





## **Fundação Perseu Abramo**

Instituída pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

### **Diretoria**

Presidente: Aloizio Mercadante

Vice-presidenta: Vívian Farias

Elen Coutinho

Jéssica Italoema

Artur Henrique

Alberto Cantalice

Carlos Henrique Árabe

Lindbergh Farias

Márcio Jardim

Valter Pomar

### **Fundação Perseu Abramo**

Coordenação editorial: Rogério Chaves

Assistente editorial: Raquel Maria da Costa

Preparação editorial e revisão: Elaine Andreoti

Projeto gráfico e editoração: Caco Bisol

Fundação Perseu Abramo  
Rua Francisco Cruz, 234 Vila Mariana  
04117-091 São Paulo – SP  
[www.fpabramo.org.br](http://www.fpabramo.org.br)  
f: 11 5571 4299

# O ESTADO COMO PARTE DA SOLUÇÃO

## UMA ANÁLISE DOS DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

GREINER COSTA  
MARCIO POCHMANN  
(ORG.)

MARÇO 2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

E79 O Estado como parte da solução : uma análise dos desafios do desenvolvimento brasileiro / Greiner Costa, Marcio Pochmann (org.). – São Paulo : Fundação Perseu Abramo, 2020.  
516 p. : il. ; 23 cm.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-65-5626-001-3

1. Estado - Brasil. 2. Capitalismo - Brasil. 3. Globalização. 4. Brasil - Desenvolvimento. 5. Produção (Economia). 6. Tecnologia. 7. Políticas públicas. I. Costa, Greiner. II. Pochmann, Marcio.

CDU 338.1(81)

---

(Bibliotecária responsável: Sabrina Leal Araujo – CRB 8/10213)

# SUMÁRIO

## 7 APRESENTAÇÃO

### **PARTE I: PRIVATIZAÇÃO, CONCESSÃO E INTERNACIONALIZAÇÃO**

- 25** A IMPOSSÍVEL AUSÊNCIA DO ESTADO:  
ALGUNS PROBLEMAS DO PENSAMENTO ANTIESTATAL
- 63** O ESTADO CAPITALISTA CONTEMPORÂNEO:  
PARA ALÉM DA RETÓRICA, AS FUNÇÕES E  
ESTRUTURAS REAIS
- 107** INDUSTRIALIZAÇÃO NACIONAL  
E O SETOR PRODUTIVO ESTATAL
- 173** DESINDUSTRIALIZAÇÃO E SETOR PRODUTIVO NO BRASIL:  
EXPERIÊNCIA DO PÓS-DITADURA
- 201** REFORMAS DO ESTADO NO PERÍODO DEMOCRÁTICO
- 247** PRIVATIZAÇÃO, CONCESSÃO E INTERNACIONALIZAÇÃO

### **PARTE II: ESTUDOS SOBRE SETORES PRODUTIVOS ESTATAIS ESPECÍFICOS**

- 263** ESTADO E AGRONEGÓCIO NO BRASIL
- 293** PETROBRAS/PETROBRAS, PETRÓLEO E PRÉ-SAL:  
O QUE SOBROU DOS INTERESSES BRASILEIROS  
APÓS O GOLPE DE 2016?

- 321** COMPLEXO ECONÔMICO-INDUSTRIAL DA SAÚDE:  
UMA OPORTUNIDADE ESTRATÉGICA  
PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO  
E SOCIAL DO BRASIL
- 333** INDÚSTRIA BÉLICA
- 353** CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO NO BRASIL:  
GRANDES CORTES ORÇAMENTÁRIOS QUANDO  
OS INVESTIMENTOS DEVERIAM CRESCER
- 375** AVANÇOS E RETROCESSOS NA COMUNICAÇÃO  
E NA INFORMAÇÃO NO BRASIL
- 395** DESENVOLVIMENTO, CULTURA E DEMOCRACIA
- 415** ENERGIA E MEIO AMBIENTE
- 435** INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES
- 457** BANCOS PÚBLICOS E O FINANCIAMENTO  
DO DESENVOLVIMENTO DO BRASIL
- 483** DEMOCRACIA PLENA E DESENVOLVIMENTO  
IGUALITÁRIO PARA UMA NOVA SOCIEDADE

