconômica, desenvolvimento sustentável, austeridade fiscal e reforma do Estado, articuladas com princípios de universalidade, participação e descentralização (CEPAL, 2004, p.1).

O processo de reestruturação produtiva e econômica se deu de forma hipertardia e intensa nas economias periféricas, causando impacto gigantesco nas economias nacionais, justamente devido à falta de preparo nas estruturas econômicas a essas mudanças. Com a introdução de inovações tecnológicas nas empresas nacionais, o processo concorrencial corporativo e a intensificação da tecnologia no campo, causaram consequências no mercado de trabalho, com um aumento significativo de desemprego e precarização nas relações de trabalho. Foi observado nesse período, um crescimento na população econômica ativa (PEA), de 22,6% entre 1989 e 1998, tendo uma taxa de ocupação somente de 14,6%, sendo assim, a cada 10 novos postos de trabalho aberto, quatro eram assalariados e sem registro em carteira, acarretando na precarização e no trabalho informal (POCHAMANN, 1998). O resultado foi um aumento significativo da concentração de renda e consequentemente a desigualdade. Conforme Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Brasil estava com um índice de GINI de 0,607 em 1998, ficando atrás somente de Serra Leoa, República Centro- Africana e Suazilândia.

Junto a isso, a CF/88 que em linhas gerais, era avançada naquele contexto histórico, teve como barreira não somente a crise brasileira, mas ascensão política e ideológica do neoliberalismo. Portanto em relação aos aspectos sociais, a CF/88, abarcou uma série de ampliação dos direitos e seguridade social, entre eles a implantação do Regime da Previdência Social (RGPS) e o Sistema Único de Saúde (SUS). Teve como marco efetivo, uma política assistencial com a criação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), conforme explicitado no primeiro artigo:

> Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, art. 1º, LOAS, 1993).

Após a promulgação da LOAS em 1988, somente após cinco anos, em 7 de Dezembro de 1993, a Lei Nº 8.742 foi regulamentada e com um longo período para a sua implantação, sendo criado em 1994 o Conselho Nacional de Assistência Social, com a implantação do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) em 1996, no qual somente em 1998 o governo federal definiu uma Política Nacional de Assistência Social (SUAS). (FONTENELE, 2007). Ou seja, somente no governo FHC surgiram as primeiras políticas de cunho assistencialistas, pós-retorno democrático. A que merece destaque, foi denominada de Rede Brasileira de Proteção Social, que tinha como base a incorporação de diversos programas de Renda Mínima,

entre os mais conhecidos o Auxilio Gás, Bolsa Alimentação, Bolsa Escola e Cartão alimentação. (ARAÚJO, 2006). Sobre a implantação dos programas sociais, o insucesso no governo FHC em suas ações, foi à forma no qual eles foram executados, sendo em via de regra, de forma e maneiras desconexas e com vários problemas na sua aplicação e coordenação. (ARAÚJO, 2006). Mesmo com a implantação dos programas sociais é de se notar com clareza, que no governo FHC o foco principal foram às questões econômicas, com o Plano Real e as reformas do Estado em conjunto com as políticas privatizantes, ligados ao Consenso de Washington.

Em contrapartida, apesar do sucesso do Plano Real nas questões da estabilização da moeda, o governo FHC passou por dificuldades no âmbito econômico após seu primeiro mandato. A abertura não planejada e a fragilidade da economia brasileira foram afetadas pela crise dos mercados emergentes na Ásia, acarretando na fuga de capitais em 1999 e em empréstimos ao Fundo Monetário Internacional (FMI), junto à crise do apagão ambos em 2001, entre outros fatores, as principais causas foram a financeirização da economia e as privatizações. Esses fatos mostraram a debilidade da economia brasileira, devida e ausência de planejamento e execução, impactando seriamente no âmbito social. Essas questões retrataram a vulnerabilidade da cartilha neoliberal, acarretando em uma crescente e forte oposição ao governo, pelo péssimo cenário econômico e social no período.

Em virtude ao crescente e forte descontentamento das políticas executadas, evidenciou-se como futuro presidente Luiz Inácio Lula da Silva, figura carismática, com forte história

ligada ao sindicalismo e adepto ao discurso antineoliberal. (PAULINO, 2010). Lula ganhou notoriedade com a promessa da criação de 10 milhões de emprego, retorno do crescimento e o fim da miséria, com o Programa Fome Zero, projetando o como real candidato a ganhar as eleições em 2003.

Lula e o neoliberalismo: entre a cruz e a espada ou batismo consciente?

"Não vamos dar cavalo de pau em transatlântico"
Antonio Palocci, Ministro da Fazenda.[2]

Nesse capítulo iremos discutir a implantação das políticas sociais no período Lula, juntamente com a sua adesão e fidelidade à política econômica de FHC. A frase de Antonio Palocci, Ministro da Fazenda (2003-2006) no primeiro mandato, expressa a política adotada no período. A subida da taxa Selic em 19/02/2003 para 25,36% causou espanto e alívio de diversos setores da sociedade e aos agentes econômicos. O velho militante petista que via em Lula a esperança de mudanças interpretou como uma traição. Em contrapartida, o mercado financeiro e setores da burguesia interna apoiaram com parcimônia o sinal do governo em manter a "responsabilidade" da política implantada por FHC.

2 FOLHA DE S.PAULO BRASIL. *Palocci afirma que houve ajuste, não "cavalo -de-pau"*. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2705200307.htm. Acesso: 23 Mai. 2017.

É importante salientar que a moderação programática do PT, vinha sendo observada desde as primeiras eleições disputas em 1989. O partido que surgiu em meio à efervescência política dos anos 80, tem como configuração a incorporações de correntes teóricas, composto por sociais democratas, católicos progressistas, sindicalistas e marxistas. No entanto, apesar do caráter heterodoxo, o partido teve como concepção programática, o popular democrático. Junto a isso, a ferrenha oposição às políticas neoliberais implantadas por FHC, marcou a linha política do partido e reivindicações à reformas sociais. No entanto, como se sabe, antes mesmo da vitória nas eleições em 2003, o partido havia expressado seu compromisso e responsabilidade com o Brasil, através dos documentos "Carta aos Brasileiros" e "Brasil Para Todos" que sinalizava a moderação do programa nos moldes de documentos. Outro aspecto foi a formação de sua chapa com José Alencar, empresário industrial do ramo têxtil, assim compromissando o seu governo com interesses da burguesia interna.

Diante das mudanças políticas, uma das primeiras ações de Lula foi a implantação e instituição do programa Fome Zero, no qual tinha em sua campanha como grande carro chefe. Este foi incorporado pelo Programa Bolsa Família (PBF), instituído como uma medida provisória em 2003 e através da Lei Federal nº 10.836, 9 de janeiro de 2004, regulamentada em setembro de 2004, teve como foco a erradicação da extrema pobreza e a redução da desigualdade social, assunto seriamente abordado na campanha eleitoral. Através do programa PBF, que buscou unir todos os programas fragmentados e focalizados do governo FHC, substituiu-se os programas

Comunidade Solidária vinculada a Casa Civil da Presidência da República e a Rede Brasileira de Proteção Social, ligados a vários Ministérios, sendo que ambos foram instituídos em 1995, com base na Lei Orgânica Assistência Social (LOAS) (FONTENELE, 2007).

Preâmbulo determinante na implantação do PBF foi a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) em janeiro de 2004, que passou a ser responsável pela execução dos programas sociais, pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), em articulação e integração com os Ministérios da Educação (MEC) e da Saúde (MS), cabendo também a fiscalização dos programas buscando a erradicação da miséria e a redução da desigualdade social. (MDS, 2010). A instituição do Cadastro Único é outro ponto importante na implantação dos programas sociais e do PBF, que através desse mecanismo foi possível uma maior eficácia na compilação dos dados, traçando com maior exatidão o perfil socioeconômico e identificação dos contemplados pelo programa, como apresentado pelo MDS.

> A partir de 2003, o Cadastro Único se tornou o principal instrumento do Estado brasileiro para a seleção e a inclusão de famílias de baixa renda em programas federais, sendo usado obrigatoriamente para a concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família, da Tarifa Social de Energia Elétrica, do Programa Minha Casa Minha Vida, da Bolsa Verde, entre outros. Também pode ser utilizado para a seleção de beneficiários de programas ofertados pelos governos estaduais e municipais. Por isso, ele é funciona como uma porta de entrada para as famílias acessarem diversas políticas públicas (MDS, 2015, p.1).

No que tange o PBF, a sua diferenciação com os programas focalizados e fragmentados no governo FHC, é o modo universalizante de atuação, pois para o usuário se mantiver beneficiado é preciso que seja mantida a frequência na vida escolar dos filhos e a vacinação em dia. Outro ponto é que todo o dinheiro é depositado na conta da mulher, garantindo-a maior autonomia, junto com o Cadastro Único, do qual é possível traçar o perfil socioeconômico das famílias beneficiadas. Pode se dizer que a proposta do programa é a redução imediata da miséria e uma melhora nos índices educacional e de saúde à longo prazo, visando à erradicação da miséria geracional. Como Mattei explicita,

> Em geral, verifica-se que a maior parte dos programas de transferência de rede procura atacar, primeiramente, problemas crônicos das populações pobres, especialmente nas áreas de alimentação, nutrição e cuidados básicos de saúde. Mas há, também, ações voltadas para o desenvolvimento do capital humano, particularmente nos casos em que se busca melhor nível educacional dos membros das famílias pobres (MATTEI, 2008, p. 9).

Através dos resultados obtidos pelo governo e a sua grande popularidade, tanto no âmbito nacional como internacional, especificamente no tocante das políticas públicas com PBF, o Governo Federal ampliou o número de programas sociais. A ampliação de investimentos no âmbito educacional nas instituições públicas com os programas Programa Universidade Para Todos (PROUNI), Programa Nacional de Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) em parcerias público-privado com

o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), utilizando o Exame Nacional Ensino Médio (ENEM) como canal através do Ministério da Educação (MEC), trouxeram resultados significativos no Ensino Superior, na inclusão do jovem na universidade e o desenvolvimento científico. O lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, subsidiado pelo Governo Federal em parceria com a Caixa Econômica Federal, também trouxe avanços no acesso à moradia, alavancando o mercado de trabalho e a economia na construção civil (ARAUJO, 2013).

> Políticas distributivas, como os aumentos do salário mínimo, os reajustes dos benefícios da previdência, a criação do programa Bolsa Família, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o Programa Universidade para Todos (ProUni), entre outros, viabilizaram um deslocamento de amplas camadas populares para a esquerda do espectro político (ARAÚJO, 2009, p.23).

Em decorrência ao aumento do consumo, seja pela política de valorização do salário mínimo ou de ampliação do crédito, junto às políticas de transferência de renda, é importante apresentar nesse cenário o crescimento per capita de renda das famílias, devido também à transferência direta de renda, que no período entre 2002 a 2008 saltou de 6,9% para 8,6%, com um crescimento de 39% do salário mínimo. (BARBOSA; SOUZA, 2010). Segundo dados obtidos pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), os resultados em relação à extrema pobreza são expressivos com uma redução de 11,49% em 2005 para 7,28% em 2009 e em relação à pobreza os dados ainda são mais relevantes com uma redução da taxa de

30,82% em 2005 para 21,42%. Com esses dados expressivos o PBF ganhou proporção internacional, servindo de parâmetro para demais programas em outros países. No ano de 2010 o programa já contava com cerca de 12,7 milhões de famílias beneficiadas e com uma injeção de R$ 13 bilhões na economia.

Na política macroeconômica comercial, uns dos principais fatores que contribuíram para o crescimento da economia se encontravam no contexto internacional favorável, por conta da recuperação da economia Argentina e dos EUA. Esse cenário fez com que o Brasil conseguisse acumular grandes reservas de divisas através de superávits primários, devido ao grande volume de *commodities* exportadas, principalmente em grande medida para o mercado chinês. Outra política importante de consumo foi a ampliação ao crédito, porém através de elevadas taxas de juros. Todos esses fatores mesclados com uma política de valorização de salário favoreceram significativamente o crescimento da economia brasileira. Entretanto, não houve uma ruptura efetiva em relação ao governo anterior, mantendo em linhas gerais características do modelo econômico liberal periférico. (FILGUERAS; GONÇALVES, 2007).

Diversas interpretações se deram no campo teórico econômico político, como saliente Paulino:

> "A política macroeconômica do governo Lula daria continuidade, em aspectos importantes, à do Governo FHC. A diferença é que, o que os direitistas chamam de plágio, e os esquerdistas chamam de traição." (PAULINO, 2010, p.315).

Dentre as interpretações sobre o caráter econômico e político do primeiro governo de Lula, é importante salientar o

sucesso e popularidade do primeiro mandato perceptível em sua reeleição em 2006. Após a reeleição e visando a continuidade de sua legenda na presidência, Lula inaugura um período de expansão e ampliação do gasto público, com intuito de aquecimento e consumo no mercado interno. O período neodesenvolvimentista entre 2007 a 2010 interpretado assim por muitos analistas, se deve em grande medida a mudanças e fortalecimento das instituições públicas. Como exemplo desta medida, podemos citar o Banco Nacional Desenvolvimento Econômico Social (BNDS), este sendo o principal financiador dos grandes projetos, incentivados pelo governo, marcando a mudança da equipe econômica com a chegada de Guido Mantega no Ministério da Fazenda. (PAULINO, 2010).

O grande precursor desse período cunhado pelos governistas como social-desenvolvimentista [3] foi o lançamento do Programa de Aceleração (PAC) em 2007, do qual teve como responsabilidade de elaboração e execução Dilma Rousseff, então Ministra da Casa Civil, ex Ministra de Minas e Energia. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), como ficou conhecido, teve como proposta o desenvolvimento e planejamento de grandes obras de infraestrutura e modernização produtiva, que abrangesse todos os setores da economia. Nesse mesmo período em decorrência da eclosão da crise financeira mundial nos países centrais em 2008, o governo optou-se por uma política de proteção à crise e à estimulação na economia

3 VALOR ONLINE. *Brasil entrou no novo ciclo econômico do social-desenvolvimentismo, avalia Mantega*. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: http://oglobo.globo.com/economia/brasil-entrou-no-novo-ciclo-economico-do-social-desenvolvimentismo-avalia-mantega-4156829. Acesso: 26 Mai. 2017.

com aumento do gasto público, tipicamente com uma característica keynesiana. Tendo como seus pontos principais a continuidade e aumento das políticas sociais, em conjunto com as políticas de valorização do salário mínimo, ampliação ao crédito e incentivos fiscais a segmentos determinantes da indústria. Todos esses resultados positivos da política econômica e social no governo Lula da Silva em seus dois mandatos foi creditado a Ministra-chefe da Casa Civil Dilma Rousseff, responsável pela coordenação do governo, devido sua elaboração do PAC e coordenação aos programas sociais, proporcionando grande popularidade, consequentemente deixando-a como sucessora de Lula, resultando em sua vitória nas eleições em 2010.

Considerações Finais

Como abordado, às políticas sociais implantadas na gestão Lula tiveram expressivo sucesso, principalmente a partir dos indicadores do período. No âmbito internacional, o PBF serviu de parâmetro e modelo para os demais países, tanto periféricos como centrais, principalmente pela focalização da extrema pobreza e ações de rompimento intergeracional de miséria. Essas ações, como se sabe, elevaram a imagem do Brasil e mais precisamente do governo Lula. A política econômica em linhas gerais apresentou um desempenho positivo no período, principalmente se realizarmos uma análise atenta após 2006. Com a mudança da equipe econômica chefiada por Guido Mantega, foi notada uma expansão dos gastos públicos, um ativismo maior do BNDS, junto aos programas

sociais. Outro aspecto que elevou a imagem do governo foi a sua resposta a crise mundial de 2008, que em grande medida não atingiu a economia brasileira. Desta forma ocasionou-se principalmente a política econômica anticíclica implantada no período, combinando expansão dos gastos públicos, continuidade as políticas sociais, valorização do salário mínino e aumento do crédito, em conjunto ao aporte de isenções setoriais há setores produtivos e as elevadas reservas de capitais. Essas ações deram um fôlego à economia brasileira, que em grande medida manteve o nível de produtividade e crescimento econômico, se expressando em 2010 com a taxa de 7,5% em meio à crise. Com o relativo sucesso da economia brasileira, interpretações de um governo neoliberal aos moldes de FHC foram aos poucos ganhando outras formulações, como por exemplo, neodesenvolvimentista ou social-desenvolvimentista. Esses conceitos então demonizados pelos economistas convencionais naquele período não assustavam o empresariado interno e investidores externos, justamente pelo ambiente favorável que continuava.

No entanto, com a vitória de Dilma Rousseff a presidência, o ambiente até então favorável começou a mudar, como apontado, apesar do desempenho satisfatório da economia brasileira durante a crise. Alguns fatores como a continuidade da desaceleração produtiva chinesa e o prolongamento da baixa das *commodities,* retrataram a vulnerabilidade econômica. A então produtividade e dinâmica econômica começou a dar sinais de esgotamento, essa baseada em grande medida no consumo e na expansão do crédito. Dilma, em seu primeiro mandato, ainda manteve Guido Mantega na Fazenda, e mesmo com a

continuidade aos programas sociais e uma breve e arrojada Nova Política Econômica[4], não levou uma ruptura efetiva com o triplé neoliberal, retornando ao conservadorismo econômico sob fortes pressões do setor financeiro.

Portanto, apesar do sucesso das políticas sociais do governo Lula e a sua continuidade no de Dilma, ambos os governos não romperam com a lógica neoliberal, tendo as políticas sociais como parte delas, seguindo os pressupostos de órgãos internacionais na focalização da extrema pobreza, não alterando as bases estruturais da economia brasileira, em grande medida dependente do mercado financeiro e do consumo interno.

Referências

ARAUJO, A. *Moeda e Prosperidade*. Rio de Janeiro: Top books, 2005.

ARAUJO, BACELAR. TANIA. Desenvolvimento Regional brasileiro e políticas públicas federais no governo Lula. In: SADER, E (Org). *LULA e DILMA*: 10 Anos de Governos pós-neoliberais no Brasil. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013, p.157 – 152.

ARAÚJO, José Prata. *Um retrato do Brasil*: *balança do governo lula*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Histórico das taxas de juros*. Brasília, 2017. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/Pec/Copom/Port/taxaSelic.asp#notas. Acesso em: 27 abr. 2017.

BASTOS, P. A economia política do novo-desenvolvimento e do social desenvolvimentismo. *Economia e Sociedade*, Campinas, vol. 21, p. 779-810, 2012.

4 Nova Política Econômica foi um pacote de medidas, que teve como proposta alterar a estrutura econômica brasileira, através de ajustes como: redução drástica da taxa de juros via Bancos públicos, isenções fiscais e afrouxamento nas metas de inflação, com ênfase no cambio como fator de crescimento.

BARBOSA, N; SOUZA, J. A. P. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In GARCIA, M. A; Sader, E (Org). *Brasil, entre o passado e o futuro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo: Boitempo Editorial, 2010.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Senado Federal, Brasília, 1988.

BRASIL. *Lei Orgânica da Assistência Social.* Brasília,

MPAS/SAS, 1997. Disponível em: << http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm >> Acesso em: 09 mar 2017.

BRASIL. *Política Nacional de Assistência Social*. MDS/PNAS, Brasília, 2004.

BRASIL. *Sistema Único de Assistência Social*. Brasília, 2005.

BRASIL. *Ministério do Desenvolvimento Social*. Brasília, 2015. Disponível em: << http://www.mds.gov.br/assuntos/assistencia-social>> Acesso em: 28 mar 2017.

CASTRO, Antônio Barros de. Consumo de massas e retomada do crescimento. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (org.). *O Brasil e o mundo da terceira revolução industrial*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1990, p. 111-119.

CEPAL. Documento informativo. *Panorama social da América Latina*. Santiago do Chile, 2009.

CAMARGO, J. M. Emprego e Distribuição de Renda no Brasil no Período Recente In: CORSI, Francisco Luiz. *Dilemas da Globalização*: O Brasil e a mundialização do Capital. Londrina, Práxis, 2007, p. 83 – 102.

CURADO, M. Uma avaliação da economia brasileira no Governo Lula. *Economia & Tecnologia*, Ano 7, Volume Especial – 2011.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare States. *Lua Nova*, n 24, p.85-116, set.1991.

FILGUEIRAS, Luís; GONÇALVES, Reinaldo. *A economia política do governo Lula.* Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FONTENELE, I. C. A Política de Assistência Social no Brasil*:* O foco na família e a questão dos mínimos sociais*.* Pelotas, *Sociedade em Debate*. 2007, p. 154 - 171.

GONÇALVES, R. *O Brasil endividado.* São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2001.

IPEA. *Políticas Sociais* – acompanhamento e análise. Edição especial, 2007.

IPEADATA. *Pesquisa por tema*. Disponível em: <<www.ipeadata.gov.br>> Acesso em: 28 abr 2017.

IPEADATA. *Produto interno bruto (PIB)*. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=38414>> Acesso em: 27 abr. 2017.

LULA da Silva, L. I. *Carta ao Povo Brasileiro*. São Paulo, 22/06/2002. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/uploads/cartaaopovobrasileiro.pdf>> Acesso: 27 abr 2017.

MATTEI, L. *Notas sobre programas de transferência de renda na América Latina*. Textos para discussão, Florianópolis, n.10/20010, 2008.

MATTOSO, J & POCHMANN, M. Mudanças estruturais e trabalho no Brasil nos anos 90. Campinas, *Economia e Sociedade*, v. 10, 1998.

MERCADANTE, A. *As bases do novo desenvolvimentismo*: análise do governo Lula. 2010. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000794314&fd=y>> Acesso: 27 abr 2017.

MORAES, L; SAAD-FILHO, A. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*, vol.31, p.507-527, 2011.

PAULILO, L. A. O Plano Real e os dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998/1999-2002). In: PIRES, Marcos Cordeiro. *Economia brasileira*: da colônia ao governo Lula. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 281- 304.

POCHMANN, M. Políticas públicas e situação social na primeira década do século XXI. In: SADER, E (Org). *LULA e DILMA*: 10 Anos de Governos pós-neoliberais no Brasil. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013, p.145 – 156.

RANGEL, I. A História da dualidade brasileira. *Revista de Economia Política*. N°4(1)1981, p. 5-34.

RINALDI, L.A. *Os programas Sociais e a Inserção Internacional do Brasil*: Um Estudo do Governo Lula da Silva. 2011.77f .Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Estadual Paulista, Marília, 2011.

SADER, E. A construção da hegemonia pós – neoliberal. In: SADER, E (Org). *LULA e DILMA*: 10 Anos de Governos pós-neoliberais no Brasil. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013, p.135 – 144.

POCHAMANN, M. *O movimento de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro nos anos 90*: uma análise regional. Mimeo, Campinas, CESIT/UNICAMP, 1998.

SICSÚ, J. Rumos e definições da política econômica brasileira: do Plano A de FHC para o Plano A+ de Lula. In: PAULA, J.A(Org.). *A Economia Política da Mudança*. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

Capítulo 20

Desenvolvimentismo e a questão racial no Brasil: os limites do projeto econômico desenvolvimentista na consolidação da democracia racial

Vinicius Rezende Carretoni Vaz
Wellington Felipe de Castro

Introdução

Podemos observar que a justificativa para a desigualdade racial no Brasil, em seus diversos regimes políticos e de dominação, apresentou distintas entonações e transformações conforme o tempo. Inicialmente, no período Imperial, havia uma argumentação de caráter cientificista, que justificava o racismo a partir de um argumento de bases determinantes biológicas. Uma das principais e iniciais correntes de pensamento que a fundamentaram foi a do diplomata, filósofo e escritor Arthur Joseph Gobineau (1853). Sua principal contribuição ao pensamento racial brasileiro foi que a miscigenação racial levaria a degeneração da raça, e na conjuntura brasileira, essa situação levaria a esfacelamento da população.

Essa consideração, segundo a autora Lilian Schwarcz, na obra "espetáculo das raças" (1993), atribui a esseaspecto de raça uma adaptação do pensamento social brasileiro a um modo de dominação.

Contudo, o racismo científico não pode ser considerado a única argumentação que era utilizada para caracterizar a impossibilidade do desenvolvimento político econômico brasileiro. O "darwinismo econômico" como coloca Pedro Chadarevian (2015) era um recurso extremamente utilizado para aclarar os limites estruturais do país. Intelectuais como Jevons e David Ricardo vêm então se entrelaçar ao racismo científico, acrescentando outras características para o insucesso do Brasil enquanto nação até a primeira república.

Perpassada a República velha, a revolução de 1930 traz consigo novos ideais, ligados ao fortalecimento de um projeto de nação, a luta pelo fim da dependência e pela autonomia nacional, e com isso, se propõe a mostrar que existe outra possibilidade para o Brasil.

O presente artigo vem analisar como o desenvolvimentismo, nas suas diversas formas, trouxe consigo um questionamento da naturalização da dependência, e com isso questionou as preposições raciais da primeira república. No entanto, devemos esclarecer também seus limites, observando então as condições econômicas dos setores não-brancos da sociedade, para assim compreender se estes setores também se beneficiaram das políticas desenvolvimentistas de distribuição de renda e de desenvolvimento econômico.

Inicialmente, haverá um aprofundamento na discussão referente ao darwinismo econômico e social, bem como as

teses de que o Brasil estaria fadado ao subdesenvolvimento; após isto, mostraremos como estas teses foram superadas pelo avanço de uma ideologia nacional-desenvolvimentista pós-1930, será apresentado também os pactos desenvolvimentistas, e como o desenvolvimentismo vai tomando outros contornos e avançando algumas questões no campo ideológico; Por fim, tentaremos demonstrar quais foram os reflexos econômicos do desenvolvimentismo, aliado ao autoritarismo de 1964, para a classe trabalhadora, especificamente não-branca. O objetivo seria assim compreender se na experiência desenvolvimentista é presente a discussão da questão racial no Brasil, e quais são suas limitações. Não temos, contudo, intenção de esgotar a temática, visto que, o debate econômico aliado a questão racial apresenta uma limitada bibliografia.

A principal hipótese levantada é que, apesar do processo de superação da ideia de racismo biológico de Gobineau (1853) e das teses darwinistas de Jevons e de Ricardo, o desenvolvimentismo não criou condições para a consolidação de uma democracia racial no Brasil, sendo assim, o desenvolvimentismo deu continuidade ao desprivilegio da população não-branca brasileira.

Processo de Naturalização das Diferenças

Com base nos escritos de Lilia Schwarcz (1993) é necessário desenvolver, em um primeiro momento, sobre o histórico das teorias que visam pensar as questões raciais para a compreensão de sua influência no Brasil. Schwarcz coloca que

depois da segunda metade do século XIX são introduzidas algumas ideias como o positivismo, o evolucionismo e o darwinismo, considerando as teorias raciais produzidas no século XIX, há o resgate de algumas discussões iluministas ainda que não de maneira unificada. Segundo Schwarcz:

> "Enquanto a literatura humanista e em especial Rousseau apareciam como seus principais antagonistas - em suas defesa da noção de humanidade una -, autores como Buffon e De Pauw eram apontados como grandes influencias quando se tratava de justificar diferenças essenciais entre os homens." (Schwarcz,1993.p.43)

Analisa, assim, a característica da perfectibilidade de Rousseau como "capacidade singular e inerente a todos os homens de sempre se superarem" (Schwarcz,1993.p.44), faculdade de aperfeiçoamento do homem.Diferente do que o darwinismo social do século XIX vem levantar, essa perfectibilidade não é utilizada por Rousseau como uma defesa à civilização enquanto ápice da evolução das sociedades, mas como gênese das desigualdades entre os homens. Lilia Schwarcz, analisa que o pensamento de Rousseau é considerado idílico e fecundo no decorrer do século XVIII, no entanto algumas das teorias se contrapunham especialmente na segunda metade do século XVIII, deixando de lado a categoria de "bom selvagem" Rousseaniana para uma apropriação da ideia de maldade inata aos "selvagens", condenados naturalmente à decadência. Assim:

> Vários pensadores corroboraram esse tipo de visão mais negativa da América, mas dois merecem uma atenção

> maior: Buffon, com sua tese da "infantilidade do continente", e De Pauw, com a teoria da "degeneração americana. (Schwarcz,1993.p.46)

Considerando Buffon, é necessário perceber seu rompimento com o pensamento de Rousseau e sua caracterização do americano enquanto "ser de carência", débil e imaturo. A análise de DePauw vai de encontro com a noção de "degeneração" como patologias originais, o que vem determinar algumas concepções do século XIX abarcando o racismo científico como predominante em contraposição às concepções da Revolução Francesa de naturalização da igualdade humana (Schwarcz,1993.p.47).

É justamente neste contexto que Lilia Schwarcz desenvolve acerca de suas teorias de suma importância para a análise racial, o monogenismo e o poligenismo que caracterizam as discussões sobre a origem da humanidade. O monogenismo, preponderante até o século XIX, considera uma análise mais bíblica sobre a unidade da humanidade (Schwarcz,1993.p.48) considerando uma gênese comum, essa teoria pressupunha uma evolução partindo de uma única base e em distintos graus de desenvolvimento. A alternativa coloca à essa teoria foi, já no século XIX, a teoria poligenista, nas palavras de Schwarcz: "Partiam esses autores da crença na existência de vários centros de criação, que corresponderiam, por sua vez, às diferenças raciais observadas." (Schwarcz,1993.p.48). Assim, essa visão parte para uma análise biologicista do comportamento humano, viés encorajado, segundo Schwarcz, pela *frenologia*e *antropometria* "teorias que passavam a interpretar

a capacidade humana tomando em conta o tamanho e proporção do cérebro de diferentes povos." (Schwarcz,1993.p.48-49).

Essas versões deram legitimidade à análise da craniologia técnica, desenvolvida por Andrés Retzius, antropólogo, que considerava a "medição do índice cefálico." (Schwarcz,1993.p.49). Schwarcz cita ainda a pesquisa de CesareLombroso como proveniente deste processo considerando o estudo da criminalidade como biológico. Com a concepçãopoligenista compreendendo muitas espécies não redutíveis a uma única humanidade a perfectibilidade de Rousseau é recusada. (Schwarcz,1993.p.49). A aproximação do poligenismo com a ideia da raça é colocada por um expoente da Sociedade Antropológica de Paris[1] fundada por Paul Broca, anatomista e craniologista.

> O postulado de Broca era de que as diversidades humanas observáveis eram um produto direto das diferenças na estrutura racial. Para esse cientista, o principal elemento de análise era o crânio, a partir do qual se poderia comprovar a inter-relação entre inferioridade física e mental. O objetivo era, dessa maneira, chegar à reconstrução de "tipos", "raças puras" já que se condenava a hibridição humana, em função de uma suposta esterilidade das "espécies miscigenadas". Broca e seus colegas da "Escola Cranológica Francesa" (como Gall e Topinard), adeptos da interpretação poligenista, acreditavam na tese da "imutabilidade das raças", traçando, inclusive, paralelos entre o exemplo da não fertilidade da mula e uma possível esterilidade do mulato. (Schwarcz,1993.p.53-54)

1 Haja a vista que a antropologia se aproxima, neste período, das assertivas do poligenismo enquanto que as análises da etnologia se aproximam do monogenismo.

Darwin publica sua obra "A origem das espécies" em 1859, considerando que este autor se limitava a uma análise biológica dos animais no sentido do estudo das adaptações ao meio este autor não se propôs analisar as organizações e comportamentos sociais. No entanto, baseando-se no método utilizado por Darwin alguns autores consolidam o que vem a ser nomeado "Darwinismo Social", nas palavras de Schwarcz "Para os autores darwinistas sociais, o progresso estaria restrito às sociedades 'puras', livres de um processo de miscigenação, deixando a evolução de ser entendida como obrigatória." (Schwarcz,1993.p.61)

Na leitura de Lilia Schwarcz, o Conde de Gobineau (1816-82) estava inserido entre os pensadores do darwinismo social introduzindo a noção de "degeneração da raça" se referindo ao processo de miscigenação, concebendo o progresso como impossível para sociedades miscigenadas, sendo a civilização possível para um número limitado de raças. O ponto de enfoque que nos interessa apresentar acerca do pensamento de Gobineau é que sua teoria não tem tamanha visibilidade na Europa quanto a tem em espaços já miscigenados, como é o caso do Brasil, onde a naturalização das diferenças é bastante palpável.

Neste sentido, Hofbauer (2006), analisa as influências do pensamento de Gobineau com relação ao Brasil, segundo ele Gobineau "Afirma que o Brasil teria perdido um milhão de pessoas dentro de um período de 30 anos, o que, para ele, era indubitavelmente uma consequência direta da mistura racial" (HOFBAUER,2006.p.128). Gobineau não se detêm a essa assertiva, o autor faz cálculos demográficos futuros do Brasil,

considerando que todos os habitantes desapareceriam em um prazo máximo de 270 anos, no entanto, considera que se houver um fortalecimento de "alianças de valor" com raças mais puras (europeias) a tendência é a melhoria de todos os outros problemas sociais como a saúde e a moral, ainda que os únicos sacrificados à degeneração fossem os de raça branca.

O Pacto Nacional-Desenvolvimentista

Não é errado dizer que os períodos de maior crescimento econômico do Brasil foram períodos na qual o regime político brasileiro se propunha intervir constantemente na economia, e que a demanda por produtos primários no mercado internacional estavam em baixa.

Esta constatação empírica se coloca contrariamente ao que se pensava antes de 1930, no Estado Oligárquico. Naquele momento, prevaleciam políticas que se adequavam a teoria das vantagens comparativas, de David Ricardo, que acreditava que as políticas de livre comércio, a não-intervenção do Estado na tentativa de mudança da estrutura produtiva nacional faria com que o país desenvolvesse suas "vocações naturais", que no caso brasileiro, faria com que nosso país de vocação agrária não tentasse se industrializar, sendo assim um mero exportador de produtos primários na divisão internacional do trabalho. (PAIXÃO 2005).

No entanto, a discussão acerca da condição dependente e subordinada na qual o Brasil se inseria no mercado internacional não era somente econômica, como também na época

seria fruto de condicionantes raciais. Era necessário na época a superação também da ideia de que um país formado predominantemente por negros e mestiços tinha condições de levar a cabo um processo de desenvolvimento autônomo. De acordo com Marcelo Paixão (2005):

> "[...] para que a própria política pró-industrializadora pudesse ter sido levada a termo, foi mister superar uma angústia ainda mais que se referia à capacidade de nossa população pronunciadamente mestiça e com grande contingente de negros descendentes de antigos escravos, pode se engajar de forma economicamente viável no mundo da produção e dos serviços moderno. Dito de outra maneira, no Brasil, a resolução do problema da adequação das políticas de fomento à industrialização enfrentou dificuldades ideológicas bem mais profundas do que as enfrentadas pelos países centrais de desenvolvimento tardio" (PAIXÃO, M, P.305)

Esse empecilho ideológico é fruto do crescimento da influência do darwinismo social sob o liberalismo, na segunda metade do século XIX, onde Jevons e Conde de Gobineau (1853) passaram a questionar a possibilidade de um país formado predominantemente por não-brancos de alcançar um alto grau de desenvolvimento, não obstante, esta tese esteve também presente no Brasil com as contribuições de Paulo Prado. Assim sendo, os limites para o desenvolvimento brasileiro não estavam só no campo da economia, como também – na interpretação liberal – na composição social e racial do país (PAIXÃO 2005).

Apesar da discussão liberal, a partir do governo de Vargas, o país deixa o Estado Oligárquico para a adoção do Estado

nacional-desenvolvimentista, em plena crise econômica internacional de 1929 (PAULANI 2005) se contrapondo aos ideais não-intervencionistas, a teoria das vantagens comparativas de Ricardo, e as teses do darwinismo social.

Os anos 30 foi uma época marcada pelo fortalecimento da indústria e das forças produtivas nacionais e tentativa de superação do que Octávio Ianni chama de "modelo oligárquico agrário-exportador" (IANNI 1973).

A Era Vargas e o modelo nacional-desenvolvimentista acreditava que a indústria tinha o importante papel de diminuir a dependência externa, fortalecer a economia e a soberania nacional, conjuntamente ampliaria a demanda interna, por insumos básicos. A partir de 1930, o Brasil passou por um processo de alto grau de industrialização e de desenvolvimento, isto ocorreu graças a uma coalizão política na qual empresários industriais e a burocracia pública se apoiaram no modelo de substituição de importações e no estado intervencionista. (BRESSER, 2007).

O nacional-desenvolvimentismo propunha não só o crescimento econômico, e sim que o desenvolvimento tem de estar vinculado a uma transformação estrutural, com uma estratégia ligada à proteção das indústrias nacionais, a industrialização por substituição de importações, além da promoção de poupança forçada pelo Estado e o crescimento do mercado interno, melhorando assim a condição de vida dos trabalhadores urbanos (BRESSER 1996).

Na interpretação de Bresser Pereira, o caráter de melhoria das condições de vida dos trabalhadores é também um das características para que o nacional-desenvolvimentismo

da época possa também entendido como um Pacto Nacional Popular:

> "Enquanto no nível da sociedade as ideias nacionalistas já estavam avançadas desde o início do século, será apenas a partir da Revolução de 30 que surgirá o primeiro pacto político voltado para o desenvolvimentismo: o Pacto Nacional Popular de 1930 (1930-1959) – um pacto autoritário e industrializante que poderia também ser chamado de 'nacional, porque envolver uma burguesia comprometida com a industrialização, e 'popular' porque envolve as classes populares" (BRESSER 2014 p.110)

Não obstante, no campo teórico, deve-se ressaltar também que a experiência da revolução de 1930 de Vargas pode ser considerado a primeira experiência nacional-desenvolvimentista do país, contudo, não era uma estratégia completamente formulada, e sim uma experiência econômica que foi se definindo através de tentativas e acertos (BASTOS 2006).

Deve-se ressaltar também, que o processo de industrialização que ocorreu na época, além de dar condições para questionar os limites do liberalismo na economia, passou também a incentivar no campo teórico a formulação de propositivas para a conjuntura nacional e latino-americana. Se o projeto, inicialmente teve um desenvolvimento estratégico ocorrendo praticamente ao mesmo tempo da aplicação do mesmo a partir da década de 40, um grupo de sociólogos, economistas e filósofos se reuniram na CEPAL, Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe.

Esta instituição cumpriu um importante papel na discussão das novas iniciativas políticas e econômicas voltadas para

o contexto brasileiro e latino-americano. Na CEPAL foi criada uma teoria do subdesenvolvimento e uma crítica ao imperialismo. Podemos dizer que os intelectuais que compuseram a CEPAL, entre eles o renomado economista Celso Furtado, além de se debruçarem sobre a conjuntura latino-americana, e sobre o projeto nacional desenvolvimentista, fundaram uma escola de economia estruturalista latino-americana.

Bresser Pereira acredita em uma profunda coesão entre o pensamento estruturalista e o nacional-desenvolvimentismo:

> "Enquanto o pensamento estruturalista era uma versão latino-americana da teoria econômica do desenvolvimento, o nacional-desenvolvimentismo era a estratégia nacional de desenvolvimento correspondente. Na qualidade de uma estratégia conduzida pelo Estado, ele entendia que os mercados são eficazes na alocação de recursos desde que estejam aliados ao planejamento econômico e à constituição de empresas estatais. O nacional-desenvolvimentismo era uma estratégia patrocinada, de um modo ou de outro, pelos industriais, pelas burocracias públicas e pelos trabalhadores urbanos. Sofreu oposição intelectual dos economistas neoclássicos ou monetaristas e oposição política das classes médias liberais e da velha oligarquia, cujos interesses se baseavam na exportação de bens primários" (BRESSER, 2014, p.7)

Para Martins (2004) o nacional-desenvolvimentismo foi também uma estratégia de rompimento com a divisão internacional do trabalho. Projetava o desenvolvimento econômico da periferia através da industrialização, rompendo com o projeto liberal e a teoria das vantagens comparativas.

No projeto nacional desenvolvimentista, a industrialização seria organizada a partir do Estado e não da fraca burguesia

nacional, muito menos da desinteressada burguesia internacional, que não tinha como objetivo industrializar a periferia. Com isso, as políticas de substituição de importações internalizariam a produção industrial de mercadorias que até então, se consumia mediante a importação, ou seja, tratando de substituir a importação pela produção nacional. Para tanto era necessário a intervenção do estado no comércio exterior, no controle de divisas, no controle de importações, na baixa do valor do câmbio e no estímulo de setores estratégicos para o desenvolvimento, entre outros.

Vargas e a burocracia pública moderna conseguiram promover então uma aliança entre estas novas classes e um setor não exportador da velha oligarquia, onde a partir da conjuntura internacional favorável, iniciam um conflito contra a velha oligarquia agrário-exportadora, para se promover uma revolução industrial no Brasil. Nasce assim o compromisso do "Estado-Novo" (MARINI 1971).

As transformações que ocorreram nesta época desencadearam na criação de uma nova classe média, industrial, com base no mercado interno, e com a criação de um novo proletariado urbano, que foi beneficiado por várias concessões sociais (MARINI, 1971). O Estado então deveria captar recursos, direcionando-os e orientado sua utilização, necessitando, portanto, de grande eficiência, pois haveriam diversos desafios ligados, desde ao desperdício de recursos, até a elaboração de prioridades ligadas à produtividade. Com o desenvolver dessa diretriz, seria transformada a composição das importações durante a industrialização, direcionando os recursos

disponíveis para os investimentos que tivessem o maior potencial de elevação da produção.

O Estado brasileiro, nesta época, se mostrou em grande parte dos setores da economia, um tutor do mercado, dentre os setores o mercado de trabalho. Sonia Draibe discorre sobre isto:

> "O caráter tutelar da ação do Estado sobre o mercado de trabalho e as próprias relações trabalhistas manifesta-se claramente nos instrumentos legais da década de 1930, e completa-se antes de 1945, com a consolidação das Leis do Trabalho. Esse conjunto de regulações abrange s aspectos trabalhistas, a legislação previdenciária, a legislação sindical e a organização da Justiça do Trabalho. Conformava-se um sistema de 'organização' das relações de trabalho eminentemente corporativista, sob a égide do Estado [...]
>
> O estado criou uma base jurídica constitucional para o funcionamento e integração do mercado de trabalho, e também organizou, sob sua tutela, o próprio sistema de representação classista, levando a extremos econômicos e sociais a sua ação regulatória e intervencionista" (DRAIBE, 1985 P.82)

Por fim, caracterizamos o nacional-desenvolvimentismo enquanto um projeto político com três fatores determinantes: (I) é o processo de desenvolvimento com base no fortalecimento da nação e tentativa de rompimento com a dependência estrutural presente no país. Constituindo assim um "projeto de nação", que cria autonomia e soberania nacional. (II) como forma para alcançar o desenvolvimento autônomo é necessário que a indústria seja protagonista no mercado externo, para que isso ocorra é necessário, através da intervenção estatal, a

criação de condições favoráveis ao seu desenvolvimento, assim sendo, o Estado torna-se responsável pelo apoio a industrialização através da proteção da indústria nacional, do incentivo e investimento direto, e da criação de uma conjuntura macroeconômica favorável, fazendo com que haja o processo de substituição de importações. (III) por fim, o nacional-desenvolvimentismo é responsável pela consolidação e ampliação do mercado interno, trazendo o crescimento da renda dos trabalhadores bem como a própria regulamentação do trabalho, o que traz condições para que criação de melhores condições de vida e protege os manufaturados nacionais da diminuição da demanda externa.

Os reflexos previstos para este projeto econômico seriam: (I) o aumento da produtividade nas economias da periferia; (II) a absolvição de grande parte da mão de obra excedente, além de trazer trabalhadores de setores mais precarizados como a agricultura e economias de baixa produtividade para a indústria; (III) a melhoria da condição de vida não só dos trabalhadores industriais como também os das outras atividades, fruto da pressão contra a baixa produtividade na economia; (IV) uma economia direcionada para pleno emprego, que fortaleceria as organizações de trabalhadores; (V) o fortalecimento da burguesia nacional, dando a eles uma maior capacidade de competição a nível internacional.

Bastos (2006) observa no nacional-desenvolvimentismo da era Vargas, outros pontos interessantes. Para ele:

> "[...]a vinculação do interesse nacional com o desenvolvimento, ativado pela vontade política concentrada no Estado, de novas atividades econômicas, particularmente

> industriais, associadas à diversificação do mercado interno, superando:
>
> (I) a especialização primário exportadora: e
>
> • a valorização ufanista das riquezas naturais, associada à ideologia da vocação natural (passiva) do Brasil para exploração primária de suas riquezas."(BASTOS, 2006 p.3)

Observa-se basicamente, que o nacional-desenvolvimentismo tinha como base um estado atuante, onde o desenvolvimento econômico era compreendido como algo para além da poupança interna, e sim um desenvolvimento no qual a população teria mais acesso a bens de consumo, emprego e renda, sua industrialização era baseada na substituição de importação e a especialização primário exportadora teria que ser superada.

Em geral, a primeira vista, o nacional-desenvolvimentismo foi além de um projeto de industrialização, um projeto que comprovou empiricamente que o liberalismo não modernizaria o país, e principalmente, que o darwinismo social se mostrava equivocado. Na interpretação de Marcelo Paixão:

> "[...] pode-se ver que, ao contrário da praga do agourento Gobineau, o Brasil e seu povo mestiço não estariam impedidos de progredir, sendo capazes de forjar uma economia moderna e industrializada. A teoria das vantagens comparativas e a nossa condenação a um país puramente exportador de produtos primários não mais se tornaria um imperativo de ordem genética, mas sim política" (PAIXÃO, 2005, P.309)

Ressalvamos a partir da compreensão do caráter político do nacional-desenvolvimentismo, que a população brasileira

conseguiu relativa ascensão econômica se comparado ao período agrário-exportador, tendo a partir da Era Vargas, e principalmente no governo Kubitschek, um acesso maior à bens de consumo além da já citada superação da tese do darwinismo social.

> "Depois de todos os grandes investimentos realizados no transcorrer dos anos 1950, especialmente nos últimos cinco anos, já não tinha mais sentido discutir se o Brasil poderia se tornar um país industrial ou não, se o Brasil tinha uma 'vocação agrária' ou não; já éramos um país industrial. A realidade havia negado as velhas teses de que o Brasil não poderia se industrializa e que nossas condições naturais e étnicas não nos permitiriam criar uma indústria poderosa, semelhante à existente nos países desenvolvidos." (BRESSER 2014 pp.168-169)

O que devemos ressaltar também é que o avanço do mercado interno, do desenvolvimento nacional e das leis trabalhistas também tiveram reflexos nas relações raciais no Brasil, representam, mesmo que limitadamente, a integração dos negros à nação brasileira. O autor Antônio Sérgio Guimarães, na obra, Classes, raça e Democracia (2002) apresenta:

> "entre 1930 e 1964, vigeu no Brasil o que os cientistas políticoschamam de 'pacto populista' ou 'pacto nacional-desenvolvimentista'. Nesse pacto, os negros brasileiros foram inteiramente integrados à nação brasileira, em termos simbólicos, através de uma cultura nacional mestiça ou sincrética, e em termos materiais, pelo menos parcialmente, através da regulamentação do mercado de trabalho e da seguridade social urbanos, revertendo o quadro de exclusão

> e descompromisso patrocinado pela Primeira Republica." (GUIMARÃES A. S., 2002, p.166)

Inegavelmente, estes foram passos importantes para o avanço da democracia racial no país. No entanto, não é somente superando as teses do darwinismo social e objetivando uma integração do negro na simbologia nacional do país que podemos dizer que o racismo é juntamente superado.

Esse processo reverbera a população negra uma integração a nação, no entanto, afastada dos processos econômicos e políticos, os colocando assim numa esfera distinta da sociedade brasileira, e caracterizando a questão da democracia racial num âmbito para além do mito, apresentando segundo o autor Vinícius Rodrigues Vieira, (pg.68,2008) "a sensação de que nada mais precisava ser feito".

Sendo o racismo um fenômeno cotidiano, social, político e econômico, percebe-se que ele é pouco discutido entre os setores desenvolvimentistas. Nas palavras de Marcelo Paixão:

> "De todo modo, uma análise mais rigorosa da tradição desenvolvimentista e modernista brasileira nos leva a suspeita de que a tal compreensão se capacitou mais detidamente para o enfrentamento do problema de modernização de nossa estrutura econômica e social. Mas, se o impasse relacionado ao desenvolvimento das forças produtivas foi, no plano teórico e ideológico, devidamente superado, perdurou um grande problemas nacional que reside na efetiva democratização de nossa paisagem social e racial – para além da desgastada formulação da democracia racial". (PAIXÃO P.310)

Tendo em vista a profunda desigualdade racial do país, devemos questionar como se desenvolveu o "mercado interno" e este acesso a bens de consumo, para então compreender se os setores não-brancos foram tão beneficiados quanto os brancos, haja vista que não é possível considerar o nacional-desenvolvimentismo uma "Pacto Nacional Popular" se a maioria da população, que é não-branca, não for amplamente beneficiada das políticas desenvolvimentistas a longo prazo.