## APRESENTAÇÃO

A passagem para o modo de produção capitalista sem a presença da revolução burguesa clássica no último quartel do século XIX ao Brasil impôs intensa polarização política ao longo de sua trajetória econômica e social. Suas elites, diante de encruzilhadas históricas que possam comprometê-las, buscam desvio autoritário e intervenção acima da sociedade para tentar “fugir para frente”.

Com isso, possibilidades históricas abertas mediante a convergência de cenário internacional propício com projeto político interno de superação da condição original de subdesenvolvimento a que o país se encontra submetido terminaram sendo, em geral, objeto de renúncia por parte de suas elites dirigentes. A capitulação burguesa e simultânea derrota da sociedade levam à posição submissa de sócio menor do país no conjunto da dinâmica capitalista global, abandonando a realização de reformas democráticas e emancipatórias do conjunto da nação.

Dada a natureza tardia do capitalismo brasileiro, o pêndulo do positivismo nacional tem se voltado ora à ordem liberal-conservadora ora ao progresso dos projetos de grandeza nacional. Esses movimentos pendulares têm como centralidade a questão do Estado na dinâmica da acumulação de capital, seja como protagonista na promoção das forças

produtivas, seja como plataforma da privatização e abertura de fronteiras ao rentismo parasitário.

Em grande medida, os movimentos pendulares do positivismo da “ordem ou progresso” brasileiro sofrem também significativa influência de acontecimentos vinculados à geopolítica mundial. Isso porque a posição periférica do Brasil tem se fragilizado ainda mais diante de alterações que possam ocorrer a partir do centro do capitalismo mundial.

Como uma espécie de antecipação da dominação capitalista que se instalou dominante somente ao final do século XIX, o processo de colonização portuguesa no Brasil serviu de gênese para a acumulação primitiva europeia. Os ciclos econômicos do período colonial, especialmente o do ouro na segunda metade do século XVIII, expressaram parte da apropriação favorável ao avanço do capitalismo europeu e a prevalência da montagem de sociedade profundamente desigual entre os indivíduos que viviam numa espécie de entreposto comercial colonial.

Após contribuir para a formação inicial das bases do desenvolvimento capitalista no velho continente, o Brasil terminou sendo submetido à condição periférica no interior da hierarquia do poder capitalista instituída através da divisão internacional do trabalho. Na longa depressão econômica do último quartel do século XIX, a dominação capitalista ganhou dimensão crescente no Brasil sustentada pela situação de produtor primário de recursos naturais e minerais associada ao uso da mão de obra barata como equivalente para a troca do conjunto de oferta importada dos bens industriais de maior valor agregado provenientes da Europa e depois dos Estados Unidos.

Assim, o Brasil participou tardiamente do acesso à primeira Revolução Industrial e Tecnológica sob a situação dependente de importador. Para tanto, o pêndulo positivista encontrava-se voltado para a ordem liberal-conservadora até as primeiras décadas do século XX.

Somente com a Grande Depressão econômica de 1929 que o pêndulo positivista coincidentemente voltou-se ao progresso das forças produtivas representado pela internalização dos avanços da segunda Revolução Industrial e Tecnológica. Para tanto, o encadeamento de grandioso projeto nacional de industrialização, com inegável impacto na transição longo e primitivo agrarismo para a nova sociedade urbana e industrial.

Não obstante todo o progresso material alcançado entre as décadas de 1930 e 1970, demarcado pela força do Estado na organização do seu setor produtivo em conexão com o setor privado nacional e estrangeiro, o Brasil não conseguiu superar as forças do subdesenvolvimento, com profundas marcas da desigualdade e exclusão social. A ausência de reformas clássicas do capitalismo contemporâneo (agrária, tributária e social) afastou o país da justiça e inclusão social.