Com o avanço do desenvolvimentismo e do processo de industrialização, o fenômeno da urbanização passa a ser uma condição social que ocorre em um ritmo extremamente rápido. Diante deste processo, em 1950, com uma maior inserção da população negra na conjuntura econômica, se configura na questão racial negra a formalização ações de uma estratificação social dentro desse grupo étnico. Na caracterização e formação dessa estratificação social um elemento deve ser apresentado como fulcral nessa conjuntura: a educação.

Segundo o sociólogo Luiz de Aguiar Costa Pinto:

> "a educação, como não podiadeixar de ser, passou a ter um papel de suma importância, especialmente pelo fato dela ter sido tradicionalmente, em nossa sociedade, monopólio do branco, e ser, portanto, um atributo objetivo e subjetivo de enorme significação no diferenciar um negro da massa dos negros e no promovê-lo a uma posição socialmente mais próxima do branco." (PINTO, 1998 P.161)

No entanto deve ser explicitado nessa conjuntura que grande parte da população negra, permanecia deslocada desse processo de urbanização e desenvolvimento, sendo concentrada tal população nas áreas rurais brasileiras.

A população negra inserida nesse aspecto de urbanização encontrava um obstáculo em concomitância a esse processo de desenvolvimento: a limitação da ascensão sociocultural, limitação essa decorrente de uma analise fenotípica a essa população.

A resposta apresentada por essa pelo negro seria na forma de "branqueamento geracional" Que tem por tendência fazer do negro menos negro, deturpandoaspectos éticos e fenotípicos implicando na ação dessa politica de branqueamento. Isto éo que Octávio Ianni, demonstra na obra *Raças e classes sociais no Brasil,* em sua intepretação, ocorre uma fragmentação entre negros e mulatos, tendo como parâmetro analítico o fenótipo subsaariano, determinado pelo mais próximos e mais distantes desse fenótipo.

Essa tendência na questão da democracia racial apresenta o seu aspecto velado, ouseu caráter de mito. Na efetivação dessa democracia racial aos moldes de uma "etnização" do país. O Estado usufrui dos meios de comunicação – especificamente o radio – levando a compreender nas esferas públicas que a correlação de forças não poderia ocorrer entre brancos e negros, mistificando a existência de barreiras culturais e antagônicas.

> Esse é o contexto em que formula, cria ou engendra "o mito da democracia racial", significando que a sociedade brasileira seria uma democracia racial, sem ser uma democracia política e, muito menos, uma democracia social. É claro que essa expressão dissimula uma sofisticada forma de racismo patriarcal, patrimonial, elaborada desde o alpendre da casa-grande. Mais do que isso, pode ser uma cruel mistificação da desigualdade, da intolerância, do preconceito, do etnicismo ou do racismo, como "argamassas" da ordem social

> vigente, da lei e da ordem. "Cruel" porque implica neutralizar eventuais reações ou protestos, reivindicações ou lutas dos estigmatizados, definidos de antemão como participantes tolerados da "comunidade nacional". (IANNI, 2004.p.25)

Na existência dessa oposição, o processo de aculturação persiste ainda ações discriminatórias e preconceituosas. Diante tal conjuntura o Estado efetiva a primeira lei de ação penal contra o racismo, caracterizando o preconceito como uma contravenção penal. Em 1951, é a aprovando a lei Afonso Arinos (lei federal, 1390), Sendo as contravenções, todas punidas com o pagamento de multa e prisão máxima não superior a um ano. Os implicantes das ações ocorridas nessa conjuntura até então são de protelar as questões do âmbito sociorracial, repercutindo na não resolução do preconceito e discriminação.

Outra característica do período desenvolvimentista brasileiro é a própria disparidade salarial entre brancos e negros, que se torna clara com o fim do Pacto Nacional Popular – iniciado por Vargas e avançado por Kubitschek – e avanço do Pacto Autoritário Modernizante, que é o pacto característico da ditadura militar. Este ocorreu por conta de diversos motivos, que não cabe aqui explicar detalhadamente, mas que tem grande influência em dois fatores: (I) no avanço da Guerra Fria, que organizava internamente um setor da direita militar para o abandono do ideário nacionalista, em pró de uma defesa do "capitalismo" que levava à aliança com os EUA; (II) a crise dos anos de 1960, que atingira principalmente o setor cafeeiro, e fez com que a articulação da oligarquia agrária com a indústria nacional e a classe trabalhadora se tornasse impossível.

Nasceu assim o Pacto Autoritário-Modernizante a partir de 1964, que nas palavras de Bresser (2014) "Era uma pacto desenvolvimentista como fora o de Vargas, mas excluía os trabalhadores e as esquerdas" (p.183).

Este Pacto reafirmou algumas limitações nacionais como o aumento da desigualdade social, apesar da manutenção do mercado interno, foi esta a forma que os militares encontraram de superar a grave crise econômica e a crise política fruto da impossibilidade da aliança dos três setores citados: foi desarticulando a classe trabalhadora e atacar seus direitos.

Bresser (2014) ressalta:

> "E o mercado interno voltou a se expandir, mas, como já acontecera no período da estratégia de substituidora de importações, esse crescimento foi acompanhado por aumento da desigualdade econômica. Configura-se assim, uma nova estratégia de desenvolvimento que, além de ser exportadora de manufaturados, era fortemente concentradora de renda da classe média para cima." (BRESSER 2014 P.214).

Assim sendo, observamos que as classes subalternas sofreram as consequências do crescimento econômico, sendo o setor responsável por sofrer as mazelas da crise. Não podemos deixar então de nos voltarmos para a questão racial, tendo em vista que grande parte das classes baixas é composta por não brancos. Marcelo Paixão (2005) destaca que os reflexos do aumento da desigualdade social no Brasil:

> "A evolução das desigualdades no Brasil igualmente relacionou-se às desigualdades raciais. Telles aponta que, em 1960, a renda média de um homem negro e de um homem pardo

> era, respectivamente 60% e 57% da renda média de um homem branco. Passados 16 anos, em 1976, a renda média de um homem negro e de um homem pardo correspondia, respectivamente, a 38 % e 44% da renda média de um homem branco. Durante o período do milagre econômico portanto, ocorreu um forte aumento das desigualdades sócio raciais." (PAIXÃO M. 2005, P.315)

Paixão (2005) analisa também as mudanças salariais entre as mulheres brancas e negras, bem como entre os dois gêneros, constatando dados relativamente diferentes:

> "Fato contrário ocorreu entra as mulheres. Assim, ainda ancorados nos dados levantados por Telles, vemos que, em 1960, a renda das mulheres brancas correspondiam a 5 e 8,5 vezes mais que, respectivamente, a renda das mulheres pardas e negras. Em 1976, entretanto, a renda média das mulheres brancas havia se reduzido para o dobro, ficando nessa faixa até o ano de 1999" (PAIXÃO M. 2005, P.315).

Por fim, observamos que a ditadura de 1964 beneficiou principalmente os homens brancos, e as mulheres brancas, e apesar dos homens negros continuarem recebendo mais que as mulheres negras, a disparidade salarial sofreu uma relativa diminuição.

Conclusão

Constatamos, portanto, que apesar do desenvolvimentismo apresentar diversos avanços, principalmente no que tange ao questionamento das limitações estruturais de um país

composto por diversas raças, sua política não foi capaz de superar a desigualdade racial do país.

É inegável a importância de superar as teses evolucionistas e darwinistas que vinham sido desenvolvidas e tinha enorme repercussão no início do século XX, contudo, par ao avanço da democratização das questões raciais, se faz necessário, inicialmente, admitir que o Brasil da época não tenha dentro de suas características, estratégias e políticas convencionadas a questão racial no projeto de nação brasileiro, nesse aspecto é preciso sincronizar a formulação de políticas publicas e leis anti racistas como a Lei Afonso Arinos.[2]

Um ponto positivo, é que com o desenvolvimentismo, o Brasil passou a fundar escolas que se propõe a analisar seu próprio contexto, questionando as soluções estrangeiras enquanto possibilidades a serem implementadas no país, criando então um grupo de intelectuais dispostos a compreender e superar as limitações específicas no Brasil. Não obstante, o que vemos é que estes setores, inicialmente, creem que o desenvolvimento da economia brasileira – de uma forma industrializadora e autônoma – por si só têm condições de superar

2 A Lei no 1.390, de 3 de julho de 1951, é bastante sucinta em sua tipificação e se detém em punir atos de discriminação em ambientes públicos e estabelecimentos comerciais. Não é uma lei que promova compensação para vítimas de atos racistas, mas sim uma lei que criminaliza e pune com multa os agentes de tais atos. Em seu art. 1o encontra-se o motivo da lei: "Art 1o Constitui contravenção penal, punida nos termos desta Lei, a recusa, por parte de estabelecimento comercial ou de ensino de qualquer natureza, de hospedar, servir, atender ou receber cliente, comprador ou aluno, por preconceito de raça ou de cor.//Parágrafo único. Será considerado agente da contravenção o diretor, gerente ou responsável pelo estabelecimento". Coleção de Leis do Brasil. 1951. v. 5, p. 11

as mazelas históricas presentes no campo social e econômico do país, através da diminuição das desigualdades sociais.

Consideramos, por fim, que o debate acerca da questão racial é necessário dentro do campo desenvolvimentista, para que se criem políticas específicas para a solução do problema de desigualdade racial no Brasil, e que apesar dos avanços, carece de uma discussão mais profunda acerca do tema.

Referências

BASTOS, P. P. Z. (2006) - "A Construção do Nacional-Desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a Dinâmica de Interação entre Estado e Mercado nos Setores de Base." Economia (Campinas), v. 7, p. 239-275, 2006.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2007)"Macroeconomia da Estagnação: Crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós 1994" São Paulo: Editora 34.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2014) "A construção Política do Brasil: Sociedade, Economia e Estado desde a Independência" Editora 34, São Paulo.

BRESSER-PEREIRA, L. C.(1996) "Crise econômica e Reforma do Estado no Brasil". Editora 34, São Paulo

DRAIBE, S. (1985). Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil (1930-1960). Rio de Janeiro: Paz e Terra.

GRIN,Monica.MAIO.Marcos Chor.O antirracismo da ordem no pensamento de Afonso Arinos de Melo Franco.<http://www.scielo.br/pdf/topoi/v14n26/1518-3319-topoi-14-26-00033.pdf>

HOFBAUER, A. Uma história do branqueamento ou o negro em questão – São Paulo: Editra UNESP, 2006.

IANNI, Octávio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)* Rio de Janeiro, Civilização Brasileiro, 1971. 316 p. Resenha de: KATO, Volia Regina Costa. R. Adm. Emp., Rio de Janeiro, 13 (1): 92-95, jan./mar., 1973.

_____. Dialética das Relações Raciais – Rev. Estudos Avançados 18(50), 2004.

MARINIR. M. “Problemas e perspectivas do desenvolvimento brasileiro”, Editorial Vesper, S. Paulo, dez/1971.

PAIXÃO, M. (2005) in Sicsú, João, Luiz Fernando de Paula e Renaut Michel, orgs. “Novo-Desenvolvimentismo. Um projeto nacional de crescimento com equidade social” Barueri: Manole, Rio de Janeiro: Fundação Konrad 2005.

PAULANI, L. (2005) in Sicsú, João, Luiz Fernando de Paula e Renaut Michel, orgs. “Novo-Desenvolvimentismo. Um projeto nacional de crescimento com equidade social” Barueri: Manole, Rio de Janeiro: Fundação Konrad 2005.

SCHWARCZ, L. M. (1993)O Espetáculo das Raças – cientistas, instituições e questão racial no Brasil 1870-1930. Companhia das Letras, São Paulo.

VIEIRA, V. R. (2008) “Democracia Racial, do Discurso á Realidade: Caminhos para a Superação.” São Paulo, edPaulus.

WIEVIORKA. M.(2007) “O racismo, uma introdução” FanyKon.perspectiva. São Paulo

Capítulo 21

As políticas e reformas educacionais brasileiras no contexto neoliberal: aporte para a reflexão sobre o atual cenário

Talita Santana Maciel

Resumo

O presente trabalho tem por objetivo apresentar o quadro geral das políticas e reformas educacionais implementadas nos últimos trinta anos no Brasil. O pressuposto teórico-metodológico do qual parte-se é o de que a política educacional é parte da materialização do Estado e dos acontecimentos históricos ocorridos em certo momento do capitalismo. Nesse sentido, este texto parte da compreensão de que as políticas educacionais surgem segundo interesses sociopolíticos, articulados ao contexto contemporâneo e, portanto, não podem ser analisadas sem o entendimento das contingências econômicas e históricas que orientam as mudanças no cenário atual. Por meio do estudo bibliográfico, busca-se traçar elementos que auxiliem a compreender, de maneira geral, a reforma do

Estado brasileiro na área educacional, principalmente no que concerne à gestão da educação básica, à formação e trabalho docente e à privatização do ensino.
Palavras-chave: Políticas educacionais; Reformas; Gestão; Privatização; Trabalho docente.

Introdução

A partir da década de 1990, ocorreu no Brasil a implementação da ideologia e de ações da política neoliberal que provocaram intensas mudanças nos diversos âmbitos da sociedade, inclusive no âmbito educacional. Após passar por um período extremamente repressivo durante a ditadura militar, o país na década de 1980 vivenciava a chamada redemocratização, momento de lutas e de abertura política na história do Brasil que promoveu expectativas de relações democráticas em diversos setores da sociedade. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) surgiram conquistas, pois as expectativas democráticas também precisavam nesse momento serem consolidadas legalmente. No entanto, apesar dessas conquistas terem anunciado uma nova era de reformas democráticas no Brasil, as condições econômicas internas e internacionais, orientadas pela ideologia neoliberal, foram desfavoráveis.

As reformas empreendidas no país nos anos 1990 pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, deram continuidade aos feitos políticos de Fernando Collor de Mello, privatizando e desprezando as conquistas de 1988. Essas reformas marcaram na verdade uma era de contra-reformas, uma vez

que foram empreendidas longe do sentido de uma reforma original, desconsiderando o caráter social e histórico de ações reformistas.

Procurava-se argumentar que as reformas eram necessárias, pois o problema estaria no Estado e era necessário reformá-lo para corrigir distorções e reduzir custos. Ao mesmo tempo, a política econômica destruía os meios financeiros do país através da inserção do Brasil na ordem internacional, travando uma grande contradição: o esforço pela redução de custos esgotava-se devido ao crescimento das dívidas internas e externas (BEHRING, 2003).

De acordo com Cury (2002, p. 197), entre os anos de 1995 a 2002, período em que Fernando Henrique Cardoso encontrava-se na presidência, as alterações promovidas foram marcadas

> [...] por políticas focalizadoras, com especial atenção ao ensino fundamental, a fim de selecionar e destinar os recursos para metas e objetivos considerados urgentes e necessários. Tais políticas vieram justificadas por um sentido, por vezes satisfatório, do princípio da equidade como se este fosse substituto do da igualdade.

Behring e Boschetti (2011) acrescentam à *focalização* que caracterizou as políticas, a *privatização* e a *descentralização*. As políticas sociais em geral, obedecendo ao parâmetro neoliberal, foram transformadas em ações compensatórias. A privatização causa a restrição discriminatória do acesso universal a bens de consumo e tal restrição converte-se em assistencialismo focalizado. A descentralização, por sua vez, que forma o

trinômio do neoliberalismo, diz respeito à mera transferência de responsabilidades, e não à partilha da gestão.

Nessa perspectiva, o objetivo deste texto é traçar o quadro geral das políticas educacionais do Brasil nos últimos trinta anos, buscando refletir sobre a lógica adjacente às ações empreendidas em tal período. Não tratar-se-á de pormenorizar as reformas educativas empreendidas pelo governo federal, mas sim de apreender seus elementos centrais, principalmente no que diz respeito à privatização do ensino e à gestão da educação básica.

O pressuposto teórico-metodológico do qual partimos é o de que a política educacional é parte da materialização do Estado e dos acontecimentos históricos ocorridos em certa etapa do capitalismo. Nesse sentido, este texto parte da compreensão de que as políticas são implementadas segundo interesses sociopolíticos, articulados ao contexto contemporâneo e, portanto, não podem ser analisadas sem o entendimento das contingências econômicas e históricas que orientam as mudanças no cenário atual.

Notas sobre o neoliberalismo

Modernização da escola; organicidade; qualidade total; adequação do ensino à competitividade do mercado internacional; abertura da universidade aos financiamentos empresariais; eficiência; ensino privado; qualificação e profissionalização dos educadores; autonomia; descentralização; ensino de competências básicas; incorporação das técnicas e linguagens da informática e da comunicação. São algumas das palavras e

expressões que remetem à ideologia neoliberal e suas implicações na área educacional. Mas afinal, o que é o neoliberalismo? Em que contexto se insere? Quais as implicações políticas, econômicas e sociais de tal ideologia?

Nesse momento do texto, destaca-se a importância de traçar o contexto geral da ideologia que caracteriza hoje as políticas educacionais brasileiras, aprofundando questões históricas, econômicas e políticas que impactaram a vida social. Dessa forma, cabe apresentar quais os princípios do liberalismo, pois, assim como afirma Pereira (2004, p. 22):

> O tratamento teórico dado ao Estado pelos neoliberais se assemelha ao dos liberais clássicos. Mas, a mesma teoria em momentos históricos diferentes, atua diferentemente na sociedade. Os liberais contribuíram para a evolução sócio-política e econômica da sociedade. Ao se contraporem ao absolutismo e ao feudalismo os liberais assumiram um papel revolucionário, diferentemente dos neoliberais que utilizando as mesmas teses liberais na contemporaneidade assumem um papel reacionário.

No período que antecedeu a Revolução Industrial, algumas legislações repressivas foram estabelecidas com o intuito de obrigar as pessoas pobres a aceitarem qualquer trabalho que lhes fosse oferecido, regular a remuneração do trabalho, de forma que os trabalhadores não poderiam negociar formas de remuneração e assim manter a organização tradicional do trabalho (CASTEL, 1998 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Tais legislações pré-capitalistas mudaram com a Revolução Industrial e, se antes os pobres estavam sob as condições de leis

sociais punitivas e restritivas, com o avanço do livre mercado eles foram lançados num contexto de "servidão da liberdade".

O capitalismo começou a ganhar força após a Revolução Industrial, quando um conjunto de mudanças em relação à liberdade e competividade na compra e venda da força de trabalho começou a ocorrer. Na sociedade capitalista o trabalho passou a ter sentido de atividade natural de produção para a troca, perdendo o significado pré-industrial de processo de humanização atrelado à vida social. Passaram a ser constituídas relações para acumulação, através da expropriação da mais-valia e do "trabalho livre".

O período de meados do século XIX até a década de 1930 foi marcado pelo predomínio do liberalismo e de suas ideias de trabalho como mercadoria e de livre mercado. A justificativa econômica do liberalismo, alimentada pelas teses de David Ricardo e Adam Smith, está pautada no interesse individual, ou seja, cada indivíduo deve agir segundo seu próprio interesse econômico e também voltar-se para a coletividade de indivíduos para que seja atingido o bem-estar.

Para o liberalismo, o funcionamento livre do mercado produz o bem comum, conquanto não haja intervenção estatal. Adam Smith defendia que existe a necessidade de um corpo de leis que garanta maior liberdade ao mercado, mas que não tenha caráter intervencionista.

O liberalismo em seu surgimento instaurou uma nova forma de pensar a economia e a sociedade, uma vez que os "fundadores" dessa ideologia pretendiam romper com a hegemonia de poder que detinha o Estado absoluto, a aristocracia e o clero e consolidar a burguesia como classe politicamente

dominante. Em resumo, nas palavras de Behring e Boschetti (2011, p. 59-60, grifo do autor),

> [...] a procura do interesse próprio pelos indivíduos, portanto, seu desejo *natural* de melhorar as condições de existência, tende a maximizar o bem-estar coletivo. Uma mão invisível – o mercado – leva os indivíduos a promover um fim que não fazia parte de sua intenção inicial. Nesse sentido, o bem-estar pode ser um efeito não-intencional da avareza. A "loucura das leis humanas" não pode interferir nas leis naturais da economia, e por isso o Estado deve apenas fornecer a base legal, para que o mercado livre possa maximizar os "benefícios aos homens". Trata-se, portanto, de um *Estado mínimo*, sob forte controle dos indivíduos que compõem a sociedade civil, na qual se localiza a virtude. [...] A coesão social se originaria na sociedade civil, com a mão invisível do mercado e o cimento ético dos sentimentos morais individuais, fundados na perfectibilidade humana. Para Smith, não há, portanto, contradição entre acumulação de riqueza e coesão social.

O predomínio do individualismo, da liberdade e competitividade, a ideia de que o bem-estar individual maximiza o bem-estar coletivo e a naturalização da miséria, são elementos do liberalismo que possibilitam compreender a reduzida intervenção estatal na forma de consolidação de políticas sociais.

Na segunda metade do século XIX e início do século XX, as bases materiais e subjetivas do liberalismo começaram a se enfraquecer devido, principalmente, a dois processos político-econômicos: o crescimento do movimento operário e a concentração e monopolização do capital.

Após a crise de 1929 – 1932 a *monopolização do capital* caracterizou a economia. Ocorreram intensas mudanças no

mundo da produção, combinadas à "revolução" Keynesiana, ao fordismo, ao contexto pós-guerra mundial e da Guerra Fria. Tais mudanças denominaram o período de 1930 - 1970 (aproximadamente) como "anos de ouro" e ao mesmo tempo formaram a base material para a expansão dos direitos sociais durante a experiência do *Walfare State*.

John Maynard Keynes, como meio de saída da profunda crise, defendeu a liberdade individual e a economia de mercado dentro de uma lógica diferente do liberalismo burguês. Keynes defendia um Estado mais intervencionista,

> [...] a planificação indicativa da economia; a intervenção na relação capital/ trabalho através da política salarial e do "controle de preços"; a distribuição de subsídios; a política fiscal; a oferta de créditos combinada a uma política de juros; e as políticas sociais. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 86).

Após a Segunda Guerra Mundial um consenso se instaurou entre as classes sociais, ocasionando o estabelecimento de acordos e compromissos que permitiram a expansão do chamado *Walfare State:* momento em que o Estado assumiu a responsabilidade de oferecimento de empregos, prestação pública de serviços sociais, assistência social e regulação da economia.

Tal fase expansiva do capitalismo começou a se esgotar na década de 1960, cedendo espaço ao pensamento neoliberal, rompendo com o pleno emprego keynesiano-fordista e com o avanço das políticas sociais.

Anderson (1995 apud PEREIRA, 2004), afirma que o neoliberalismo surgiu como oposição crítica e reação política e

teórica ao pensamento de Estado intervencionista e de bem-estar que se consolidava nas práticas políticas dos governos norte-americano e europeu. Friedrich Hayek, precursor da nova ideologia, em seu livro "O Caminho da Servidão" de 1994, criticou qualquer forma de intervenção do governo na economia e em 1947 reuniu diversos pensadores que se alinhavam com seus ideais neoliberais.

O processo de ascensão do pensamento neoliberal evidenciou-se como "solução" para a crise do sistema capitalista da década de 1970 quando se tornou visível o fim do fordismo. Para os neoliberais, a gênese da crise encontrava-se no poder excessivo dos sindicatos e no movimento operário que, ao conseguir a ampliação dos direitos sociais, prejudicaram a lucratividade das empresas e a acumulação de capital (PEREIRA, 2004).

A solução para a crise proposta pelos neoliberais foi a permanência de um Estado mínimo e um governo forte, todavia o sentido de forte relaciona-se apenas ao controle do poder dos sindicatos e controle dos gastos com direitos sociais, sem que haja intervenção do Estado na economia. Paulatinamente, os ideais neoliberais foram sendo incorporados e aceitos pela sociedade, pois as propostas dos defensores do intervencionismo tornaram-se cada vez mais inconsistentes para solucionar os problemas causados pela crise no sistema capitalista.

Assim emergiu a doutrina que, com propostas drásticas, afetou a vida social, instaurou políticas perversas ao âmbito educacional e contribuiu para com a depredação do trabalho, inclusive do trabalho docente. O neoliberalismo:

> Representa uma regressão do campo social e político e corresponde a um mundo em que o senso social e a

> solidariedade atravessam uma *grande* crise [...]. No discurso neoliberal a educação deixa de ser parte do campo social e político para ingressar no mercado e funcionar a sua semelhança. (MARRACH, 2015, p. 1, grifo do autor).