Ao final do século XX, com a retomada hegemônica estadunidense consagrada pelo poder da globalização neoliberal terminou por comprometer o curso da trajetória do progresso brasileiro. A partir de então, o pêndulo positivista do progresso foi sendo deslocado para a ordem liberal-conservadora.

Dessa forma, o ingresso do Brasil na globalização neoliberal a partir dos anos de 1990 asfixiou as fontes do progresso material, impondo como resultado, a regressão da base produtiva manufatureira. Aliando a isso, o retorno à dependência da produção e exportação de bens primários, novamente assentados à mão de obra barata e à exploração insustentável dos recursos naturais e minerais.

Nesse momento em que se aproxima a conclusão das primeiras duas décadas do século XXI, o Brasil parece consolidar o distanciamento em relação ao curso da terceira Revolução Industrial e Tecnológica. Da mesma forma, acelera o processo de desindustrialização e evidencia a presença de mudanças importantes associadas à transição antecipada

para a sociedade de serviços, bem como o progressivo deslocamento de parcela mais qualificada de sua população para os países do norte.

No presente livro – constituído a partir do esforço coletivo diverso de importantes estudiosos, pesquisadores e gestores de políticas públicas de relevância nacional –, o leitor depara-se com a instigante preocupação associada ao entendimento da atualidade do papel do Estado no processo de acumulação capitalista. O conjunto de reflexões apresentadas a seguir buscam decifrar os principais desafios atuais colocados para a manutenção e subsistência do setor produtivo estatal brasileiro, considerado como fator essencial para o desenvolvimento nacional de longo prazo.

Para tanto, a publicação desenvolvida em duas partes que se encontram concatenadas entre si, buscando oferecer abordagem ampla e profunda a respeito dos distintos elementos que compõe a atuação estatal no interior do sistema produtivo brasileiro. Na primeira seção são apresentados seis estudos que abordam o tema da relação entre o estado e o capitalismo no Brasil, com um foco mais amplo e conceitual, elucidando alguns dos principais aspectos gerais para se interpretar os desafios presentes para o desenvolvimento nacional tendo como pano de fundo a crise do capitalismo em escala global, seu impacto sobre as nações da periferia capitalista e os efeitos potenciais do processo de desmonte das estruturas do setor produtivo estatal que vem sendo implementado a fórceps pelo projeto obscurantista e ultraliberal do atual governo brasileiro.

O primeiro estudo desta primeira parte, “A impossível ausência do Estado: alguns problemas do pensamento antiestatal”, elaborado pelo professor Ricardo Amorim, coloca o Estado brasileiro no centro do debate sobre como impulsionar o desenvolvimento nacional. Sua análise detalha como a vitória recente do pensamento conservador e antiestatal no Brasil, as iniciativas de políticas públicas no período pós-golpe de

2016, revelaram-se como “faca de dois gumes” ao criar graves problemas para a política fiscal ao mesmo tempo em que discursava pela redução de “gastos públicos” terminando por produzir complexos obstáculos para a execução de políticas industriais e redistributivas da renda. Sem declarar a necessidade prioritária de gerar, consciente ou inconscientemente, segurança para o capital aplicado em papéis da dívida pública e alimentar o rentismo globalizado, a atual política econômica antiestatal defendida pelas autoridades fazendárias (neoliberais ou ultraliberais), serão agravados os problemas de sobrevivência da maioria da população, aumentada a concentração da renda e da propriedade nas mãos de uns poucos e serão efetivamente obstaculizadas possibilidades de superação de subdesenvolvimento e subordinação que nos caracteriza.

O segundo texto da primeira parte desta publicação, produzido pelo professor Alessandro Octaviani, “O Estado capitalista contemporâneo: para além da retórica, as funções e estruturas reais”, apresenta aprofundada análise sobre o comportamento de Estados capitalistas contemporâneos em relação a suas empresas estatais. Nesse quadro, o Estado nestes países opera no sentido de criar e apoiar suas empresas estratégicas, ao mesmo tempo em que busca bloquear estatais estrangeiras. Nestes países não impera o discurso de que empresas estatais não devam existir. O autor observa que o Brasil não vem cumprindo adequadamente seu papel de nação soberana nos últimos anos e fundamenta sua conclusão de que os Estados capitalistas contemporâneos mais bem-sucedidos cumprem funções ativas, que garantem a estabilidade de suas economias e desenvolvem inúmeras estruturas, tais como mecanismos de planejamento, empresas estatais, manejo de contas públicas, formulação de estratégias em alta tecnologia, diplomacia econômica agressiva ou defensiva. Ao final, aponta ainda que estes *players* internacionais exitosos constroem e disseminam “ideologias enganadoras para seus competidores mais frágeis, como a de que os Estados não

cumprem ou não podem cumprir o papel central que de fato cumprem e continuarão a cumprir”.

No artigo dos professores Denis Gimenez e Rodrigo Sabbatini, “Industrialização nacional e o setor produtivo estatal” é realizado um aprofundado percurso histórico envolvendo decisões de Estado e a dinâmica de desenvolvimento Nacional. Os autores demonstram, analisando também outras experiências nacionais de desenvolvimento retardatário e de industrialização nos séculos XIX e no século XX, como o protagonismo do Estado brasileiro foi o elemento decisivo da exitosa estratégia de industrialização brasileira até os anos de 1980. São tratados a crise internacional dos anos de 1970 e seus efeitos sobre a economia brasileira nas décadas seguintes, concluindo com a recente ascensão da economia chinesa e o que pode ser denominado como um novo sistema produtivo estatal, sempre tomando como ponto de verificação a capacidade do estado em dar respostas aos desafios conjunturais e estruturais colocados. Para esse objetivo estratégico, o papel do Estado que planeja, coordena, financia e produz diretamente não pode ser o de ator coadjuvante. Em conclusão, o estudo alinha argumentos que destacam a importância do Estado e do setor produtivo estatal nos processos de desenvolvimento, industrialização e modernização das principais economias centrais e na periferia emergente, como o Brasil e a China.

Em seguida o professor Marcio Pochmann apresenta sua análise sobre o fenômeno da desindustrialização precoce vivenciada pelo Brasil nas últimas décadas. Intitulado “Desindustrialização e setor produtivo no Brasil: experiência do pós-ditadura” sua abordagem destaca as variáveis internas e externas que resultaram no atual quadro de perda de importância relativa do setor industrial e de restrição nas perspectivas de curto e médio prazo para o desenvolvimento do país. Isso depois de um período de acertos nas decisões internas, entre os anos de 1930 e 1970, em que o Brasil saltou de uma economia tipicamente agroexpor-

tadora e dependente da importação de bens manufaturados, para sociedade industrial moderna. O autor verifica como as bases conceituais do liberalismo econômico e sua evolução mais recente (neoliberalismo e anarcocapitalismo) assentam-se no pressuposto das forças de mercado suficientes para promover e sustentar o desenvolvimento no conjunto das atividades produtivas. Mas o que ocorre nas primeiras duas décadas do século XXI no Brasil, em especial a desistência da classe dominante interna de perseguir um projeto de desenvolvimento nacional, termina por resultar no comprometimento das bases da recuperação tanto econômica como do próprio desenvolvimento sustentável.