Balanço das reformas e políticas educacionais brasileiras

Com base, principalmente, nos estudos de Shiroma, Moraes e Evangelista (2011), este texto pretende explorar o quadro das políticas educacionais implementadas nos últimos trinta anos. Em meados da década de 1980 o país enfrentava altos índices de evasão, repetência, analfabetismo e de crianças fora da escola. Educadores passaram, então, a reivindicar mudanças no sistema educacional, a começar por um sistema nacional de educação orgânico, escola pública, gratuita e universal, e pela erradicação do analfabetismo. Eram cinco os delineamentos desse projeto de mudanças: melhoria na qualidade, pensando na permanência estudantil; valorização e qualificação dos profissionais da educação; democratização da gestão; financiamento da educação e ampliação da escolaridade.

O governo, porém, não incorporou nas legislações o sentido original das bandeiras do movimento de educadores. Dessa forma,

> [...] capacitação de professores foi traduzida como profissionalização; participação da sociedade civil como articulação com empresários e ONGS; descentralização como desconcentração da responsabilidade do Estado; autonomia como

> liberdade de captação de recursos; igualdade como equidade; cidadania crítica como cidadania produtiva; formação do cidadão como atendimento ao cliente; melhoria da qualidade como adequação ao mercado. (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 44).

Além de intelectuais, empresários e centrais de trabalhadores participaram dessa empreitada e assim surgiu o consenso nos anos 1980, que sustentou os novos consensos da próxima década. Os governantes da década de 1990 pretendiam realizar profundas mudanças tanto nas esferas social e política quanto na esfera ideológica devido à crise vivenciada nos anos anteriores.

Assim como apresentado anteriormente, foi nos anos 1990 que o neoliberalismo adquiriu força no Brasil e em muitos países, provocando consequências devastadoras, como o desemprego e a exclusão social. De acordo com Shiroma, Moraes e Evangelista (2011), nesse contexto neoliberal e de ajuste da economia brasileira ao mercado internacional, passou-se a afirmar que a educação era um dos principais determinantes da *competitividade* entre os países. Alegava-se que o novo paradigma produtivo demandava requisitos diferençados de educação geral e qualificação profissional dos trabalhadores.

O Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e agências da ONU, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Comissão Econômica para América Latina e Caribe da UNESCO (CEPAL) e a UNICEF, são os organismos internacionais que compartilharam esse ideário mediante diagnósticos, análises

e propostas de soluções para a América Latina, no que diz respeito tanto à educação quanto à economia.

Os documentos provenientes desses organismos multilaterais exerceram importante influência na definição das reformas nas políticas públicas para a educação no país. Cada qual com proposições que se diferenciam entre si, mas que possuem um sentido em comum: a adequação da educação às novas exigências capitalistas neoliberais.

Em 1990, a CEPAL elaborou uma proposta chamada *Transformación productiva con equidad*, que afirmava que a década de 1990 exigiria o enfrentamento de desafios depois de passar por um período considerado "perdido" em termos de desenvolvimento. A proposta "sugere que indivíduos, setores sociais e países devam se tornar *competitivos*, ou seja, devam *adequar-se às exigências do mercado*." (MIRANDA, 1997, p. 39, grifo nosso).

Realizou-se em Jomtien, ainda em 1990, a *Conferência Mundial de Educação para Todos* – um encontro promovido pelo Banco Mundial, UNICEF, PNUD e UNESCO. A Conferência vinculou o desenvolvimento humano à educação, ressaltando a *satisfação de necessidades básicas de aprendizagem* a fim de melhorar a qualidade de vida.

Assume papel decisivo na definição das políticas educacionais, o Banco Mundial que, como afirma Miranda (1997, p. 40), possui uma "[...] defesa explícita da vinculação entre educação e produtividade, numa visão claramente economicista".

Na mesma perspectiva, Haddad (2008, p. 28) salienta que:

> No âmbito das políticas preconizadas pelo Banco Mundial, a afirmação da educação como um direito universal é

> subsumida ante a perspectiva *economicista* em mais de um sentido. Primeiramente porque, visando a restrição do gasto público e a geração de superávit por parte dos países pobres e endividados, limitam-se as metas educacionais – com *focalização* no ensino primário – e o investimento em insumos essenciais como os professores. Além disso, incentiva a *lógica de mercado* como fator de eficiência dos sistemas de ensino, tanto pelo posicionamento das famílias como consumidoras de um serviço – chamando-as até mesmo a se co-responsabilizarem por sua manutenção – quanto franqueando os níveis educativos mais elevados à atividade capitalista por meio da *privatização*.

Desse modo, as propostas de políticas educacionais delineadas com algumas variações pelos documentos do Banco Mundial, da CEPAL e de Jomtien, passaram a nortear os temas recorrentes na formulação e justificação das políticas educacionais, não só no Brasil como em toda a América Latina. São eles: novas formas de gestão (descentralização); equidade; qualidade; desenvolvimento de capacidades básicas de aprendizagens necessárias às exigências do trabalho flexível; realocação dos recursos públicos para a educação básica; ênfase na avaliação e eficiência; capacitação professo em programas paliativos de formação em serviço (DOURADO, 2002).

O ideário presente nesses documentos é a adequação dos objetivos educacionais às novas exigências do mercado internacional e interno e, em especial, à consolidação do processo de formação do cidadão produtivo. Esperava-se que o aluno desenvolvesse diversas capacidades, dentre elas raciocínio lógico-formal, comunicação e criatividade, no sentido de atender à demanda do mercado. As propostas contidas nesses

documentos ressaltam, também, que a educação deveria atrelar setor privado e governo, universidade e indústria, concepção que inspirou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), aprovada em 1996 (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011).

Para que as reformas no cenário educacional brasileiro se efetivassem, era necessário que houvesse um consenso entre as diferentes forças da sociedade civil. Por isso trabalhadores, empresários e intelectuais também se reuniram para discutir os rumos da política educacional e nenhuma reforma aconteceu sem o apoio dos educadores.

As autoras Shiroma, Moraes e Evangelista (2011) apontam brevemente as principais políticas e ações implementadas no que se refere à educação básica brasileira, as quais serão citadas a seguir.

A prioridade do Estado na década de 1990 foi assegurar acesso e permanência nas escolas e, nessa tentativa, surgiram programas como *Acorda Brasil!*, *Bolsa-Escola*, *Tá na hora da escola!*, *Aceleração da aprendizagem* e *Guia do Livro Didático*.

Vários programas na área do financiamento foram criados pelo Ministério da Educação (MEC): Programa Renda Mínima; Dinheiro Direto na Escola; Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA); Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP); Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que mais tarde tornou-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Parte de alguns programas destina-se à adoção de novas tecnologias

de comunicação e informação, assim surgiram outros programas, como o Programa Nacional de Informática na Educação (PROINFO), Programa de Modernização e Qualificação do Ensino Superior, Programa de Apoio à Pesquisa em Educação a Distância (PAPED) e TV Escola.

Foram criados também sistemas de avaliação, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), Exame Nacional de Cursos (Provão), mais tarde a Prova Brasil, Provinha Brasil, Sistema Nacional de Educação Superior (SINAES) – que substituiu o Provão – e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE).

No campo da gestão, o Estado promoveu a municipalização, estimulou a autonomia das escolas e programas de capacitação, como o Programa de Atualização, Capacitação e Desenvolvimento de Servidores do MEC e o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, e também criou vários programas com o objetivo de contribuir para com o processo de "democratização" da escola, que serão explorados mais adiante neste texto.

Foram promovidos também, programas *focalizados* em grupos específicos, como a educação indígena e a educação de jovens e adultos.

Mudanças continuaram ocorrendo ao longo dos anos 2000, conforme aponta Werle (2011) no que tange à faixa de obrigatoriedade do ensino, aos princípios de gestão democrática e à avaliação em larga escala. Com tais mudanças, tanto a Educação Básica quanto o Ensino Superior foram afetados.

A respeito dos sistemas de avaliação implantados nesse período, Werle (2011) levanta a hipótese de que as políticas de

avaliação não estejam presentes no cenário educacional simplesmente para produzir comparações, mas para gerar resultados e responder a estratégias gerencialistas.

Pinto (2014) também enfatiza que é necessário cuidado com a divulgação de resultados provenientes de testes padronizados, pois eles têm muito pouco a dizer sobre a qualidade da educação, visto que o fator socioeconômico não é levado em consideração.

A reforma educacional procurou gerar "produção" das competências demandadas pelo mercado, por meio do professor. Essa intenção ocasionou a criação do Decreto 3.276/99, que fez com que os cursos de Pedagogia perdessem a prerrogativa de formar o professor, ficando a cargo desses cursos apenas o preparo de especialistas, como gestores, por exemplo. Tal reforma causou grande indignação.

Ademais, disseminou-se a ideia de que a morosidade da economia deve-se à suposta obsolência do conhecimento dos trabalhadores, ou seja, a ideia de que o país supera-se economicamente se cada cidadão investir adequadamente em sua própria escolarização e requalificação.

São gritantes os indícios de que as políticas educacionais brasileiras no cenário capitalista tenham sido compreendidas como mercadorias, aproximando-se de uma tendência global de inserção da lógica do mercado ao âmbito educacional.

As parcerias entre o público e o privado

As políticas educacionais brasileiras, em consonância com as mudanças ocorridas na sociedade após a consolidação do

pensamento neoliberal e também em consonância com as propostas dos organismos internacionais, foram caracterizadas pela descentralização (processo aqui entendido como desconcentração da responsabilidade do Estado e não à gestão compartilhada, tampouco à autonomia) e promoveram mecanismos de transferência de funções públicas – que deveriam ser exercidas pelo poder público –, para a esfera privada.

No período de ascensão das propostas neoliberais, o Estado foi apontado como "culpado" pela crise do sistema capitalista, pois, segundo os neoliberais, este havia cedido muito poder aos sindicatos dos trabalhadores e ao movimento operário, e ampliado demais os direitos sociais, prejudicando a lucratividade empresarial. Passou-se a disseminar, então, a ideia de que "o privado é mais eficiente" (PERONI, 2012, p. 26).

De acordo com Adrião et al. (2012), o incentivo às parcerias entre as esferas pública e privada encontra-se nas orientações governamentais para a gestão pública do Brasil desde o Plano Diretor para a Reforma da Administração e Aparelho do Estado (1995), documento elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, que ao mesmo tempo ampliou o controle sobre a atuação das administrações públicas e estimulou essas mesmas esferas governamentais a buscarem apoio logístico e operacional na iniciativa privada, principalmente para o cumprimento das responsabilidades assumidas quanto às políticas sociais. As políticas sociais foram consideradas serviços não exclusivos do Estado pelo Plano e, portanto, de propriedade pública não estatal ou privada, conforme afirma Peroni (2012).

Outros mecanismos de terceirização foram indutores da privatização, como a Emenda Constitucional (EC) n. 19/1998 e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000). No âmbito educacional, o setor privado foi compreendido como esfera superior ao Estado e, portanto, como esfera mais competente para garantir a qualidade dos serviços públicos desde a EC n. 14/1996 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.384/96) (ADRIÃO et al., 2012).

As especificidades da lógica privatista no campo educacional foram analisadas por Gentili (1998, apud DOURADO, 2002), especialmente no que concerne ao fornecimento e financiamento dos processos de privatização. Segundo o autor, a dinâmica privatista no campo educacional envolve três modalidades institucionais complementares, destacadas a seguir:

> 1) fornecimento público com financiamento privado (privatização do financiamento); 2) fornecimento privado com financiamento público (privatização do fornecimento); e 3) fornecimento privado com financiamento privado (privatização total). (GENTILI, 1998, apud DOURADO, 2002, p. 243).

Na mesma perspectiva, a pesquisa de Adrião et al. (2012), com o objetivo de analisar a natureza e as consequências de parcerias firmadas entre setores privados e governos municipais paulistas para o atendimento da educação nos anos de 1996 a 2006, identificou três modalidades de parcerias:

> Subvenção pública para oferta de vagas em instituições privadas de educação infantil, aquisição de "sistemas" privados de ensino e contratação de assessoria privada para a gestão da educação municipal. (ADRIÃO et al., 2012, p. 535).

A *subvenção pública a vagas em instituições privadas* diz respeito ao repasse de recursos públicos pelos municípios para instituições privadas, seja por meio de convênios ou outras formas. Os repasses acontecem tanto para instituições privadas sem fins lucrativos, quanto para estabelecimentos privados com fins lucrativos. Essa modalidade de privatização, chamada por Freitas (2012) de *vouchers* ou instituição de "bolsas", permite que alunos que não podem pagar pelo sistema privado de ensino estudem em escolas privadas. Nessa direção, o Programa Universidade para Todos (Prouni – no ensino superior) e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec – no ensino médio), são exemplos de transferência de verbas públicas para a iniciativa privada.

É entendida como *assessoria privada para a gestão educacional*, a modalidade pela qual são firmados convênios ou contratos entre o poder público e instituições privadas – com ou sem fins lucrativos –, tendo por objetivo:

> [...] a elaboração de orientações gerais para o funcionamento da rede escolar (Plano Municipal de Educação; estatuto do magistério; alternativas de planejamento e avaliação das escolas, entre outras); a formação de gestores das escolas e de técnicos da administração municipal; a definição de estratégias e diretrizes educacionais. (ADRIÃO et al., 2012, p. 537).

Essa categoria, conforme afirma Freitas (2012), sofreu grande alteração nos últimos anos, já que os conceitos de "público estatal" e "público não estatal" deram abertura para a *gestão por concessão*, ou seja, para a possibilidade de instituições públicas serem administradas por instituições privadas.

A escola continua sendo gratuita, porém o Estado transfere recursos para a iniciativa privada, que fica responsável pela gestão escolar. Traçadas tais considerações, Freitas (2012, p. 386, grifo do autor) ressalta que "a bandeira da escola pública tem que ser atualizada: não basta mais a sua defesa, agora termos que defender a escola pública *com gestão pública*".

A *aquisição de sistema privado de ensino* é a forma de parceria em que os chamados sistemas de ensino são adquiridos pela administração pública. Tais sistemas de ensino são produtos e serviços provenientes de empresas privadas, denominados "materiais apostilados", que disputam o mercado educacional. Além do oferecimento do material a professores e alunos, as empresas oferecessem assessorias a fim de ensinar a forma adequada de uso dos materiais. Tal modalidade de privatização reflete (para além da adequação e abertura da educação ao mercado), a transferência de responsabilidades da esfera pública para a iniciativa privada.

Uma vez disseminada a ideia neoliberal de que a iniciativa privada exerce melhor as funções administrativas que o Estado, parcela das responsabilidades deste, muitas vezes recém-assumidas, é delegada a empresas privadas. É válido dar ênfase ao fato de que o Brasil, ao assumir compromissos com organismos internacionais, criou sistemas de avaliação que "medem" a qualidade do ensino, na visão dos reformistas. Nesse contexto, na perspectiva do Estado, a qualidade do ensino se insere na iniciativa privada? Uma questão a ser pensada considerando que "as escolas são um patrimônio nacional público que, se for apropriado pela iniciativa privada, põe em

risco a própria noção de democracia." (RAVITCH, 2010 apud FREITAS, L. C., 2012, p. 396).

A gestão da educação básica

Como já esclarecido, partimos do pressuposto teórico-metodológico de que a política educacional é produto da materialização do Estado, que, por sua vez, é produto das transformações históricas ocorridas em certo momento do capitalismo. Dessa forma, entendemos que a gestão e suas mudanças são partes de alterações ocorridas em toda a sociedade.

Na década de 1980 o país deixava um período ditatorial, extremamente repressivo e surgiu tanto a expectativa quanto a necessidade de relações mais democráticas na sociedade. Nesse contexto, que antecedeu a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), a política de gestão democrática se destacou.

De acordo com Dal Ri (2010), os movimentos grevistas, o movimento pela democratização interna das organizações e o movimento pelas *Diretas já*, criaram uma quadro favorável à democratização de diversos setores da sociedade. As expectativas democráticas procuraram consolidar-se também no âmbito do legislativo, porém, conforme a referida autora, a legislação representa diversos interesses, os quais nem sempre são convergentes.

Após a promulgação do CF/88, que trouxe avanços quanto ao princípio da gestão democrática, as discussões voltaram com a promulgação da LDB n. 9394/96. No entanto, os conflitos de interesses eram distintos daqueles que prevaleceram

na década de 1980. Dal Ri (2010) cita como influência nesse momento, as propostas de corte neoliberal do Banco Mundial, as quais prevaleceram em detrimento das propostas de educadores e das comunidades escolares.

Nessa perspectiva, a autora Peroni (2012, p. 20) destaca que, no Brasil,

> [...] com o processo de abertura política, após longa ditadura, a luta pela democratização da sociedade passou também pela construção de uma gestão democrática da educação. No entanto, ao mesmo tempo que lutávamos muito, na América Latina, para conquistar os nossos direitos, as estratégias do capitalismo para superar suas crises já redefiniam o papel do Estado, com a perda de direitos sociais, materializados em políticas públicas.

Assim surgiu o contexto de maior possibilidade de participação da sociedade nos rumos da escola pública. Um contexto de avanço das políticas neoliberais, de busca da organicidade dessas políticas, somada à reforma do Estado e à construção da "modernização".

Novos modelos de gestão foram implementados no país, cujo sentido político-ideológico convergiu para o objetivo de "[...] introjetar na esfera pública as noções de eficiência, produtividade e racionalidade inerentes à lógica capitalista" (OLIVEIRA, 2000, p. 331). Muitos programas foram implantados na área da gestão escolar com o objetivo de contribuir para com o processo de democratização da escola, dos quais pode-se destacar o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares, que serão

explorados brevemente a seguir, segundo as contribuições de Dourado (2007).

O referido autor apresenta o PDE como um dos programas centrais do Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA). Tal fundo é um dos espaços de desenvolvimento de programas do MEC que tem por objetivo a promoção de ações voltadas para o Ensino Fundamental e aborda a gestão democrática centrada numa visão gerencialista e eficientista. Com relação ao PDE, Freitas et al. (2004 apud DOURADO, 2007, p. 931) afirma que o plano constituiu-se por meio de "uma nova cultura organizacional firmada sobre princípios de gestão estratégica e do controle da qualidade total, orientada pela e para a racionalização, a eficiência e a eficácia". Ressalta-se também que o PDE favoreceu o aumento de empresas de consultoria e capacitação da gestão escolar.

O PDDE é um programa de repasse anual de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) às escolas públicas do Ensino Fundamental. Segundo Dourado (2007, p. 932), um dos limites que o Programa possui refere-se à "estruturação de unidades executoras nas unidades escolares, o que, em muitos casos, tem resultado na instituição de entes privados como gestores de recursos das escolas públicas". A análise do PDDE demonstra que as suas bases político-pedagógicas,

> [...] a despeito de possibilitar às unidades escolares a gestão de pequenos recursos, *por meio de entidade privada*, não contribuíram efetivamente para a democratização dos processos de deliberação coletiva e, ainda, restringiram

> a autonomia à gestão financeira da escola. (DOURADO, 2007, 934, grifo nosso).

O Programa de Fortalecimento de Conselhos Escolares, por sua vez, tem por objetivo contribuir com a discussão sobre a importância de conselhos escolares e também o fortalecimento dos conselhos existentes. Para o referido autor:

> Em que pese a centralidade conferida a esse Programa, é fundamental destacar que o eixo da gestão democrática e da efetiva participação, bem como a centralidade conferida a órgãos de deliberação coletiva como os conselhos escolares, encontra limites em outros programas do próprio governo federal já analisados. (DOURADO, 2007, p. 936).

O autor acrescenta que existe uma relação contraditória entre os programas: o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares voltado ao incentivo da participação coletiva (em tese), o PDE priorizando a organização gerencial dos processos de gestão em detrimento da efetiva participação da comunidade e o PDDE ocasionando também a pouca participação da comunidade na operação de recursos repassados. Além da ambiguidade, destaca a falta de organicidade entre as políticas de gestão, o que resultou na implementação de políticas focalizadas.

Concordamos com as considerações de Peroni (2012, p. 25) a respeito das transformações que incidiram diretamente na gestão da educação básica:

> Apesar de termos avançado na materialização de direitos por meio da legislação, temos a dificuldade de implementá-los,

> não só pela ofensiva neoliberal, mas também porque a nossa cultura democrática é ainda muito embrionária. Isso facilita o consenso em torno da lógica de mercado e de produto, em detrimento da lógica democrática, com ênfase na participação coletiva das decisões e no processo.

No entanto, concordamos também com Dal Ri (2010, p. 21):

> Um dos campos de luta pela redefinição de novas relações e pela democracia é o da educação, uma vez que não podemos esperar a revolução para realizar mudanças na escola e na sociedade. É preciso que ampliemos e busquemos espaços para a democratização das relações sociais e escolares já, mesmo no capitalismo.

Dessa forma, acreditamos que as mudanças são possíveis e precisam ser iniciadas mesmo na contramão do cenário político-econômico e ideológico dos dias de hoje. Estamos vivenciando um período de crise econômico-financeira e social e, consequentemente, um período de incertezas, motivo ainda maior para crer em boas transformações futuras.

Considerações finais

O contexto de privatização, focalização, descentralização e arrocho salarial dos professores, evidencia as limitações das políticas que servem como norte à realização do trabalho escolar como um todo, bem como evidencia as barreiras que o âmbito escolar precisa enfrentar para que as proposições do Estado se materializem. Desse modo, as políticas educacionais,

orientadas pela ideologia neoliberal, deixaram a desejar quanto ao real comprometimento com a educação – aqui entendida como um amplo processo de socialização, produção e apropriação do saber e como prática social.

Em virtude de terem tido como norte as propostas de organismos internacionais, fortemente marcadas pela lógica do capital, as reformas implementadas no Brasil não redundaram em mudanças, mas sim em um cenário de mistura de concepções e práticas, que, historicamente, têm resultado em realidade educacional seletiva e excludente. Vivencia-se no país um conjunto de ações que, ao contrário de melhorar a qualidade do ensino, caracterizam-se por ações que propiciam melhores condições para o capital e sem novos parâmetros orgânicos – necessários à prática educativa.

Referências

ADRIÃO, T. et al. As parcerias entre prefeituras paulistas e o setor privado na política educacional: expressão de simbose? *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 119, p. 533-549, abr.-jun. 2012.

BEHRING, E. R. *Brasil em Contra-reforma:* desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

_____; BOSCHETTI, I. *Política Social:* fundamentos e história. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

FREITAS, L. C. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 119, p.379-404, abr./jun., 2012.

CURY, C. R. J. A educação básica no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 169-201, set., 2002.

DAL RI, N. M. *Papel do grêmio estudantil e gestão democrática na escola pública*. [s.l.: s.n.], 2010. [Digitado].

DOURADO, L. F. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. Educação & Sociedade, Campinas, v. 23, n. 80, p. 234-252, set., 2002.

_____. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e possibilidades. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p.921-946, out., 2007.

HADDAD, S. (Org.) *Banco Mundial, OMC e FMI*: o impacto nas políticas educacionais. São Paulo: Cortez, 2008.

MARRACH, S. A. *Neoliberalismo e educação*. 2015. Disponível em: <http://www.cefetsp.br/edu/eso/neoeducacao1.html>. Acesso em: 21 jan. 2016.

MIRANDA, M. G. Novo Paradigma de Conhecimento e Políticas Educacionais na América Latina. *Cadernos de Pesquisa*, n. 100, p. 37-48, mar., 1997.

PEREIRA, W. E. N. Do Estado Liberal ao Neoliberalismo. *Interface*. 2004. Disponível em: < http://www.spell.org.br/documentos/download/21331>. Acesso em: 15 jan. 2016.

PERONI, V. M. V. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. *Pro-Posições*, Campinas, v. 23, n. 2, p. 19-31, maio/ago., 2012.

PINTO, J.M. Dinheiro traz felicidade? A relação entre insumos e qualidade na Educação. In: PINTO, J. M. e SOUZA, S. A. (org) *Para onde vai o dinheiro?* Caminhos e descaminhos do financiamento da Educação. São Paulo: Xamã, 2014. p.147-167.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M,; EVANGELISTA, O. *Política Educacional*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

OLIVEIRA, D. A. *Educação básica:* gestão do trabalho e da pobreza. Petropólis: Vozes, 2000.

WERLE, F. O. C. Políticas de avaliação em larga escala na educação básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de operacionalização do ensino. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 769-792, out./dez., 2011.