No quarto texto selecionado, “Reformas do Estado no período democrático”, a professora da UFBA, Elizabeth Matos, nos brinda com um aprofundado e bem fundamentado estudo sobre os diversos projetos de reforma do estado experimentados em nosso país no período democrático, a partir dos anos de 1980. Em sua análise é enfatizado que as mudanças propostas para a estrutura estatal no período além de não terem contribuído para alterar substantivamente as relações do Estado com a sociedade resultaram em aprofundar a crise do estado brasileiro, seja pelo agravamento do problema fiscal, seja pelo sucateamento das estruturas e mecanismos encarregados de operar políticas compensatórias. Para compreender o processo de ruptura mais radical ocorrido em 2016 no Brasil são apontadas reflexões críticas sobre movimentos históricos anteriores e como conclusão considerar que os movimentos recentes de reforma do Estado, em âmbito global e nacional, são resultado e resultante de processos mais amplos de reestruturação produtiva do próprio sistema capitalista. Defende a autora que enfrentar “o ímpeto reformista com os compromissos constitucionais e morais da jovem democracia brasileira é uma tarefa que vai seguir exigindo investimentos de longo prazo que consigam reverter os prejuízos advindos do grave processo de ‘despatrimonialização social’ que vem sendo agravado nos anos recentes”.

Finalizando a primeira parte da publicação, “Privatização, concessão e internacionalização”, o professor Marcelo Manzano apresenta uma visão crítica sobre o desenvolvimento da economia nacional a partir do impacto das iniciativas de concessões e privatização de serviços públicos, tendo como quadro de análise os processos de globalização e internacionalização da economia e do comércio internacional. Para o autor, a “perspectiva débil e quase rudimentar” das elites econômicas brasileiras a respeito do papel do setor estatal em uma economia periférica e dependente tem levado a uma dilapidação cujas implicações superam em muito a dimensão fiscal do setor público. Conclui afirmando que o desenvolvimento econômico, inclusivo e democrático jamais viveu de forma espontânea ou pelo vigor da livre iniciativa em qualquer quadrante do globo em tempo algum.

A segunda parte de livro alinha um conjunto com dez estudos sobre setores produtivos estatais específicos que revelam aspectos relevantes para maior compreensão das dificuldades, limites, possibilidades e, mesmo, impossibilidades para o setor produtivo em um país subdesenvolvido na ordem neoliberal. Esta segunda seção da publicação é fechada com a apresentação do relatório contendo as conclusões preliminares dos debates realizados pelo Laboratório do Desenvolvimento, grupo de estudos criado pela Fundação Perseu Abramo em 2019.

A abordagem dos setores estatais presentes nesse livro certamente não esgota o conjunto de cadeias produtivas em que o setor público brasileiro tem um peso relevante – em alguns casos, dominante ou praticamente exclusivo – na determinação dos fluxos de investimento, linhas de pesquisa e desenvolvimento e objetivos nacionais de desenvolvimento de médio e longo prazos. Ainda assim, garante à leitora e ao leitor um excelente panorama da gravidade das repercussões que podem ser esperadas caso a desconstrução do setor produtivo estatal seja levada a efeito na proporção que se anuncia pela atual gestão federal.

O primeiro texto da segunda parte, elaborado por Gerson Teixeira, “Estado e Agronegócio no Brasil”, retrata em profundidade e perspicácia o processo em que o estado brasileiro inserido na onda de políticas neoliberais típica dos últimos 30 anos, ao mesmo tempo em que provocou desregulação em amplos setores, o que favoreceu a desindustrialização do país, produziu um movimento de intensa intervenção em setores específicos, o que possibilitou a configuração do atual estágio de ampla hegemonia do agronegócio brasileiro. O autor descreve como, da mesma forma, desde o golpe de 2016 e, com mais intensidade, a partir do governo Bolsonaro, o poder público passou a atuar pelo desmonte das políticas mitigatórias e compensatórias que em boa medida protegiam interesses superiores do país e os setores mais vulneráveis do campo, dos efeitos colaterais da agricultura produtivista de grande escala.