O discurso de *grande família* e a formação de uma identidade coletiva: o caso do acampamento urbano Vila Nova Palestina[1]

Bianca Bardi Castilho

Uma flor nasceu na rua!
Passem de longe, bondes, ônibus, rios de aço do tráfego.
Uma flor ainda desbotada
ilude a polícia, rompe o asfalto
Façam completo silêncio, paralisem os negócios,
garanto que uma flor nasceu.

Carlos Drummond de Andrade[2]

"O povo sou eu que tenho sete filhos e
nenhum teto para morar"

Terra em transe[3]

1 Este artigo é resultado de pesquisa de iniciação científica concedida pela FAPESP entre os anos 2013 a 2015 e do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) apresentado em 2016 na Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", na Faculdade de Filosofia e Ciências – Campus de Marília intitulado "A grande família: Uma análise discursiva sobre as famílias acampadas do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST)" (BARDI, B. C., 2016).

2 ANDRADE, C. D. de. A flor e a náusea. In: *Antologia Poética*. Rio de Janeiro: Record, 2010.

3 TERRA em transe. Direção: Glauber Rocha. 1967, 115 min.

Resumo

O artigo apresentará os principais aspectos abordados na pesquisa de iniciação científica realizada entre os anos de 2013 a 2016 no acampamento urbano Vila Nova Palestina liderado pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST). Tais como o processo de formação do MTST a partir de sua dissidência do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a formação do Vila Nova Palestina e a elaboração discursiva de *grande família*[4]. A análise descreverá o contexto em que é criada esta fala além de contar com o arcabouço teórico que visa guiar o estudo para uma compreensão do tema sobre as "identidades coletivas", "análises discursivas", os "modos de vida" e a utilização do discurso pelo "subalterno", além de indicar questionamentos sobre a possível ressignificação/elaboração da fala dos acampados. Desde a primeira criação deste artigo novas hipóteses foram elaboradas a partir da leitura sobre os subalternos e serão apresentadas ao longo do estudo que, distantes de trazer alguma conclusão, podem ser entendidos como uma possível continuidade da pesquisa.
Palavras-chave: Movimento dos Trabalhadores Sem Teto. Acampados. Grande família. Discurso.

4 No texto utilizaremos as palavras em itálico para fazer referências às falas nativas.

Abstract

The scientific article will present the major looks addressed to the scientific research theme, accomplished between 2013-2016 years, at the urban camp Vila Nova Palestina led by Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), such as the formation of Vila Nova Palestina and the elaboration of the reasoning about the "big family". That analysis will describe the context of creation of that reasoning besides the theoretical framework that leads to a review that guides to a search of understanding about the collectives identities, discursive analysis, the ways of living and the use of discourse by the subordinate. Also indicates questions about the possibility of resignification/elaboration of the speech of the camped. Since the creation of this scientific paper new hypothesis were elaborated as of the reading on the subordinates and it will showed off along the thesis that, far from bringing any conclusion, those can be understood as a possible continuity of the research.

Key-words: Movimento dos Trabalhadores Sem Teto. Camped. Big Family. Speech.

Introdução

É importante ressaltar as inúmeras variáveis existentes no processo de estudo e pesquisa de nosso tema. Muitas questões surgiram desde a primeira elaboração deste artigo – e mesmo depois de alguns anos de pesquisa etnográfica e teórica – o que nos traz a complicada missão de tentar explicar por qual caminho seguiremos no desenvolvimento do mesmo. Um primeiro aspecto diz respeito à condição de relacionar uma realidade concreta (a vida e experiência dentro de um acampamento sem teto) existente dentro de um contexto histórico, político e social aliado a uma carga teórica que dê conta de indicar por qual caminho seguir ou de qual hipótese se aproximar. Segundo que a partir das leituras realizadas uma série de novos questionamentos surgem exigindo certo tempo para entender o que tudo isso significa. Dessa forma, não há uma compreensão tal que seja capaz de construir alguma certeza ou algo que vá além de meras hipóteses. No entanto, apresentaremos aqui a relação do estudo bibliográfico e a forma como estes questionamentos foram surgindo.

À luz de nosso estudo abordaremos como recorte teórico as análises realizadas por Lorena (2012), Silva (2014) e Goulart (2011) ao tratarmos dos aspectos históricos e sociais de construção do MTST e da questão habitacional na cidade de São Paulo (SP). Sader (1988) e Pinheiro (2011) no que refere à discussão dos novos movimentos sociais, da análise discursiva e do estudo sobre as identidades coletivas. Dias (2012) que contribui para pensarmos a questão do discurso a partir de outra perspectiva: não mais enquanto caminho para a construção de

uma identidade coletiva, mas para a formação de uma consciência do próprio acampado (ou do subalterno como veremos adiante).

A fim de desenvolver uma análise sobre o discurso de *grande família*[5] e de como esta constitui uma "nova"[6] consciência por parte do acampado retomaremos as visitas realizadas no acampamento Vila Nova Palestina nos anos 2014 e 2015[7]. A pesquisa foi desenvolvida a partir de estudo etnográfico em que identificamos o espaço estrutural do acampamento e as relações que permeiam a sociabilidade entre acampados. Além disso, foram realizadas uma série de entrevistas de caráter qualitativo com os acampados e coordenadores tornando possível o estudo sobre o discurso destes[8]. Retomaremos o pro-

5 Entendemos família "como grupos corporados, coincidentes com a casa ou com uma certa unidade consanguínea [...] também é o resultado da coabitação, do desenvolvimento de afetos, da alimentação compartilhada, do cuidado com os filhos. Por outro lado, é claro que o termo não se restringe ao grupo doméstico, à família nuclear e conjugal, ele não exclui parentes não coabitantes e nem todos os integrantes de um mesmo grupo doméstico constituem uma família" (AQUINO,2014, p. 57). No caso do MTST cada barraco montado no acampamento faz referência a uma família, assim uma família pode ser composta por uma pessoa ou mais. E no sentido de fala dos acampados, a família faz referência aos que estão no acampamento e aos que participam do Movimento (BARDI, 2016).

6 Nova consciência no sentido de que ela é elaborada a partir do momento em que as famílias decidem acampar e assim vivem uma nova sociabilidade que antes não conheciam.

7 As visitas de campo ocorreram em janeiro de 2014 e janeiro de 2015 quando fiquei 15 dias no acampamento.

8 Tudo o que foi observado no cotidiano do acampamento foi anotado em diários de campo que não estão anexos ao artigo, mas que buscaremos descrever com a mesma exatidão. As entrevistas foram gravadas e transcritas também não estão nos anexos, no entanto alguns trechos serão apresentados.

cesso histórico em que surge o MTST e o acampamento Vila Nova Palestina, considerando a necessidade de estudarmos o contexto histórico e político a fim de melhor compreender os processos a que nos dispomos analisar, inserindo o leitor a estas análises visando entender em qual meio social o Movimento e as famílias acampadas estão inseridas.

Após esta primeira discussão mais contextual do Movimento e do acampamento daremos início à análise da *grande família* a partir das falas dos acampados e tendo em vista o estudo bibliográfico, como citado, dando espaço para as considerações finais com a finalidade de percebermos quais as principais descobertas/questionamentos encontradas.

Processo de formação do MTST e do acampamento Vila Nova Palestina

A pesquisa no acampamento Vila Nova Palestina teve início no ano de 2013 momento em que havia uma preocupação no desenvolvimento do estudo a partir de uma análise etnográfica. Neste momento realizamos nossa primeira viagem de campo em janeiro de 2014 fase inicial de sua ocupação. O estudo teve prosseguimento de modo que em janeiro de 2015 realizamos uma segunda visita desta vez analisando o acampamento já organizado. A fala *grande família* foi percebida pela primeira vez através da fala de L.[9] que era Coordenadora

9 Importante ressaltar aqui que esta conversa com L. foi essencial para o desenvolvimento e motivação do estudo. Antes de conhecer o acampamento Vila Nova Palestina a pesquisa tinha por objetivo realizar análise etnográfica

no acampamento Novo Pinheirinho – também liderado pelo MTST e teve sua desocupação em 2014. L. me convidou para conhecer o Vila Nova Palestina e dessa forma teve início a pesquisa (BARDI, 2016).

O Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) surge na década de 1990 a partir da separação com o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Em leituras realizadas sobre estes movimentos identificamos que não há uma data exata desta cisão e por isso levamos em conta as variáveis históricas que influenciam o processo de formação do Movimento. Consideramos os estudos de Lorena (2012) e Silva (2014) que indicam o ano de 1997 como o ano de formação do MTST em conjunto com o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)[10] em decorrência da primeira experiência no Parque Oziel, localizado na Região Metropolitana de Campinas (RMC). Dessa forma, o ano de 1997 teria sido o ano em que o MTST

> (...) se insere na realidade social atuando de forma concreta, factual, em uma ação. Nesse momento, o MTST ainda estava integrado ao MST, conquistando autonomia como Movimento independente anos depois. Entretanto, nota-se também que o projeto inicial, o plano, a decisão política de construir o MTST como instrumento de luta urbana

no Novo Pinheirinho localizado em Embu das Artes. No entanto, este havia sido desocupado o que fez com que L. me convidasse a conhecer o Nova Palestina.

10 Isso ocorre a partir do momento em que as lideranças do MST passam a notar uma necessidade de se pensar a moradia popular também no espaço urbano.

> tenha surgido da conjuntura enfrentada pelo MST em 1996 (LORENA, 2012, p. 68).

A primeira experiência do movimento com o Parque Oziel resultou no assassinato de militantes fazendo com que o MTST saísse do contexto político a fim de repensar suas políticas de ação e organização. Em 2001 o Movimento volta com a sua primeira ocupação construída de forma autônoma (GOULART, 2011). A partir deste primeiro momento em Campinas o MTST criou formas de atuação no espaço urbano e em 2004 rompe totalmente com o MST "por conta de divergências políticas sobre a atuação no meio urbano, e continua a desenvolver ações nas periferias de várias regiões metropolitanas" (SILVA, 2012, p. 13). Enquanto movimento social, o MTST, tem como principal preocupação pensar a luta dos trabalhadores contra os interesses capitalistas que os excluem cada vez mais dos centros urbanos e através da questão habitacional busca estender sua luta por diferentes demandas sociais: saúde, educação e transporte são alguns exemplos destas demandas (Cartilha de Princípios do MTST, 2013). Assim, não é a moradia popular a finalidade máxima do movimento se considerarmos que ainda que o acampado conquiste sua casa através da luta uma série de outros direitos continuarão lhe sendo negados. Lorena afirma que

> a condição habitacional dos integrantes do MTST só pode ser compreendida e analisada quando se leva em conta a condição de trabalhador desses integrantes na atual realidade de precarização do trabalho sob o neoliberalismo e sob os processos de reestruturação produtiva que, como vimos,

> incidem diretamente sob a condição social desses trabalhadores (2012, p. 143).

Levando isto em conta identificamos o contexto em que estes trabalhadores estão inseridos e torna-se possível a compreensão de sua luta de acordo com seu modo de vida que de acordo com Dias

> materializa a passagem das macroestruturas (relações capital-trabalho na sua forma mais abstrata) às microrelações (o cotidiano das classes). As relações sociais de produção se traduzem em relações de consumo e as determinam: o consumo é um elemento mediador importante nesse processo, pelo qual as classes têm (ou não) acesso a bens econômicos e sociais. Essas relações determinam, ao mesmo tempo, campos de possibilidades das classes e formas de dominação e de subalternização (2012, p. 51).

Assim, compreenderemos a criação do discurso dos acampados tendo em vista o meio social em que são vivenciadas. O MTST organizou a ocupação do Vila Nova Palestina em novembro de 2013 sendo que no primeiro mês de ocupação cerca de duas mil famílias estavam acampadas e esse número sobe para oito mil famílias nos meses seguintes. A ocupação está localizada na zona sul de São Paulo na Estrada M'Boi Mirim. Os moradores do acampamento são compostos por famílias de trabalhadores denominados "sem teto" caracterizados como pessoas que vivem de favor, em barracos, áreas de risco ou de aluguel em outras palavras são os "trabalhadores nas condições mais precárias de trabalho, sob a égide da reestruturação produtiva e do neoliberalismo" (LORENA, 2012, p. 140).

Como já foi dito a minha chegada à ocupação ocorreu através de L. Naquele momento do nosso encontro (que ocorreu na casa que ela vivia e pagava com o auxílio aluguel[11] que os acampados recebem após a desocupação do terreno) ela explicou a sua trajetória junto ao Movimento e sobre a difícil situação em que vivia antes de decidir ir para o acampamento marcada por abusos e opressões. Ela contou que "tornou-se uma nova mulher" a partir do dia em que decidiu sair do lugar onde vivia e que passava por diárias humilhações e decidiu acampar junto do MTST. Ao encerrar nossa primeira conversa L. comentou sobre um novo acampamento e me convidou a visitá-lo neste convite ela considerou que "Olha como eu sempre falo a gente é uma *grande família*. Quando eles ligam e precisam a gente vai" (depoimento, janeiro de 2014, grifos meus). Dessa forma, e ainda sem dar-me conta, teve início a motivação que instigaria o desenvolvimento da pesquisa sobre os acampados do MTST[12].

Em janeiro de 2014 (data da primeira visita de campo) o Vila Nova Palestina vivia seus momentos iniciais o que contribuiu para uma futura reflexão sobre o funcionamento do

11 O auxílio aluguel é concedido através da Secretaria da Habitação de cada município ou pelo CRAS (Centro de Referência e Assistência Social).

12 A motivação central da continuidade da pesquisa surge na primeira conversa com L., pois quando ela cita sobre a transformação de sua vida quando decide ir acampar junto do MTST não há como não dar a devida importância a este fato. Aliado a isso, o contato com outras mulheres da ocupação (J., S., S., V. e tantas outras) foram capazes de despertar uma sensibilidade necessária, mas infelizmente muitas vezes esquecida quando nos dedicamos ao estudo das questões sociais. No artigo não faço referência a estas outras mulheres, mas é imprescindível deixar aqui a importância delas no desenvolvimento da pesquisa e no meu processo de formação acadêmica e pessoal.

movimento de forma ampla: no início do processo de ocupação quando as famílias estão chegando ao acampamento e descobrindo as novas formas de sociabilidade dentro daquele espaço (construção de barracos, relação entre vizinhos, participação de manifestações). E posteriormente, em 2015 quando o acampamento já havia se consolidado e conquistado o registro do terreno, mas ainda aguardava o processo de desocupação e construção das moradias.

Em 2014 havia no acampamento cerca de oito mil famílias, além de grande movimentação no terreno com novos acampados que erguiam seus barracos e coordenadores que auxiliavam na construção e iam aos poucos explicando sobre as regras e funcionamento do acampamento. Ao final de cada noite ocorriam Assembleias e listas de presença, os acampados apesar de não dormir no acampamento deviam seguir uma série de obrigações que contribuiriam para a conquista das moradias. Já na segunda visita em 2015 havia uma circulação menor de acampados e os Coordenadores explicaram que o acampamento funciona de forma simbólica: com a ocupação os barracos são erguidos e o acampamento é construído para que seja possível a permanência ali dentro, mas com o passar do tempo os coordenadores instruem os acampados para que fiquem em suas antigas moradias[13]. Na época da visita cerca de cinco mil famílias estavam acampadas simbolicamente, mas apenas 300 moravam de fato na ocupação (BARDI, 2016).

13 Uma coordenadora do acampamento explicou que as famílias devem ficar acampadas simbolicamente, ou seja, os barracos ficam erguidos e todos devem cuidar da manutenção, organização e limpeza do acampamento. Essa medida é tomada para a segurança dos acampados a fim de preveni-los contra incêndios ou ataques criminosos.

A análise do discurso

Para compreendermos o sentido discursivo por parte dos acampados é importante antes termos em mente a definição a partir das lideranças do MTST: o movimento identifica-se como autônomo e que luta pelos direitos dos trabalhadores urbanos, não limitando-se ao âmbito da moradia (As linhas políticas do MTST, 2016). Além de também considerar a necessidade de formar uma identidade coletiva que una os trabalhadores em prol de reivindicar suas demandas. Nesse sentido, Goulart afirma que

> A ocupação tornou-se o instrumento central do MTST, como um recurso de ação coletiva, com potencialidades na formação de identidades coletivas, nas relações subjetivas desenroladas em meio às dificuldades materiais, na formação de militantes anticapitalistas, no embate com o Estado e seus governos, para citar algumas (2011, p. 53).

Identificamos a importância da noção de identidade coletiva a partir da construção e efetivação de uma necessidade a ser demandada ao Estado através do discurso que neste caso é utilizado na fala *grande família* por parte dos acampados. Como identidade coletiva adotamos a perspectiva de Sader (1988) em seu estudo sobre os "novos sujeitos sociais" que emergem de movimentos sociais na década de 1970. O autor afirma que

> O discurso que revela a ação revela também o seu sujeito. Assim, do discurso dependeria a atribuição de sentido às coisas, a partir do primeiro significado, que permite o

> diálogo humano, que é o de estabelecimento das identidades [...] A linguagem faz parte das instituições culturais com que nos encontramos ao sermos socializados. É na verdade a primeira delas e que dá molde primordial através do qual daremos forma a qualquer de nossos impulsos. Ela é condição tanto no sentido de que nos "condiciona", nos inscreve num sistema já dado, quanto no sentido de que constitui um meio para alcançarmos outras realidades, ainda não dadas (SADER, 1988, p. 57).

Dessa forma, os acampados ao assumirem o discurso de *grande família* estariam inseridos no discurso da identidade coletiva elaborada pelo movimento uma vez que a utilização desta fala demonstra o espaço em que estão localizados e a ação que é realizada: um acampamento de sem tetos em que as famílias acampadas reivindicam o direito à moradia.

As lideranças do movimento não utilizam deste discurso, mas trabalham na elaboração de uma identidade coletiva que reúna todos os acampamentos organizados pelo MTST a fim de lutar contra o Estado capitalista. Sobre a identidade coletiva que é elaborada pelo MTST, o movimento afirma que

> O MTST é um movimento que organiza trabalhadores urbanos a partir do local em que vivem: os bairros periféricos. Não é nem nunca foi uma escolha dos trabalhadores morarem nas periferias; [...] Mas isso criou as condições para que os trabalhadores se organizem nos territórios periféricos por uma série de reivindicações comuns. Criou identidades coletivas dos trabalhadores em torno destas reivindicações e de suas lutas (As linhas políticas do MTST, 2016).

O movimento ao elaborar uma identidade coletiva passa a atuar na vida das famílias acampadas no sentido de elaborar uma união entre os acampados do movimento (e não de apenas um acampamento), que por sua vez ressignificam esse discurso elaborado pelos líderes do movimento na fala de *grande família*. Sobre a elaboração deste discurso Pinheiro aponta que

> A produção discursiva dos movimentos atende a necessidades práticas e políticas da ação. Há um conjunto de questões às quais os movimentos precisam dar respostas, tanto para se constituírem enquanto tais como para promoverem suas causas, o que exige deles a realização de diversas tarefas (a ação propriamente dita) e a elaboração de um discurso que recobre essas tarefas e lhes atribuem sentidos (2011, p. 205).

Deste modo, existe uma necessidade na elaboração deste discurso por parte das lideranças do movimento e esta é a de que seja viável e possível a união dos trabalhadores. Sader define que os sujeitos coletivos seriam uma "coletividade onde se elabora uma identidade e se organizam práticas através das quais seus membros pretendem defender seus interesses e expressar suas vontades constituindo-se nessas lutas" (1988, p. 55). É importante considerar que a fala de *grande família* utilizada pelos acampados difere do discurso das lideranças do movimento.

Os acampados ao afirmarem ser parte da *grande família* do MTST assumem a participação dentro do Movimento. Pinheiro apresenta que o discurso seria um "dos pontos de partida de qualquer movimento" (2011, p. 206), pois a partir da identificação com o movimento social e a nomeação das demandas, esse grupo poderia demandar as moradias ao Estado.

Aqui surgem alguns apontamentos sobre este discurso criado pelos acampados. Na passagem anterior citamos que os sem-teto elaboram o discurso de *grande família* a partir do discurso que é criado pelas lideranças do MTST. Considerando isso surge então uma questão que contradiz o que acabamos de afirmar: não pode o acampado ser capaz de elaborar seu próprio discurso de acordo com sua experiência antes e pós o acampamento (considerando também o processo político e social que estão inseridos)? Nesse sentido, Dias afirma que

> O papel da direção é garantir o processo de reforma intelectual e moral fazendo com que as massas possam superar o momento econômico-corporativo e atingir o ético-político, não apenas como indivíduo, mas como massa. Tarefa democrática que exige a constituição de um organismo que permita essa tradutibilidade e proceda à construção dos intelectuais da classe a partir das experiências concretas da subjetividade desta (DIAS, p. 73).

Inspirado pelo estudo gramsciano sobre a formação dos intelectuais concorda que o subalterno pode falar, ou seja, o subalterno (ou operário, ou acampado) pode (e deve) falar e elaborar seu próprio discurso. Em nossa análise concordamos com o autor, pois também entendemos que

> *Quando se delega, também no interior do partido, a direção partidária, a capacidade de pensar os projetos, as lutas, o subalterno continua subalterno. A proposta gramsciana de partido é um escândalo radical diante da prática de socialistas e comunistas que vivem o fetichismo da organização.* Só quando os subalternos falarem com sua própria voz será possível sua emancipação e com isso longe estamos de negar

> a importância da organização. Faz-se necessário, entretanto garantir a democracia interna e a capacidade da organização de ser a escola da luta de classes (formação de quadros de modo que todos possam ser dirigentes). *É comum a tentativa de "dar voz a quem não tem voz", ou seja, de dar a nossa voz à eles. Esse substitucionismo a curto, médio e longo prazo, mantêm os subalternos sem voz* (DIAS, 2012, p. 70. Grifo do autor).

Assim, quando o acampado diz que faz parte de uma *grande família*, ao invés de pensarmos nesta fala como uma ressignificação do discurso elaborado pelas lideranças, por que não considerar que eles criam esta fala a partir de sua própria consciência? Ainda sobre o estudo de Dias consideramos a seguinte afirmação

> A questão da leitura é essencial. O processo discursivo seja na forma da norma clássica, seja na popular tem nas línguas ditas modernas um complemento: o da leitura. Problema que se apresenta sob formas variadas, mas que passa, necessariamente, pela interpretação. Ler o real é, na perspectiva dos subalternos, elemento de emancipação; é uma forma de apropriação – individual, social – de uma produção histórica determinada. [...] Os subalternos são obrigados a pensar sua historicidade/realidade – isto é, o conjunto de sua experiência social – no interior do campo discursivo-ideológico dominante, que afirma o que e como pensar e praticar (2012, p. 107).

O processo em que se elabora a *grande família* é marcado diretamente pelo momento em que as famílias sem teto decidem ocupar um terreno, montar um barraco, acampar e viver uma nova sociabilidade junto ao Movimento. A partir dessa

nova relação social que os permeia passam a atuar na elaboração de uma demanda. Um discurso é criado pelos acampados a partir da interpretação prática e concreta da realidade em que vivem. Consideramos que as lideranças do Movimento (compostas também por militantes da classe trabalhadora) trabalham no sentido de contribuir para essa elaboração.

Considerações finais

No decorrer do artigo nos preocupamos em estabelecer alguns pontos de relação entre os trabalhos de campo, o primeiro contato com L., a chegada ao acampamento Vila Nova Palestina, de como surgiu o tema de *grande família*, a análise desta com a concepção de identidades coletivas e posteriormente com o estudo da elaboração do discurso por parte dos acampados.

Poderíamos interpretar, portanto a *grande família* como uma ressignificação que os acampados fazem a partir do discurso do MTST sobre a construção do poder popular. Essa seria a identificação da base social do movimento com as lideranças. É importante entendermos que o discurso de *grande família* surge dentro de um espaço de luta – o acampamento - e através da ocupação de um terreno ocioso o MTST demanda moradia ao Estado. O discurso deve, portanto ser compreendido a partir desta perspectiva e não isolado do contexto em que existe: trata-se de analisar a importância do discurso para compreendermos as formas de sociabilidade dentro das ocupações entre acampados, e da organização do movimento a fim de reivindicar suas demandas ao Estado.

Por outro lado, a *grande família* surge como um espaço de fala dos acampados sendo uma forma de como os subalternos se entendem enquanto participantes de um movimento. Assim, é preciso ressaltar que não tivemos o objetivo de querer dar a nossa voz a partir da elaboração do discurso deles. Possuímos linguagens e experiências diferentes. Se pode o subalterno falar (e concordamos que sim) buscamos apresentar como falam os subalternos de um movimento em especial, o MTST, e de um acampamento, o Vila Nova Palestina.

Por fim, entendemos que existe uma necessidade em dar continuidade à pesquisa a fim de identificar qual é de fato o espaço de fala dentro do Movimento e até que ponto existe a reprodução dos acampados pelo discurso elaborado pelos dirigentes (e se existe mesmo essa reprodução!).

Referências

AS LINHAS POLÍTICAS DO MTST. *Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST).* Disponível em: http://mtst.org/quem-somos/as-linhas-politicas-do-mtst/. Acesso em: 2016.

AQUINO, C. R. F. *A luta está no sangue*: família, política e movimentos de moradia em São Paulo. São Paulo: 2014.

BARDI, B. C. *A "grande família"*: Uma análise discursiva sobre as famílias acampadas do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST). 2016. 64 f. Graduação em Ciências Sociais. Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita de Filho", campus de Marília.

CARTILHA DE PRINCÍPIOS, *Movimento dos Trabalhadores Sem Teto*, MTST, São Paulo, 2013. Disponível em: <www.mtst.org> Acesso em: 2016.

DIAS, E. F. *Revolução passiva e modo de vida*: ensaios sobre as classes subalternas, o capitalismo e a hegemonia. São Paulo: Editora José Luis e Rosa Sundermann, 2012.

GOULART, D. *O anticapitalismo do Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto* – MTST. 2011. Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia e Ciências – UNESP Marília.

LORENA, E. *Luta de classes na cidade neoliberal*: Uma análise sobre o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST). 2012. Tese de Mestrado. Faculdade de Filosofia e Ciências – UNESP Marília.

PINHEIRO, J. *Visões de mundo em luta*. Revista Aurora, ano V, nº 8, 2011.

SADER, E. *Quando novos personagens entraram em cena*. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988).

SILVA, S. C. da. *A atualidade da criminalização produzida sobre o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto – MTST*: o caso do acampamento Chico Mendes. 2014. Tese de Mestrado. Faculdade de Filosofia e Ciências – UNESP Marília.

O perfil reativo da política externa brasileira na agenda energética sul-americana: o contencioso entre Brasil-Bolívia e o caso de Itaipu

Renan de Campos Colnago[1]

Introdução

O objetivo do presente artigo é analisar e apontar um padrão nas ações tomadas pela política externa brasileira no contencioso entre Brasil-Bolívia (2005-2007), popularmente conhecida como "crise do gás", e no caso da renegociação dos contratos de Itaipu (2008), com base em dois paradigmas norteadores da política externa do período, a autonomia pela diversificação e o Estado Logístico, e apontar o desalinhamento entre discurso e prática na agenda energética sul-americana no segundo mandato Lula, levando em conta a mudança ocorrida a partir do início da década de 2000 no contexto energético sul-americano, a guinada à chamada soberania energética.

Para tanto, explanaremos os conceitos norteadores da política externa brasileira no período, segundo nossa interpretação,

1 Agradecimentos à FAPESP, processo número 2015/03279-1.

bem como o conceito definido por Lahoud (2005) de soberania energética, para em seguida analisar de forma separada os dois casos mais conhecidos e traçar o perfil adotado pela política externa brasileira, com base nas ações tomadas e nos resultados práticos dessas ações.

A política externa do governo Lula fora marcada por discursos que exaltavam o protagonismo brasileiro nos assuntos internacionais e que visavam a alteração do perfil vigente até sua subida ao planalto. Em seu discurso de posse no ano de 2003, Lula deixava claro que seu foco prioritário na política externa seria a América do Sul: "A grande prioridade da política externa durante meu governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável" (SILVA; AMORIM; GUIMARÃES, 2003. p.14).

Tradicionalmente a política externa brasileira pautou-se pela busca de autonomia[2] decisória no cenário internacional. A partir da divergência do meio para atingir o objetivo da autonomia surgem os conceitos teóricos mais conhecidos de Vigevani e Cepaluni (2011): autonomia pela distância, autonomia pela participação e autonomia pela diversificação. Para efeitos metodológicos, nos focaremos na autonomia pela diversificação, que se caracteriza na política externa dos mandatos Lula. Segundo os autores:

2 Autonomia aqui entendida como uma política externa livre de constrangimentos impostos pelos países mais poderosos, desse modo, em contraste com o entendimento da maior parte dos autores do *mainstream* clássico das Relações Internacionais, que a define como reconhecimento jurídico de Estados soberanos considerados "unidades iguais" em uma ordem internacional anárquica (VIGEVANI et. CEPALUNI, 2011, p.27).

> Autonomia pela diversificação: a adesão do país aos princípios e as normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais, como China, Ásia-Pacifico, África, Europa Oriental, Oriente Médio, etc., com o objetivo de reduzir as assimetrias e aumentar a capacidade de barganha internacional do país em suas relações com países mais poderosos, como Estados unidos e União Europeia. Uma característica importante é a capacidade de negociar com estes últimos sem rupturas, com a perspectiva de romper o unilateralismo e buscar multipolaridade e um maior equilíbrio. (VIGEVANI et CEPALUNI, 2011, p. 35-36).

Constata-se que o discurso de prioridade a América Latina adotado por Lula, converge com o paradigma criado pelos pensadores, pois através de uma maior integração e construção de uma América Latina estável o poder de barganha dos países, em especial do Brasil, aumenta frente aos parceiros tradicionais, as assimetrias são reduzidas e há a construção de um sistema internacional mais multipolar, com foco não apenas em Estados Unidos e Europa.

Um outro paradigma importante para a análise da política externa brasileira no período 2003-2010, é o proposto pelo professor Amado Cervo da Universidade de Brasília (UNB). Segundo seu formulador esse conceito abrange dois elementos, um externo, o neoliberalismo e um interno, o desenvolvimento brasileiro. Funde-se assim a doutrina clássica do capitalismo com o estruturalismo latino-americano (CERVO, 2003, p.21). Ainda sobre o paradigma, Cervo (2003), explica:

> [...] Recupera a autonomia decisória, sacrificada pelos normais[3], e adentra pelo mundo da interdependência implementando um modelo decisório de inserção autônoma. Seu escopo final, a superação de assimetrias entre as nações, ou seja, elevar o patamar nacional ao nível das nações avançadas. Diferencia-se do paradigma desenvolvimentista[4], com o qual convive sem conflito, ao transferir à sociedade as responsabilidades do Estado empresário. Diferenciase do normal, consignando ao Estado não apenas a função de prover a estabilidade econômica, mas a de secundar a sociedade na defesa de seus interesses, na suposição de que não convém sejam simplesmente entregues às leis do mercado (CERVO, 2003, p.21).

Pode-se constatar a convergência dos dois paradigmas já apresentados, ambos se focam na redução das assimetrias internacionais, porém por meios diferentes. Entretanto, ambos pautam algumas ações da política externa brasileira nesse período. Constituem um guarda-chuva teórico sobre o qual a inserção internacional se baseia em nosso entendimento.

Concomitantemente a ascensão de Lula ao planalto, um movimento de reorganização no âmbito energético sul-americano tomava forma, a chamada soberania energética. Tendo suas raízes traçadas ao início da década de 2000, esse conceito tem papel fundamental nos acontecimentos analisados no presente artigo.

Desse modo, usaremos a definição provida por Gustavo Lahoud para o termo soberania energética. Segundo o aturo,

---

3 Em referência ao paradigma do Estado Normal, vigente de 1990 até 2002, segundo Cervo (2003).

4 Em referência ao paradigma do Estado Desenvolvimentista, vigente de 1930 até 1989, segundo Cervo. (2003).

o conceito está intimamente relacionado com a capacidade de exercer controle e autoridade para regular de maneira racional, limitada e sustentável a exploração de recursos energéticos, conservando uma margem de manobra e uma liberdade de ação que lhe permita minimizar os custos associados e as pressões externas dos atores estratégicos que rivalizam pela obtenção dos recursos (LAHOUD, 2005).

> Em primeiro lugar, ao definir conceitualmente soberania energética, falamos da capacidade de controle relativamente autônomo de uma variedade de recursos finitos, que inteligentemente organizados, podem dar suporte ao desenvolvimento de médio e longo prazo que seja compatível com crescimento económico constante em um quadro de sustentabilidade ambiental (LAHOUD, 2005, p.9, tradução nossa).

A ascensão do conceito está ligada diretamente ao início da reversão das políticas macroeconômicas liberais postas em voga por grande parte dos países sul-americanos no campo energético. Por conta disso, o Estado passa a ter papel fundamental na soberania energética, traduzindo-se no plano político para o chamado "nacionalismo de recursos", que nada mais é do que a gestão por parte do aparelho estatal dos recursos energéticos a partir do critério do "interesse nacional" (FUSER, 2013).

Pode-se associar esse movimento aos dois eventos aqui analisados. "A Bolívia optou por uma privatização total do setor, desde as atividades de *upstream* (exploração e sucção) e *downstream* (refino, industrialização e venda), chegando até a cessão da propriedade das próprias reservas" (SÁ, 2009 p. 83). No Paraguai a cobrança por preços justos na venda de

excedente energético ao Brasil e a Argentina crescia desde início do processo de redemocratização ocorrido no final da década de 1980.

As eleições de Morales em 2005 e de Lugo em 2008[5] deram vazão a essas demandas de controle sobre seus recursos energéticos, outrora relegados a iniciativa privada (caso da Bolívia) ou a tratados concebidos em épocas ditatórias (caso do Paraguai).

Posto isso, tem-se por objetivo analisar as ações da política externa brasileira nos dois principais acontecimentos da agenda energética sul-americana que envolvem o Brasil, a crise do gás e a negociação dos contratos de Itaipu, e traçar-se-á o perfil dessa mesma política externa.

O contencioso entre Brasil-Bolívia

O primeiro e talvez mais importante evento da agenda energética sul-americana que envolve o Brasil fora o contencioso entre Brasil-Bolívia, reconhecido popularmente como crise do gás ocorrido entre 2005 e 2007.

Para entender o contencioso, é preciso fazer um precedente histórico do conflito nos dois países. Na década de 1990, o Brasil passará por uma crise energética que atingira seu ápice em 2001, com o episódio denominado "apagão". Em concomitância a esse processo brasileiro, na Bolívia assim como em

5 A Venezuela com Chávez e o Equador com Alfredo Palácio e posteriormente Rafael Correa, também passaram por mudanças profundas no setor energético nacional com vistas a atingir suas soberanias energéticas.

grande parte da América Latina, estava em voga um projeto de política macroeconômica neoliberal, cujo um de seus paradigmas norteadores é o respeito pelo investimento internacional e a diminuição do aparelho estatal. No caso boliviano, essa diminuição do aparelho estatal deu-se por uma política de privatizações resultando em investimentos internacionais que acabaram se assentando sobre setor da infraestrutura e de serviços básicos, como prospecção de petróleo, gás natural, energia elétrica e saneamento básico (HAGE, 2006, p.160).

Em consequência desses dois processos, o governo brasileiro viu com bons olhos a exploração do potencial energético boliviano como forma de mitigar a crise pela qual o Estado passava. Desse modo, fora assinado em 1996[6] o Tratado de La Paz, que versava sobre exportação extensiva do gás natural boliviano para o Brasil por meio de um gasoduto a ser construído nos anos seguintes.

Destarte o grande investimento de empresas do setor de hidrocarbonetos em solo boliviano, que contavam com subsídios governamentais e isenção de impostos, que em primeiro momento trouxeram bons resultados a economia boliviana, principalmente pelo poder de atração a investimentos externos (como o do Brasil), a estagnação econômica não tardou a chegar. Além disso, as demissões em massa que ocorreram quando o processo de privatização da antiga estatal de hidrocarbonetos foi finalizado (PEREIRA, 2015), tornaram-se fatos catalisadores para a insurreição de grupos sociais contestadores ao modelo vigente no país andino.

6 As negociações se arrastavam desde o começo da década de 1990.

A partir da década de 2000, com a emersão de grupos sociais, principalmente indígenas, há uma contestação mais articulada à agenda macroeconômica adotada pelos governantes bolivianos.

Álvaro Garcia Linera, respeitado acadêmico sul-americano que viria a se tornar vice-presidente boliviano a partir de 2006 com a eleição de Evo Morales, faz um importante adendo a situação social boliviana em seu famoso livro "*La potencia plebeya: acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia*". Para Linera, a sociedade boliviana por muito tempo reproduziu as estruturas de dominação que datavam do período colonial, relegando aos grupos indígenas pouca participação cidadã, criando o que ele denominou de *apartheid* político (LINERA, 2008).

Linera dá importância as mudanças ocorridas na década de 1950 que ampliaram a participação de grupos historicamente excluídos da cidadania boliviana, entretanto, as ações pouco efetivas acabaram por criar o que ele denomina de "cidadania de segunda classe[7]".

O levante dos movimentos sociais a partir do fim da década de 1990 pode ser relacionado a essa crise de credibilidade

7 Tudo isso é o que o indianismo emergente desde os anos setenta do século XX, denunciou como a existência de uma "cidadania de segunda classe." A cidadania, de primeira classe era para as pessoas que podem exibir os aparatos simbólicos do branqueamento social (nome, redes sociais, porte pessoal), que os colocam em uma posição para acender às posições do governo, que incluem o controle institucional ou corporativo e o reconhecimento social; enquanto a cidadania de segunda classe é destinada para aqueles cuja sua origem rural, língua ou cor da pele são "destinados" a preencher posições subalternas, funções de obediência e que possuem a capacidade de mudança social mutilada (LINERA, 2008, p.215, tradução nossa).

e representação na política boliviana que pouco faziam pela situação social dos grupos excluídos, alinhado ao declínio dos partidos tradicionais o MNR[8], MIR[9] e ADN[10], os quais historicamente dependiam de lideranças pessoais (SEBBEN, 2010).

> Como resultado destas mudanças socioeconómicas, emergiram estruturas poderosas e radicais de auto-organização social, que encerraram o curto ciclo de legitimidade do regime neoliberal forjada em quinze anos, através de desorganização estatal, formas antigas de agregação popular (sindicatos) o colapso moral dos subordinados e uma indústria cultural de consagração liberal cooptando uma ampla gama de ideólogos e intelectuais (LINERA, 2008, p.271, tradução nossa).

O grupo de maior representação que emergiu nesse cataclismo social foi o dos *cocaleiros*. Esse movimento teve origem na demissão de mineiros em 1985, fruto da privatização da Comibol[11].O líder mais importante desse processo foi Evo Morales, que se destacou na defesa dos interesses dos sindicatos *cocaleiros* (SEBEN, 2010).

Diante da pressão crescente sobre o governo, o presidente Sanchez de Lozada[12] acaba por renunciar em 2003 e se exilar nos Estados Unidos. Após sua queda quem assume é o vice-presidente Carlos Mesa, que em primeiro momento mantém as leis vigentes sobre o campo de energia (controlado pelo in-

8 Movimento Nacionalista Revolucionário
9 Movimento da Esquerda Revolucionária
10 Ação Democrática Nacionalista
11 Corporación Minera de Bolivia
12 Lozada já havia sido presidente entre os anos de 1993 e 1997, a eleição dele em 2002 significava perante a população boliviana um aprofundamento das reformas liberais em setores chaves da economia boliviana.

vestimento externo), porém devido a pressão cada vez maior dos grupos oposicionistas, Mesa foi obrigado a flexibilizar sua posição durante seu curto mandato[13]. Sua principal atitude é a promulgação da Lei de Hidrocarbonetos nº 3.058 em maio de 2005 que alterava unilateralmente a arrecadação tributária sobre os negócios do gás no país, tendo como consequência imediata, um aumento substancial nos ingressos fiscais bolivianos advindos dos hidrocarbonetos, passando da casa do US$ 200 milhões para a cifra de US$ 500 milhões (FUSER, 2011). A promulgação dessa lei acabou por determinar as bases do Decreto Supremo, aprovado em 2006 pelo presidente Evo Morales.

Esse caldeirão em ebulição teve efeitos na posição brasileira, principalmente na posição da Petrobrás, que operava em solo boliviano desde a assinatura do Tratado de La Paz em 1996, controlando os dois principais campos de extração de petróleo e gás do país andino. Como resposta imediata a alteração na legislação os investimentos da estatal caíram bruscamente (FUSER, 2011, p.231).

Apesar da promulgação de Lei de Hidrocarbonetos, a insatisfação da população com o regime vigente desde a década de 1990 não se arrefeceu. Desse modo os grupos oposicionistas, com destaque ao movimento dos *cocaleiros* e ao partido MAS (Movimento ao Socialismo) liderados por Evo Morales, continuaram a fazer pressão sobre o governo. Dentre as principais

13 Mesa renunciou ao cargo em 06 de junho de 2005. Após a recusa de Hormando Vaca Diez, chefe do Senado e Mani Cossío, chefe de deputados, em decorrência da falta de apoio dos setores populares quem assume é Eduardo Rodriguez, presidente da Suprema Corte que depois de uma decisão da Câmara dos Deputados e ratificada pelo Senado pôde convocar eleições gerais para dezembro de 2005.

reivindicações desses grupos estavam a alteração no preço cobrado pelo erário retirado do solo boliviano, o qual figurava torno de 3,50 dólares o milhão de m³, estando a cifra internacional na casa dos 6 dólares (HAGE, 2006, p. 175), segundo os cálculos de Husar et Maihold[14] (2005 p.48 *apud* idem). Ademais, cobravam também a volta da legislação tributária vigente antes da assinatura do Tratado de La Paz, que se encontrava na casa dos 50% e para atrair investimentos internacionais passou a figurar na casa dos 18% após a assinatura (FUSER, 2011).

Desse modo, as eleições do final de 2005 refletiram o cenário político e social boliviano. Saem vitoriosos das eleições o MAS e seu líder Evo Morales, que contavam como uma agenda de governo a favor da retomada do controle dos hidrocarbonetos bolivianos pelo governo, em outras palavras, visavam sua soberania energética.

Sobre a vitória de Evo, André Ghirardi (2009), estudioso da área de economia com ênfase na parte energética, define da seguinte forma seus objetivos com a ascensão ao Palácio Quemado[15]:

> A missão de Evo Morales e do MAS, ao assumir o governo boliviano, era desarmar o que era tido como esquema de poder das transnacionais petroleiras, que se instalou através da capitalização das subsidiárias da YPFB, e através de um conjunto de leis e decretos que favoreciam essas empresas. O gás natural era visto como a grande oportunidade para o país sair da condição histórica de pobreza. Por isso propunham

14 HUSAR, Jörget MAIHOLD, Günther. Gás Natural: Matéria Contenciosa na América do Sul. In: Energia: da Crise aos Conflitos ? Cadernos Adenauer. Rio de Janeiro. Fundação Konrad Adenauer, 2005, a. VI, n.

15 Sede do governo boliviano, localizado em La Paz.

> a revogação de toda essa legislação favorável às petroleiras, e a anulação dos contratos que davam a essas petroleiras o controle desse recurso natural estratégico. É necessário ressaltar que, nesse contexto, os contratos são vistos explicitamente como instrumento de dominação estrangeira. A reação materializou-se, primeiro, na Lei 3.058, de 2005 e, depois, no Decreto de Nacionalização 28.701, que levou às revisões contratuais (GHIRARDI, 2009, p. 162 *apud* FUSER, 2011, p.230-231).

Nesse contexto, um dos primeiros atos de seu governo é o chamado Decreto Supremo Heróis da Guerra do Chaco, o DS 28.701, que tem como princípio a adoção de contratos mais justos no tocante a questão da exploração de hidrocarbonetos em solo boliviano, sendo o foco desse Decreto a revisão dos contratos com as petroleiras transnacionais e não sua expulsão, adotando desse modo, um referencial de nacionalização mais brando que os conceitos clássicos (FUSER, 2011, p.226).

Assim, o Decreto versava sobre quatro áreas prioritárias: a) reafirmar a propriedade estatal sobre o petróleo e o gás natural, conforme estipula a Constituição; b) aumentar as receitas fiscais do Estado mediante a renegociação dos contratos com as empresas estrangeiras; c) estabelecer o protagonismo estatal no setor de hidrocarbonetos com a recuperação, por meio da YPFB, do controle acionário sobre os ativos da empresas "capitalizadas" durante o período neoliberal; d) criar as bases para uma política de industrialização, tipicamente desenvolvimentista, que permita à Bolívia transformar o seu gás natural em produtos de maior valor agregado, como fertilizantes e plásticos (FUSER, 2011, p.226).

Desse modo, o decreto de maio de 2006 refere-se prioritariamente sobre a recuperação do controle dos hidrocarbonetos em solo boliviano, sobre a renegociação dos contratos das petroleiras em solo boliviano e por último no tocante a questão da renegociação do preço do gás vendido ao exterior, assim, visa recuperar a autonomia na área energética, sacrificada pelos governos anteriores. No tocante ao Brasil, ainda há o agravante de que os contratos estabelecidos em solo boliviano foram acusados de irregularidades em sua concepção.

Quanto a renegociação dos preços, verifica-se que é um ponto do próprio Tratado de La Paz, que permite a qualquer um dos governos pedir o reajuste dos preços no momento em que se sentisse prejudicado. Cabe ressaltar que entre os anos de 2002 e 2005 o Brasil reivindicou a redução do preço do gás natural fornecido pela Bolívia, com base no argumento de que havia desperdício de dinheiro através das quantidades pagas, mas não consumidas com base na cláusula *take or pay*[16] (FUSER, 2011).

A reação brasileira ao ocorrido se deu em duas vertentes principais, uma no contexto político com o Itamaraty e outra no contexto econômico através da Petrobrás, essa segunda fortalecida pelo clima de indignação estimulado pela mídia brasileira (FUSER, 2011, p. 246). No que tange o relacionamento do Itamaraty com o ocorrido, sua principal função foi usar um discurso apaziguador, tratando a decisão como unilateral porém legítima por parte do governo boliviano, assim, o grande

16 Cláusula que protege o fornecedor, o comprador se compromete a comprar uma quantidade de gás natural por dia, caso não consiga retirar todo o volume planejado é obrigado a pagar do mesmo jeito pelos termos acordados.

objetivo do Itamaraty foi o de despolitizar ao máximo a questão, deixando as negociações a cargo da Petrobrás e usando de discursos cautelosos que não levantassem nenhum tipo de reação nos países vizinhos que apontariam para uma suposta intransigência brasileira, pode-se apontar a convergência dessa postura com a visão de uma diplomacia de perfil mais multilateral colocada em prática durante os governo Lula.

Assim, é válido afirmar que o Itamaraty durante todo o contencioso esteve mais preocupado com a dimensão das relações políticas com a Bolívia, e em evitar uma postura que pudesse ser interpretada como "imperialista" por parte dos vizinhos sul-americanos, e que dificultaria ainda mais os planos de integração da América do Sul.

A favor do Brasil nas negociações pesou o momento em que o país se encontrava com as eleições presidenciais de 2006. A incerteza sobre uma reeleição ou não de Lula, foi um fator usado pela Petrobrás para a discussão dos novos termos do acordo, visto que a eleição de um oposicionista poderia significar uma mudança drástica tanto no discurso diplomático quanto na renegociação com a estatal brasileira.

Por parte da estatal o desconforto com a questão da "nacionalização" boliviana era evidente. Isso devia-se pela transição de caráter da que a estatal fatalmente seria submetida, passaria a ser mera prestadora de serviços (FUSER, 2011) e não mais controlador total dos campos de exploração. O alto escalão da estatal brasileira acabou por aceitar os termos dos novos contratos firmados durante o prazo estipulado por Morales (180 dias), sendo a Petrobrás mantida como operadora nos dois principais campos exportadores de gás natural da Bolívia, e

mantendo sua taxa de rentabilidade acima de 15%, números congruentes com a prática internacional. Além disso, nos novos acordos fora garantido o fornecimento de gás por mais 30 anos para o Brasil (FUSER, 2011, p. 262).

Em última instância à indenização cabível a Petrobrás, encontrou-se em um meio termo segundo os cálculos de Silva (2012). A indenização ficaria entre US$ 104 milhões (valor nominal pago pelas refinarias) e US$ 196,7 milhões (valor com base no superávit fiscal boliviano, que não acarretaria nenhum impacto negativo na situação fiscal do país). Após alguns dias de negociação, fora exatamente isso que aconteceu. No dia 26 de junho de 2007, a Petrobrás concordou com uma indenização por suas duas refinarias no valor total de US$ 112 milhões (SILVA, 2012, p. 103).

Pelo lado boliviano, as renegociações dos contratos firmados acabaram por garantir a Bolívia seus ideais expostos no Decreto 28.701, como diz Fuser (2011):

> No ponto de vista boliviano, os novos contratos garantem os três objetivos que, durante as negociações, foram apresentados como fundamentais pelos representantes da YPFB, na medida em que expressa, na interpretação do governo Morales, o núcleo essencial do Decreto de Nacionalização: a) A propriedade dos hidrocarbonetos é atribuída ao Estado boliviano em todas as etapas da cadeia produtiva; b) A YPFB obtém (ao menos, formalmente) a garantia do controle da comercialização dos hidrocarbonetos; c) O Estado boliviano passa a arrecadar, na forma de royalties, 50% do valor obtido com a venda da produção de hidrocarbonetos pelas empresas operadoras. Os outros 50% se dividem em duas partes: uma cota fixa a ser embolsada pelas empresas a título de amortização dos seus investimentos e outra parte, variável,

> referente aos lucros da operação. Essa parcela será dividida em partes iguais entre a empresa operadora e a YPFB, conforme o modelo que no mundo inteiro se conhece como de "risco compartilhado" (FUSER, 2011, p. 269-270).

É tangível a posição interdependente[17] do Brasil em relação ao gás boliviano, devido aos custos altíssimos de uma interrupção no fornecimento de gás boliviano. Diante disso, após o ocorrido há uma mudança de postura, com vistas a diminuir a dependência do gás boliviano. Após o ocorrido, são construídos dois terminais de regaseificação, um em Pecém, no Ceará e outro na Baía da Guanabara, ambos inaugurados em 2009 (FUSER, 2011, p.291-293).

A autonomia pela diversificação, desse modo, faz-se presente pela inserção internacional brasileira em novos espaços com destaque para a América do Sul, entretanto, esse objetivo não é simples, é preciso levar em conta as especificidades de cada país e seus processos políticos internos e regionais. Nesse ponto, pode constatar-se uma falha de análise na política externa brasileira. Não houve um planejamento estratégico anterior ao contencioso, mesmo com as claras demonstrações de descontentamento da oposição boliviana a questão energética, e de que sua subida ao poder fatalmente traria consequências para a Petrobrás. Além disso o movimento pela soberania energética na América do Sul, já possuía um escopo palpável, tendo Venezuela e Equador como precursores.

Quanto ao Estado logístico, a função dual da Petrobrás como aparelho privado e ao mesmo tempo agentes de

17 Em sua definição clássica provida pelos autores Joseph Nye e Robert Keohane.

interesses estatais fez com que a empresa se encontrasse em situação delicada, tentando maximizar seu ganho e manter seu controle sobre os campos de exploração, mas ao mesmo tempo atender aos interesses da diplomacia brasileira interessada na manutenção das relações interestatais em bom nível para que o Estado pudesse atuar como um facilitador da inserção do capital brasileiro na Bolívia, inclusive após o contencioso.

Desse modo, é claro o perfil reativo da política externa brasileira nesse contexto, mesmo perante sinais de que a situação tenderia a mudar, e tendo exemplos anteriores já ocorridos na América do Sul, não houve nenhum tipo planejamento estratégico prévio, nem mesmo a formulação de um plano pelo governo, as ações são tomadas posteriormente as demandas feitas pelo governo boliviano.

A negociação acerca dos Acordos de Itaipu

A aproximação entre Brasil e Paraguai deu-se em maior grau a partir da chegada ao poder no Paraguai do general Alfredo Stroessner em 1954, instalando um regime militar que durou até 1989. A partir da ascensão do general é aberto um canal de diálogo[18] que acaba culminando com a assinatura do Tratado de Itaipu em 1973.

Com o notório potencial energético da Região de Sete Quedas (região compartilhada entre Brasil e Paraguai), e com a aproximação recente dos dois países, o governo brasileiro passou

18 O estabelecimento desse canal de diálogo fora facilitado pelo fato de que o governo brasileiro também era ocupado por militares no período em questão.

a ter simpatia pela ideia da construção de um empreendimento energético que abastecesse o país naquela região. Para tanto, fez-se necessário um estudo aprofundado sobre a melhor forma de aproveitamento. No ano de 1962, durante o governo João Goulart o Ministério de Minas e Energia contratou o escritório técnico do engenheiro Otávio Marcondes Ferraz, para realização de tal estudo. O estudo preliminar teve como resultado a alegação do engenheiro de que seria possível construir várias usinas hidrelétricas na região de modo exclusivo, sem necessidade de um projeto de união binacional com o Paraguai, evidenciando assim o teor político envolto na construção do condomínio de Itaipu com o país vizinho (PAULA, 2014).

Apesar da aproximação iniciada em 1954, é importante ressaltar que o estudo encomendado pelo então ministro de Minas e Energia, Gabriel Passos, estremeceu as relações entre os dois países, inclusive com a embaixada paraguaia no Rio de Janeiro pedindo explicações formais ao governo brasileiro sobre tal estudo, afinal de acordo com o entendimento paraguaio a região era de propriedade dos dois países, desse modo, o estudo feito de forma unilateral pelo governo brasileiro, não era bem visto pelo Paraguai. A questão só fora se resolver com a assinatura da Ata das Cataratas em 1966, que marcou o pontapé inicial para a construção da usina binacional, pois através dela os problemas de fronteira foram resolvidos e são estabelecidos os marcos regulatórios que viriam a orientar a construção de Itaipu (CARDOSO, 2011, p.142).

A partir da assinatura da Ata das Cataratas formou-se então a Comissão Técnica Brasileiro-Paraguaia, em 1967, para o estudo da criação de uma usina hidrelétrica no Rio Paraná.

Participaram desse estudo de viabilidade as empresas estrangeiras *International Engineering Company Inc*., dos EUA, e a *Eletroconsult S.A*., da Itália, que apresentaram em 1973, a proposta de construção de uma barragem no *canyon* do Rio Paraná, na região denominada Itaipu (LEITE, 2007 p. 151 *apud* CARDOSO, 2011).

Sobre a construção de Itaipu, é importante ressaltar que todo o aporte financeiro foi efetuado pelo governo brasileiro, o Paraguai em um primeiro momento entrou apenas com sua posição geográfica[19]. A construção de Iatipu iniciou-se em 1975, tendo entrado em funcionamento em 1982, porém, suas 20 turbinas foram instaladas apenas em 2007.

Mais recentemente, com o fim do regime Stroessner em 1989, o Paraguai passou por sucessivas crises políticas na década de 1990 durante o estabelecimento de sua jovem democracia. Até 2003, passam pelo Palácio de Los Lopes[20] quatro governantes. Em 2003 quem assume é Nicanor Duarte Frutos (2003-2007), o que representa uma mudança na política externa paraguaia, e uma reaproximação com o governo brasileiro.

Durante o período anterior a Duarte Frutos a política externa paraguaia tem como principal foco a legitimação dos governos e a melhora da imagem internacional do país. Alguns

19 O capital inicial da empresa Itaipu Binacional foi formado por partes iguais e intransferíveis de US$ 100 milhões, mas os US$ 50 milhões paraguaios foram emprestados pelo Brasil (a uma taxa de 6% ao ano de juros). O artigo VI do Tratado comprova um crédito aberto ao Paraguai nesse valor para dar a sua contribuição ao capital da empresa. O projeto da Usina de Itaipu exigiu investimentos diretos de US$ 12,2 bilhões, mas o custo final foi de US$ 27 bilhões (CARDOSO, 2011, p.145).

20 Sede do governo paraguaio em Assunção.

analistas caracterizam a política externa paraguaia, como uma política à deriva dos acontecimentos internacionais, como consequência das várias crises internas ocorridas no país. Essa caracterização dura até a ascensão de Frutos, que inicialmente pratica um discurso que convergia com os interesses dos presidentes de Brasil e Argentina, a saber Luis Inácio Lula da Silva e Nestór Kirchner, focando-se na integração regional.

Durante o governo Frutos a reaproximação entre Brasil e Paraguai é notória, tendo sido assinados cerca de 15 acordos entre os dois países, excluindo-se os protocolos de intenções, de acordo com levantamento de Toledo (2015).

Um importante marco para o Paraguai foram as eleições presidenciais de 2008, pois pela primeira vez houve uma mudança de partido no controle do poder executivo, findara nessa eleição os 61 anos de governo do Partido Colorado com a vitória de Fernando Lugo.

Lugo, ex-bispo católico amparou sua campanha política em temas que eram intimamente relacionados ao Brasil. Suas principais plataformas de campanha visavam a reestruturação do Tratado de Itaipu e a reforma agrária, cujos principais alvos de movimentos camponeses eram os proprietários brasileiros que viviam no Paraguai, os brasiguaios (PAULA, 2014, p.97).

Não há dúvida que o principal mote da campanha de Lugo, fora a melhor distribuição de renda e amplas reformas sociais, assim, vincula-se nesse ponto a reformulação do Tratado de Itaipu, pois, uma reformulação do tratado geraria recursos importantes para o investimento em capital social (TOLEDO, 2015, p.59).

Em relação a sua política externa, Lugo apresenta um caráter pragmático, aproximou-se estrategicamente dos países em desenvolvimento, de forma a melhorar o fluxo de investimentos estrangeiros no país e criar novas oportunidade comercias e ainda melhorar a imagem do país, historicamente isolado na região (TOLEDO, 2015).

Héctor Lacognata, ministro das Relações Exteriores do Paraguai no período da negociação acerca dos Tratados definiu da seguinte forma os princípios norteadores de sua política externa: (i) a recuperação e defesa da soberania nacional; (ii) independência de tomada de decisão e (iii) a recuperação de recursos estratégicos (PARAGUAI, 2008 *apud* TOLEDO, 2015). A vinculação do resgate da soberania nacional à renegociação dos Tratados de Itaipu é óbvia nesse contexto histórico.

Há de se ressaltar que a pauta de renegociação dos Tratados não surgiu com a ascensão de Lugo. Durante governo anterior, de Duarte Frutos, firmou-se um acordo entre Brasil e Paraguai, no ano de 2005, atualizando as bases financeiras do Anexo C do Tratado de Itaipu, essa atualização versava sobre o fator multiplicador do valor pego pela cessão de energia que passou de 4,0 para 5,1 (BRASIL, 2005b), essa atualização significou cerca de US$ 21 milhões ao ano a mais para o Paraguai (PAULA, 2015, p.93).

Com a ascensão de Lugo ao poder, o engenheiro Ricardo Canese[21] ocupa um lugar de destaque no contexto de renegociação, sendo uma das principais vozes a reclamar um preço

21 A recuperação da soberania hidrelétrica do Paraguai. In: CODAS, G (org.). O direito do Paraguai à soberania: a questão da energia hidrelétrica. Expressão Popular: São Paulo, 2008.

justo pela energia a ser pago tanto pelo Brasil quanto pela Argentina, fato que pode ser confirmado em uma pesquisa divulgada pelo próprio em abril de 2006, no jornal ABC Color[22], em que mais de 97% da população paraguaia opinava que o país deveria reclamar um preço justo pela energia dos dois países (PAULA, 2014, p.89).

Assim, Lugo convocou Canese para desenvolver um programa que visasse a soberania energética paraguaia. O programa contemplava os seguintes pontos: 1- soberania hidrelétrica, livre disponibilidade de energia paraguaia para a venda a outros países; 2- preço justo pela energia; 3- eliminação da parte ilegítima da dívida de Itaipu; 4- cogestão plena em Itaipu; 5- controle e transparência; e 6- execução de obras faltantes (TOLEDO, 2015, p. 143).

Como resultado dessa articulação, foi entregue em 1° de agosto de 2008 um memorando a Marco Aurélio Garcia, assessor da presidência para assuntos internacionais, com os pontos reivindicados pelo Paraguai na negociação, cujas maiores divergências encontravam-se nas questões da revisão da dívida e da livre disponibilidade de energia.

O governo brasileiro não aceitava ceder nessas questões, pois acarretaria na reformulação da essência do Tratado (PAULA, 2014, p.102).

Foram formadas comissões nos dois países para a discussão dos pontos levantados para a renegociação, e durante esse processo que teve início formal em 1° de agosto de 2008, os pontos menos polêmicos, a saber 4, 5 e 6 foram resolvidos sem maiores problemas ou desdobramentos, tendo essa

22 Periódico de maior circulação do Paraguai.

fase findada em 27 de outubro de 2008. A partir de então estabeleceu-se que o Conselho de Administração de Itaipu encontraria mecanismos para solucionar a efetivação da cogestão administrativa e, uma forma conjunta de estabelecer um relacionamento entre ambas as controladorias "para unificar critérios e realizar auditorias complementares e jurisdicionais que correspondam a cada país" (GAMON, 2012, p. 53 *apud* TOLEDO, 2015).

É importante ressaltar o papel central de Lula e de Lugo no processo de renegociação. Após a convergência nos pontos menos polêmicos do memorando a renegociação encontrou-se em uma encruzilhada de forma que fora necessária a intervenção do poder executivo, e que um canal de comunicação entre os dois líderes de estado fosse aberto para a tomada de decisões, fato que culminou com a aprovação do texto da "Declaração Conjunta dos Senhores Presidentes da República Federativa do Brasil e da República do Paraguai: construindo uma nova etapa na relação Bilateral" em 25 de julho de 2009.

Destaca-se o papel central do paradigma do Estado Logístico no bojo das negociações, é a partir do guarda-chuva teórico do conceito de Amado Cervo, que o Estado brasileiro buscou ampliar as condições para o ingresso das empresas brasileiras nos mercados da América do Sul, e a cooperação e integração regional tem papel fundamental nesse objetivo. Sendo assim, a negociação flexível com o Paraguai, viabilizaria um aumento de recursos brasileiros no país vizinho, como diz Paula (2014)

> [...] Mas a cooperação com o Paraguai proporcionará lucros para construtoras e grupos brasileiros interessados em

> investir no país vizinho, com o aumento da oferta de energia no país – com a construção de uma nova linha de transmissão de energia – e de recursos para o país vão ao encontro de seus interesses (PAULA, 2014, p.163).

É, mais uma vez, clara a interdependência brasileira, a interrupção no fornecimento de energia representaria ao Brasil um corte de 15% do total de energia consumida no país inteiro. O ônus de um possível corte, ainda que essa possibilidade nunca tivesse sido cogitada por nenhum dos lados durante as negociações, teria sido avassalador na matriz energética brasileira. Ainda assim, após a renegociação não há nenhum tipo de busca por diversificação na matriz hidro energética brasileira em conjunto aos países sul-americanos, a grande maioria dos projetos nunca saíram do papel, e os que saíram foram iniciar-se apenas após o fim dos mandatos de Lula.

Portanto, é notável o perfil reativo da política externa brasileira no caso dos Tratados de Itaipu. Não houve nenhuma política de perfil ativo quanto ao uso da energia paraguaia em solo brasileiro, todas as iniciativas para a revisão dos contratos partiram do país vizinho, demandas que não eram novas e que ficaram por muito tempo incultas no imaginário paraguaio e tomaram forma no governo Lugo, sob total relegação do governo brasileiro durante o período anterior. Porém é importante frisar que a chancelaria brasileira adotou uma postura de diálogo corrente com as nações da América do Sul, com vistas a reafirmar sua posição de líder regional e as renegociações de contratos com os países sul-americanos nas mais diversificadas áreas de comércio, podem ser vistas como o ônus da integração regional e da liderança global tão buscada pelo governo Lula.

Conclusões

Pelo exposto, pode-se estabelecer um padrão nas atitudes da política externa brasileira nas negociações com os dois países durante o mandato de Lula. O Brasil, por se encontrar em uma posição sensível e interdependente da energia fornecida pelos dois países, não podia se dar ao luxo de ignorar as reinvindicações feitas pelos vizinhos.

Ademais, o discurso conciliador e promovente de diálogo constante na diplomacia brasileira corroborava para o bom andamento das negociações. Um outro fator que fora propício para as negociações foi o peso atribuído por Lula à América do Sul em sua política externa e seu desejo por uma América do Sul integrada com melhor aproveitamento de recursos passa essencialmente e obrigatoriamente pelo aproveitamento conjunto dos recursos energéticos abundantes na região.

Em último caso, a convergência das ações tomadas pela diplomacia brasileira com os guarda-chuvas teóricos adotados nesse artigo é clara, a autonomia pela diversificação passa por um bom relacionamento com os países sul-americanos, bem como o Estado Logístico necessita desse bom relacionamento para abrir caminho para investimentos brasileiros privados em outros países.

Entretanto, o perfil reativo na agenda energética sul-americana pode ser criticado e apontado como uma contradição ao discurso pregado pelos formuladores da política externa do período, não houve planejamento prévio para lidar com as demandas dos vizinhos, todas as ações são tomadas após as demandas serem apresentadas.

Referências

CARDOSO, Guilherme Rios. A energia dos vizinhos: uma análise da política externa do governo Lula na nacionalização do gás boliviano e nas alterações do tratado de Itaipu. 2011. 208 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.maxwell.vrac.pucrio.br/Busca_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=1783 7@1>. Acesso em: 10 jan. 2016.

CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. Rev. bras. polít. int., Brasília , v. 46, n. 2, p. 5-25, Dec. 2003 Available

from<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034732920030 00200001&lng=en&nrm=iso>.accesson 10 Aug. 2015. http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292003000200001.

FUSER, Igor. Conflitos e contratos - A Petrobras, o nacionalismo boliviano e a interdependência do gás natural. (2002-2010). 2011. 316 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

FUSER, Igor. Energia e Relações Internacionais. São Paulo: Editora Saraiva, 2013. 224p.
GAMÓN, Efraín Enríquez. Em uma nueva simensión histórica: breve resumen de uma gestión patriótica. 2011?. Ed. ??.

GHIRARDI, A. G. ; Estabilidade de Contratos na indústria de energia: uma visão sulamericana. 2008.

HAGE, José Alexandre Altahyde. Bolívia, Brasil e a Guerra do Gás. 2006. 240 f. Tese (Doutorado) - Curso de Relações Internacionais, Departamento de Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

HUSAR, Jörget MAIHOLD, Günther. Gás Natural: Matéria Contenciosa na América do Sul. In: Energia: da Crise aos Conflitos ? Cadernos Adenauer. Rio de Janeiro. Fundação Konrad Adenauer, 2005, a. VI, n. 4.

LAHOUD, Gustavo. Una Aproximación Teórica a la Soberanía Energética e Integración Regional Sudamericana. Buenos Aires: Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO) de la Universidad del Salvador, 2005.

LEITE, Antonio Dias. A energia do Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007

PARAGUAI. Ministério das Relações Exteriores, 2008: Informe de los primeiros cien días de gestión. Disponível em: Ministerio de RREE Assunción.

PAULA, Orlando Fernandes de. O Paraguai na agenda externa brasileira e a temática de

Itaipu: 2003-2010. 2014. 156 f. Dissertação (mestrado) - UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas, 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/122048>.

SILVA, Luiz Inácio Lula da; AMORIM, Celso; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. A Política Externa do Brasil. Brasilia: Fundação Alexandre Gusmão, 2003. (Coleção Países e Regiões). Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/128-

PolItica_Externa_do_Brasil_A.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2014.

SILVA, Nayara Ribeiro Lemes da. A Política Externa Do Governo Lula Da Silva: O Estado Logístico E O Lugar Da Integração Energética. 2012. 91 f. TCC (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Marília, 2012.

TOLEDO, Sara Basilio de. Mudança política no Paraguai e as relações com o Brasil: o caso da renegociação do Tratado de Itaipu. 2015. 204 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de Filosofia e Ciências, 2015. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/124376>.

VIGEVANI, Tullo; CEPULANI, Gabriel. A política externa brasileira: a busca de autonomia, de Sarney a Lula. São Paulo: Editora Unesp, 2011. 223 p.

Capítulo 24

Mães em luto. Letalidade policial e a luta das vítimas dos Crimes de Maio de 2006

Gabriel de Sousa Romero

Resumo

Em maio de 2006, após anunciada a transferência de membros do PCC para prisões do interior, o *salve* dado pelos *irmãos* da facção deu início a uma série de ataques às forças da ordem paulista, que prontamente reagiram promovendo assassinatos e chacinas especialmente nas periferias. Segundo balanços feitos por diferentes organizações de direitos humanos e de resistência à violência policial, foram 564 mortos (505 civis e 59 agentes de segurança) e 110 feridos. O luto das Mães dos jovens que "aleatoriamente" foram assassinados pela força armada do Estado transformou-se em luta por justiça e democracia. E 11 anos após os Crimes Maio de 2006, como podemos rever a constituição, a trajetória e a luta política do movimento organizado das Mães de Maio? Quais foram e quais ainda são suas principais pautas de reivindicação? Por fim, como a *morte* configura-se como uma estratégia governamental no

interior das práticas de segurança pública de um Estado democrático de Direito?

Palavras-Chave: Movimentos Sociais Contemporâneos; Violência Policial; Biopolítica.

Introdução

Após 11 anos daquele é considerado um dos maiores acontecimentos letais da história recente da democracia brasileira, os "Crimes de Maio", o debate sobre os mecanismos pelos quais se mantém um padrão violento de controle da violência através das agências de segurança estatais continua patente.

De acordo com o Mapa da Violência 2017[1] produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), que traz informações obtidas através do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM) do Ministério da Saúde, 3.320 pessoas foram mortas no Brasil em 2015 decorrentes de intervenção policial. Um indicador elevado diante do também descabido número de 59.080 homicídios registrados no mesmo ano.

Entre 2005 e 2015 a taxa de variação no número de homicídios foi de 22,7%, sendo a divergência relativa de homicídios de indivíduos negros e de indivíduos não negros da ordem de 34,7%, em desfavor da população negra. Mesmo após mais de 30 anos da transição democrática e da possibilidade de garantia dos direitos fundamentais básicos, está evidente que se

1 Documento completo disponível no link: http://www.ipea.gov.br/portal/images/170602_atlas_da_violencia_2017.pdf. Acesso em: 07/06/2017.

mantém através das políticas estatais um quadro de violência estrutural com um viés claramente racista, como muitas pesquisas apontam (CALDEIRA, 2001; SOUZA *et al*., 2009).

Neste artigo pretende-se demonstrar como a ação violenta dos policiais e determinado padrão de impunidade do sistema de justiça criminal favorecem um cenário perturbador no campo das políticas de segurança. Dando continuidade às discussões sobre o estatuto democrático do Estado brasileiro e o fenômeno contemporâneo da letalidade policial, promovidas em sessão de comunicações realizada durante o XVI Fórum de Conjuntura da UNESP, será retomado e aprofundado o debate sobre o episódio conhecido como "Crimes de Maio" a partir do qual se organizou um movimento de mães e familiares das vítimas fatais que lutam pela memória e justiça de seus entes que "aleatoriamente" foram vítimas da força policial letal.

Os acontecimentos de maio de 2006, assim como as relações de força que antecedem e sucedem seu acontecimento serão tratados aqui a partir de dois pontos principais: a luta dos familiares e amigos dos mortos pelo reconhecimento da culpa pelo Estado no assassinato de seus entes; e sobre a centralidade da força letal nos métodos de ação policial. Em suma, estes dois tópicos inserem-se nas discussões sobre os sistemas de justiça e segurança de um Estado Penal, caracterizado pelo mecanismo de punição da pobreza (WACQUANT, 2015).

Mais do que simplesmente discorrer sobre os acontecimentos de 2006, este texto tem como desafio deslindar a lógica discursiva da segurança pública a partir do objeto de estudo que é a "produção de mortes" no interior do Estado. A força política soberana que por um lado preza pela manutenção da

"ordem" e da "paz pública", é a mesma que gesta a persistência de elevados índices de "violência policial". A tendência nos índices de mortes causadas por policiais é percebida ainda hoje como parte integrante do dispositivo letal (AGAMBEN, 2009), no qual se confrontam as narrativas de resistência dos movimentos de luta pela memória e justiça dos mortos e desaparecidos, que se multiplicam diariamente devido ao identificado "genocídio" promovido pelo Estado democrático[2].

Significado de práticas sociais de extermínio contra populações étnico-racialmente identificadas, o uso da categoria "genocídio" recorrentemente resgatada nos discursos dos familiares dos mortos e em pesquisas, como se pode perceber através de investigação empírica, bibliográfica e documental; sugere explorar analiticamente o paradoxo da segurança pública (prezar pela vida produzindo mortes), relacionando-o a questões teórico-metodológicas sobre os fluxos e relações de "poder" que fundamentam análises sobre o estado de exceção vigente (AGANBEM, 2004) e sobre as formas pelas quais se operam a morte no interior de uma sociedade biopolítica (FOUCAULT, 2010).

2 Como se pode perceber através dos depoimentos de mães que tiveram filhos mortos por agentes das forças de segurança do Estado, relacionados na filmografia consultada para a escrita do presente texto.

Estado, PCC e os Crimes de Maio de 2006: quem são os autores, quem são as vítimas?

Ao contrapor duas narrativas distintas sobre os episódios de 2006 e sobre a morte praticada pela polícia (já que podemos contrapor de um lado o discurso dos movimentos de mães e familiares por memória e justiça, e de outro o discurso institucional da segurança pública), o objetivo desta análise é também investigar a pauta política da desmilitarização das forças policiais, como forma de resistência ao poder de matar do Estado. Ao retomar aquilo que Agamben (2004) define por "exceção", podemos ampliar o leque das análises sobre os sistemas de segurança e justiça, evidenciando as formas como a ordem jurídica comporta uma série de medidas normativas que, justificando-se pela segurança da população, permitem que o Estado, detentor legítimo do monopólio da força física, mantenha uma situação de guerra interna contra inimigos declarados socialmente como "perigosos"; e mais, os eliminem da órbita jurídica que constitui o Estado democrático e da própria possibilidade de viver. O regime de exceção inaugura um novo paradigma político, em que a despeito da constitucionalidade da democracia, práticas políticas totalitárias são recorrentes na manutenção das estruturas de poder do Estado.

Foucault (2010) contribui singularmente ao debate ao indicar o modelo da guerra como possibilidade de análise das relações sociais, e então sobre como o Estado moderno mantém as relações políticas (de dominação) como continuidade do enfrentamento bélico. A particularidade de nossa época na história geral dos conflitos é a forma racionalizada do poder

de morte, que opera como um próprio saber prático nas estratégias de segurança. O racismo figura como elemento central deste dispositivo que integra discursos, práticas, desenvolvimento tecnológico, gestão e produção de saberes e discursos de verdade com efeitos de poder inerentes à disposição das forças da ordem e do controle social. A guerra, meio pelo qual se trava o combate, necessariamente pressupõe a morte, a morte do outro, do inimigo; e a partir dos saberes e práticas jurídicas são estabelecidos regimes de verdade em que se presume a morte como necessidade de garantia da vida, respaldando a prática ilegal dos agentes de segurança já que não há pena de morte no código penal brasileiro.

Para Foucault (2010) o poder só pode ser entendido enquanto relação, e onde há poder, sempre há resistência, o que pode ser evidenciado na correlação de forças entre o governo e os movimentos sociais, como no caso, as Mães de Maio. Mais do que duas narrativas em trajetórias de confronto, o resultado desse embate é de fato a produção de um saber histórico sobre o que se passou em maio de 2006. Ainda que agindo através de garantias constitucionais do monopólio do uso da força física, no exercício da segurança pública, as práticas estatais ilegais são acionadas como próprio meio de promover a democracia (SOUZA, 2009, 2015). Ainda que estejamos falando da violência institucional praticada por meio da ação policial, há um quadro mais amplo de violência estrutural em que são acionados diferentes instrumentos legais e ilegais, tutelados pelo Estado, através dos quais se permite matar.

Em resumo, a partir da configuração histórica de determinadas relações de poder no interior da segurança pública,

trata-se aqui de expandir o que se define como "letalidade policial". Como se operam, são legitimadas e são praticadas as mortes pela polícia no interior do nosso regime democrático atual? Respostas à essas questões serão delineadas então, colocando em evidência não só um momento crucial da administração do conflito em São Paulo, mas toda a luta dos contra-saberes, dos corpos marginalizados que ela envolve.

O mês de maio de 2006 representa um momento crítico nas relações entre Estado e a facção criminosa Primeiro Comando da Capital (PCC), e os desdobramentos desse acontecimento, tais quais um elevado número de mortes de não-policiais sem envolvimento com atividades ilícitas, permitem relacionar as soluções de segurança do Estado frente o combate a uma "virtual" criminalidade e a gestão política da morte.

No cerne deste debate está a estrutura prisional brasileira. Em 1969 a população carcerária no Brasil era estimada em 28.538 presos, já em 2006 o número saltou para 401.236 presos. Este modelo de encarceramento em massa produz efeitos diversos, tal qual a emergência de organizações criminosas que antes mesmo de 2006 já demonstravam força política que ultrapassava os muros das prisões. O que houve em 2006 fora de início um ataque organizado pelo PCC contra algumas medidas de política penal como o Regime Disciplinar Diferenciado (RDD), promulgado por meio da Lei n. 10.792 de dezembro de 2003, em que se intensificam práticas de confinamento desumanas, como a manutenção dos detentos por até 360 dias em alas especiais, confinados 22 horas por dia, com restrição de visitas e em celas individuais.

A emergência do PCC

A facção criminosa Primeiro Comando da Capital (PCC) acumula participação na maioria dos eventos em que o discurso da "crise de segurança pública" é acionado. Recentemente, no início de 2017, foram noticiados internacionalmente acontecimentos especialmente concentrados nas regiões Norte e Nordeste do Brasil, envolvendo confrontos entre diferentes organizações criminosas – como o Comando Vermelho (CV) e a Família do Norte (FDN) –, numa suposta disputa pelo controle dos fluxos, das rotas, dos caminhos, das trajetórias de práticas econômicas ilícitas, como o tráfico de armas e drogas; e também pelo controle político dos presídios. A análise dessas disputas mereceria um texto particular, contudo cabe resgatar aqui as dimensões que elas revelam quando indagamos a administração penal realizada pelo Estado. Não se pode esquecer que o PCC, por exemplo, teve sua origem no ano de 1993, não coincidentemente após o massacre do Carandiru, e no interior do próprio sistema prisional.

A forma como se deu historicamente a união dos presos em torno de códigos de conduta do "mundo do crime", relatada em diversas produções acadêmicas e jornalísticas (JOZINO, 2005; FELTRAN, 2008), expressam que o principal motivo fora a luta contra as violências e injustiças perpetradas através da gestão do sistema penal, tais quais, torturas, superlotação das cadeias e o tratamento desumano aos detentos. Esse objetivo comum daqueles que se encontravam privativos de liberdade, fica evidente no pacto que busca "Paz, Justiça, Liberdade e Igualdade". Diante disso, é impraticável conceber o PCC e o Estado como duas linhas paralelas; do contrário, a

facção criminosa não teria surgido não fosse a ausência interessada do Estado em manter condições subumanas nas unidades prisionais. O surgimento das facções criminosas antes de ser um reflexo, é uma causa direta da forma como se gere o cumprimento das penas, sendo que ainda é necessário responsabilizar o Estado pelas situações que decorrem daí. Além das injustiças não terem sido reparadas, as políticas contemporâneas permitem o avanço do retrocesso.

Retomando a origem do PCC, temos que após um período de relativos confrontos com outras facções que disputavam o controle dos presídios, a facção alcançou a hegemonia no controle das unidades prisionais paulistas e expandiu-se para fora dos presídios. Como relata Karina Biondi (2014) em sua etnografia do "mundo do crime", é impossível estabelecer uma territorialidade ao *movimento*, sendo mais factível para uma análise das relações que transcendem na forma PCC, acompanhar os fluxos que se estabelecem entre a *rua* e os *presídios*. No mais, fora por conta das relações entre agentes do Estado e membros do PCC, que é apontado o início dos confrontos de maio de 2006. Há pesquisas que alegam a existência de um *achaque* entre policiais civis e membros da cúpula do PCC, já que estes agentes teriam seqüestrado membro da família de um *irmão* do grupo criminoso, e o extorquido – este é apontado como uma das causas para o estopim dos ataques promovidos pelo PCC (JUSTIÇA GLOBAL, 2011).

Em relação ao sistema prisional e a emergência do PCC são, portanto, dois os pontos de destaque que se relacionam com os acontecimentos de maio de 2006: o primeiro diz respeito às condições calamitosas do sistema prisional paulista,

e como exemplo podemos citar o Massacre do Carandiru e o fortalecimento do PCC como resposta a um quadro estrutural mais amplo. Por outro lado há no início do século XXI um processo mais acentuado de expansão e interiorização do sistema carcerário, que além de não resolver o problema das condições humanas - já que a estrutura não corresponde ao projeto de encarceramento em massa -, ocasionou novos conflitos com a organização que fora criada dentro dos presídios e operam em seu interior.

Os acontecimentos de maio: ataques do PCC ou crimes cometidos pelo Estado?

De acordo com a cronologia dos acontecimentos descrita por Adorno e Dias (2016) estava planejada uma transferência de 765 presos membros do PCC para outras penitenciárias, diante do fato de investigações apurarem que haveria motins coordenados em 14 de maio. Dois policiais civis haviam prestado depoimento para uma Comissão Parlamentar de Inquérito, e o depoimento deles fora vendido para advogados do PCC. Logo, a informação da transferência chegou aos presídios, o que é apontado como uma das causas dos ataques.

Somente entre os dias 12 e 20 de maio, semana que sucedeu a data que marcou o dia das mães, um número estimado em mais de 500 pessoas foram mortas em decorrência do uso de armas de fogo no Estado de São Paulo. Ainda que esses acontecimentos tenham cessado no dia 20, os conflitos se estenderam até o meio do mês de agosto do mesmo ano, ocasião em que uma equipe da emissora de televisão Rede Globo fora

seqüestrada e libertada apenas após a veiculação de um vídeo de autoria do PCC denunciando a opressão sofrida pelos detentos nas prisões.

Há de certo uma disputa com a própria terminologia dos acontecimentos de maio de 2006. A imprensa hegemônica e as agências do Estado classificam esse acontecimento como "Ataques do PCC", reivindicando assim o monopólio legal da violência e o uso abusivo da força excessiva como forma de "combater" a criminalidade. De outro lado, pesquisadores, movimentos sociais e outras entidades de direitos humanos são categóricos ao afirmar que o que ocorreu no mês de maio do ano de 2006 foram "crimes" – os "Crimes de Maio" – em que longe das forças de segurança terem agido na contenção dos ataques promovidos pelo PCC, a resposta do Estado, através daqueles que exerciam a época cargos como o de Secretário de Segurança Pública, de Administração Penitenciária e o próprio Governador, foi a promoção de um ataque letal concentrado nas periferias, contra majoritariamente jovens negros, como forma de "resposta", de "retaliação" ao que vinha acontecendo.

A disputa está ancorada em alguns pressupostos e dados interessantes (JUSTIÇA GLOBAL, 2011): primeiro surge a questão sobre o número de agentes estatais mortos pelo PCC e quantos não-policiais foram mortos por policiais em serviço ou não? Em segundo lugar, estudos esforçaram-se em mapear as mortes, relacionando aos números gerais, os dias e os lugares em que ocorreram.

O início, o "salve", foi dado no dia 12 de maio quando da transferência de 765 presos para penitenciária de segurança

máxima no interior. Dentre os transferidos estava o preso identificado como líder do PCC: Marcola. No mesmo dia começaram os ataques a ônibus, prédios públicos e agentes de segurança do estado. Especificamente no período entre os dias 12 e 20 de maio de 2006, 493 pessoas morreram por arma de fogo em São Paulo. Entre os dias 12 e 15 do mesmo mês, presos organizados em torno do Primeiro Comando da Capital se rebelaram em 74 unidades prisionais do Estado. Entretanto, o que se pode denominar inicialmente como "acontecimentos de maio de 2006", foi um período que não só uma organização criminosa evidenciou sua força e articulação, demonstradas na simultaneidade das rebeliões e na morte de 53 agentes públicos com indício de autoria pelo PCC; mas um período em que grupos de policiais, organizados em "esquadrões da morte" deliberadamente promoveram chacinas em periferias. A reação do Estado, afirmada por gestores do sistema de segurança era clara, responder à altura dos ataques: "distribua os armamentos de grosso calibre e vamos partir para cima", essa foi a frase pronunciada pelo então Secretário de Segurança Pública Saulo de Castro Abreu (JUSTIÇA GLOBAL, 2011).

Esses dados foram todos coletados de um relatório escrito por uma parceria feita entre a organização Justiça Global e a Clínica de Direitos Humanos de Harvard, cinco anos após o ocorrido. O relatório denuncia uma série de dados importantes que apontam para uma falta de estudos, investigações e responsabilização do Estado por uma série de homicídios e chacinas.

Ainda que brevemente resumida, a trajetória dos Crimes de maio de 2006 e a comprovação da atividade policial letal,

ilegal, para supostamente confrontar os ataques promovidos pelo PCC; teve como resultado a organização do Movimento das Mães de Maio. Neste sentido o objetivo principal é compreender quais são os parâmetros e a discussão que envolve mães, familiares e solidários com o fato de que o Estado relegou ao esquecimento a morte de seus entes promovida pelas próprias forças de segurança, tornando-as assim também vítimas.

Dos Crimes de Maio até hoje, a luta continua

Diante deste cenário perturbador e muito pouco explorado no meio acadêmico, e renegado ao esquecimento pelo sistema de justiça, um movimento independente de mães e familiares vítimas da violência cometida pelo Estado, o Movimento das Mães de Maio, busca até hoje alguma forma de reparação à dor que sofrem diariamente. Mais do que reparação, a luta é também pelo fim da violência promovida pelo Estado e por isso mesmo, têm se mantido ao longo do tempo como uma luta contínua.

Neste sentido é muito interessante que assim como os casos de letalidade envolvendo agentes das forças de segurança nas situações elencadas como "morte decorrente de intervenção policial", ou ainda como resultado da organização dos esquadrões da morte no interior dos quartéis de polícia serem recorrentes, a luta das Mães de Maio incorporam estes casos, promovendo uma discussão e uma militância que parecem estar longe de chegar ao fim. Cabe destacar também que nos últimos onze anos outros movimentos contestatórios de mães

e familiares contra a violência letal promovida pelo Estado surgiram em São Paulo, como as Mães Mogianas que se organizaram após uma série de chacinas que vitimaram seus entes e que fora comprovada a participação policial, e também as Mães em Luto da Zona Leste que reivindicam justiça e o fim da violência policial. Estas organizações são mais exemplos da dimensão do problema que estamos tratando aqui, e também das formas de resistência ao poder de morte do Estado, já que procuram ocupar todas as brechas do sistema penal para que o Estado seja responsabilizado pelos assassinatos, e os policiais sejam punidos..

Ao se posicionarem oferecem uma resistência política importante sobre a racionalidade pela qual operam as polícias paulistas, fica evidente, da parte de quem é diretamente afetado pelo problema, que há uma urgência – antiga por sinal – de combate ao estado de exceção vigente. A prática do genocídio contra populações pobres e negras é histórica no Brasil. Aqui cabe ressaltar a forma contemporânea pela qual ela é manifestada. O genocídio é promovido nas periferias, contra populações pobres e negras; e alguns exemplos de maio de 2006 são emblemáticos, como o de Ana Paula santos (20 anos) que estava grávida de 09 meses com o parto agendado para o dia seguinte ao de sua morte. Ao sair para comprar leite com seu marido, policiais encapuzados teriam executado-os; salienta-se ainda que Bianca, a menina que ainda estava por nascer, também foi baleada e morreu ainda na barriga da mãe, não entrando nos dados estatísticos.

Não me coloco aqui como um representante direto dessa luta na condição de vítima da violência letal, assim como as

pessoas mortas, as mães, os familiares e amigos – todos vítimas -; contudo assumo a responsabilidade por ter como objeto de estudo a violência estatal letal exercida através das agências de segurança com intuito de analisar e denunciar as arbitrariedades cometidas pelo Estado. A polícia não só é violenta, mas atua violentamente contra grupos sociais específicos; e a retaliação aos ataques promovidos pelo PCC, a "ordem para matar" claramente autorizada pelas autoridades do poder público, cabe perfeitamente em um discurso jurídico em que a morte é causa política. Servindo para o bem da sociedade, é natural que o "bandido morra", pois pelo fato de pertencer ao "bando" sua morte é justificada. Em todo caso, as vítimas letais de 2006 não tinham sequer envolvimento com o crime.

O filho de uma das fundadoras do Movimento, Débora Maria da Silva era gari, e foi morto por policiais. Há outros casos em que, por exemplo, dois jovens foram mortos nas proximidades da escola onde estudavam. A organização, em parceria com a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, com a Justiça Global e a Ação dos Cristãos pela Abolição, lutam para que as investigações sobre os Crimes de Maio sejam federalizadas já que se "[...] a sociedade não exigir uma investigação independente no sistema de segurança pública e prisional de São Paulo com urgência, há chance de que maio de 2006 continue por tempo indeterminado." (JUSTIÇA GLOBAL, 2011, p.16).

O Departamento Estadual de Homicídios e de Proteção à Pessoa apurou 12 das 14 (85%) mortes de agentes públicos, ao passo que elucidou apenas 04 dos 34 (13%) casos de homicídio com suspeita de participação policial, e apenas um dos quatro

casos de chacina com envolvimento de policiais organizados em grupos de extermínio.

Bandeira do Movimento Independente Mães de Maio.
Crédito: http://maesdemaio.blogspot.com.br/.

A questão do "achaque" nos Crimes de Maio é central, pois revela um Estado muito ligado à organização do crime. Apesar de não haver investigações profundas dos esquemas de corrupção que envolvam policiais, alguns nomes aparecem como pivôs dessa relação de acordo/competição/colaboração de agentes públicos com o PCC. Dentre eles destaca-se o investigador da Polícia Civil Augusto Peña apontado pelo MP como responsável pelo seqüestro do enteado do então líder do PCC, Marcola. Sua ex-mulher teria ainda entregado cerca de 200 CDs com gravações que comprovam o "achaque". O Estado é criticado fortemente na forma como procedeu

administrativamente (políticas públicas) e judicialmente frente ao ocorrido. As mortes dos não-policiais não foram investigadas, e a resistência das mães teve origem na própria delegacia diante da tentativa de arquivamento das denúncias, ou ainda diante da tentativa de criminalização de seus entes. Ainda mais, após o ocorrido o direcionamento das políticas estatais na segurança pública continua a ser questionada. Policiais ainda estão vulneráveis a novos ataques, o PCC ainda é hegemônico nos presídios paulistas, o encarceramento em massa cada vez mais comprovadamente não é solução para o controle da criminalidade e a violência policial persiste com números elevados.

O Estado militar e a policialização da vida, considerações sobre um futuro incerto

Maio de 2006 ainda não acabou. Ainda hoje as Mães de Maio reivindicam algumas pautas importantes referentes aos crimes de maio, como a federalização das investigações sobre os acontecimentos. Contudo há também uma luta política mais ampla, orientada à desmilitarização das forças policiais e da própria segurança pública, já que as políticas recentes nessa área pública têm se esforçado por um combate bélico: "guerra às drogas", "guerra ao crime"; que ao invés de promover a redução dos índices de tráficos, de roubos, sequestros, etc., tem aumentado a vigilância e a autorização para matar, vide o projeto experimentado no Rio de Janeiro das Unidades de Polícia

Pacificadora em que o caso Amarildo demonstra o fracasso da "pacificação".

A questão da responsabilidade sobre os acontecimentos ainda é presente. Tão logo o Estado é a estrutura pela qual se identifica o monopólio da força física, os agentes da ponta desempenham uma importante tarefa, com respeito a um código ético respeitado hierarquicamente. O que quero dizer com isso é que o fato dos policiais terem saído às ruas para vingarem-se dos ataques, representa na leitura analítica proposta aqui, uma disposição intrínseca à própria atividade policial, e a disposição permanente ao confronto como parte integrante das políticas de segurança.

As polícias militarizadas crescem significativamente no número de membros das corporações, em recursos tecnológicos, custos, capacidade de intervenção que conta inclusive com o uso das Forças Armadas para atuarem na segurança urbana. As modernas democracias estão dando mostras de que não podem abrir mão de suas polícias, e com isto, reforçam suas estratégias securitárias, de gestão de riscos ao mesmo tempo em que militarizam a relação com populações socialmente marginalizadas, dentro de uma lógica de estado de exceção permanente. Os mecanismos de controle sobre as ações policiais encontram-se travados pela montante securitária e expõem seus limites quando o assunto é redução do número de mortes pela polícia. A experiência moderna está se mostrando, neste sentido, ambivalente: estamos na encruzilhada entre o incremento crescente de um aparato policial civil que se submeta às regras do jogo democrático e a permanência de estratégias ilegais por parte das agências dos sistemas de

segurança e justiça, que favorecem o controle dos riscos por meio da autorização da morte.

Referências

ADORNO, Sérgio; SALLA, Fernando. Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. *Estudos Avançados*. São Paulo, v.21, n.61, p.7-29, 2007.

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004.

_____. *O que é Contemporâneo? E outros ensaios*. Tradução: Vinicius Nicolastro Honesko. Chapecó: Argos, 2009.

BIONDI, Karina. *Etnografia no movimento:* território, hierarquia e lei no PCC. 2014. 336f. Tese (Doutorado em Antropologia Social), Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal de São Carlos, UFSCAR, São Carlos, 2014.

BUENO, Samira. *Bandido bom é bandido morto:* a opção ideológico-institucional da política de segurança pública na manutenção de padrões de atuação violentos da polícia militar paulista. 2014. 145f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.

CALDEIRA, Tereza Pires do Rio. *Cidade de muros:* crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Edusp/34, 2001.

CLÍNICA DE DIRITOS HUMANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE HARVARD; JUSTIÇA GLOBAL. *São Paulo sob achaque:* corrupção, crime organizado e violência institucional em maio de 2006. São Paulo, maio 2011.

DIAS, Camila Nunes. Estado e PCC em meio às tramas do poder arbitrário nas prisões. *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, v.23, n.2, p.213-233, novembro 2011b.

_____. Consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista e a nova configuração do poder. *L'Ordinaire des Amériques*, 216, p.1-17, 2014.

FELTRAN, Gabriel de Santis. Fronteiras de tensão: um estudo sobre política e violência nas periferias de São Paulo. 2008. 363 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

JOZINO, Josmar. *Cobras e lagartos*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2005.

FOUCAULT, Michel. *História da sexualidade I:* a vontade de saber. Rio de Janeiro: Edição Graal, 1985.

_____. *Em Defesa da Sociedade:* curso no Collège de France (1975-1976). São Paulo: Martins Fontes, 2010.

_____. *Vigiar e Punir:* nascimento da prisão. 42 ed., Petrópolis: Vozes, 2014.

MOVMENTO MÃES DE MAIO. *Do luto à luta*. São Paulo: Fundo Brasil de Direitos Humanos, 2011.

SINHORETTO, Jacqueline; SILVESTRE, Giane; SCHLITTLER, Maria Carolina. *Desigualdade Racial e Segurança Pública em São Paulo.* Sumário Executivo de Pesquisa. São Carlos: abril, 2004.

SOUZA, Luís Antônio Francisco de (Org.). *Políticas de segurança pública no estado de São Paulo:* situações e perspectivas a partir das pesquisas do Observatório de Segurança Pública da Unesp. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

SOUZA, Luís Antônio Francisco de. Disciplina, biopoder e governo: contribuições de Michel Foucault para uma analítica da modernidade. In: SOUZA, L. A. F.; SABATINE, T. T.; MAGALHÃES, B. R. *Michel Foucault:* sexualidade, corpo e direito. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, p. 193-2016, 2011.

_____. Dispositivo militarizado da segurança pública. Tendências recentes e problemas no Brasil. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v.30, n.1, p. 207-223, abril 2015.

WACQUANT, Loïc. Bourdieu, Foucault e o Estado Penal na Era Neoliberal. Revista Transgressões. Ciências Criminais em Debate. Natal, Vol. 3, n. 1, maio/2015.

Filmografia

APELO. Direção e produção: Clara Ianni; Débora Maria da Silva. 13 min. Disponível em: https://vimeo.com/123255444. Acesso em: 09 jun. 2017.

MÃES /Mothers: efeitos psicológicos da violência policial nas famílias. Direção: Clara Ianni; Nina Senra. 22 min. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=BJfHNadtHPA. Acesso em: 09 jun. 2017.

MÃES de maio: um grito por justiça (partes 1 e 2). Direção: Movimento Independente Mães de Maio. 33 min. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Y4STk8g3uI4&t=21s; https://www.youtube.com/watch?v=yFwtI0C13Yw. Acesso em: 09 jun. 2017.

Sobre o livro

Formato	14 x 21 cm
Tipologia	Helvetica Neue (títulos) Minion Pro (textos)
Projeto Gráfico	Canal 6 Editora www.canal6.com.br
Diagramação	Erika Woelke
Imagem da capa	"A barca de Dante", Eugène Delacroix (1798-1863) Museu do Louvre