Na sequência, Eduardo Costa Pinto analisa o Complexo de Petróleo e Gás brasileiro. Seu artigo “PETROBRAS, petróleo e pré-sal: o que sobrou dos interesses brasileiros após o golpe de 2016?”, contextualiza o desenvolvimento histórico da estruturação de todo o complexo no Brasil, até atingir a grande relevância internacional na segunda metade dos anos 2000. O autor avalia a mudança de estratégia nos investimentos, pesquisa, desenvolvimento, estratégia de expansão internacional no setor que resultaram e foram consolidadas por alterações regulatórias para o complexo de petróleo e gás, após o golpe parlamentar de 2016, que levaram à ampliação das petroleiras estrangeiras na exploração do pré-sal e ao aumento dos ganhos dos acionistas da PETROBRAS. Mas também resultaram em redução da capacidade do pré-sal em viabilizar uma estratégia de alavancagem da indústria nacional e, ainda, promoveu a elevação dos preços dos derivados para os consumidores.

O professor Carlos Gadelha desenvolveu o estudo sobre o “Complexo econômico-industrial da saúde: uma oportunidade estratégica para o desenvolvimento econômico e social do Brasil”. Nesse trabalho é

detalhada a relevância desse setor como instrumento de soberania e desenvolvimento científico e econômico para o país, analisando como no período recente, desde 2008/2009, a política industrial do setor saúde foi uma das poucas políticas industriais e tecnológicas contemporâneas que incorporaram elementos inovadores, como a articulação com as demandas da sociedade (do SUS, em particular), o poder de compra do Estado e uma política inteligente de conteúdo local centrada no núcleo tecnológico e não em indicadores lineares de índices de nacionalização. Ao final, o autor aponta um conjunto de riscos sistêmicos sobre o setor, com o advento da 4ª revolução tecnológica-industrial, pela “hiperdigitalização dos serviços de saúde, de aumento da dependência estrutural do SUS, retirando a base produtiva e tecnológica essencial ao acesso universal no século XXI, incluindo até a atenção básica que ainda estava de certo modo protegida do processo da destruição criativa”, em um quadro em que potencialmente não existirá mais atenção básica de saúde sem inteligência artificial e sistemas preditivos em simultâneo às práticas humanizadas de cuidado.

O quarto estudo desta segunda seção do livro é “A Indústria bélica”, elaborado pelo professor Renato Dagnino, da UNICAMP. Nele são analisados os fatores determinantes do estágio atual do setor no Brasil. Em nosso país, diversamente dos demais países capitalistas onde a indústria armamentista não costuma ser composta por empresas estatais, é o Estado por meio das forças armadas que especifica o que deseja em função dos cenários de conflito que identifica, financia a pesquisa e desenvolvimento em organizações públicas e privadas, encomenda protótipos às empresas, testa-os, e contrata o que vai ser produzido. O que faz com que praticamente toda a receita do setor seja de origem estatal. O que inclui ainda as decisões relativas ao investimento em pesquisa e desenvolvimento. Como tratado em diversos estudos nessa publicação, desdobramentos sobre a economia brasileira a partir de eventos ocorri-

dos na década de 1990 vêm levando à desnacionalização, privatização das empresas estatais (praticamente as únicas que realizavam P&D), desindustrialização, diminuição da produção de manufaturas de alta e média tecnologia, aumento da importação de tecnologia, e bens nela intensivos, tiveram como resultado uma situação bastante adversa. O autor compara em detalhe os fatores que caracterizaram o auge da indústria bélica no Brasil com o momento atual e conclui sobre a “escassa viabilidade de uma revitalização do setor”.

O professor Armando Milioni elaborou o texto sobre o setor de C&T. Com o título “Ciência, tecnologia e inovação no Brasil: grandes cortes orçamentários quando os investimentos deveriam crescer” o estudo detalha como o orçamento do Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicação, em 2019, havia retrocedido a um montante inferior, em termos reais, ao de 2005. O autor identifica evidências de que esse quadro não venha a se reverter no curto e no médio prazos, e enfatiza que “desinvestir em CT&I não é apenas escolher rumar na contramão do que faz o grupo de países desenvolvidos do qual o Brasil sempre almejou fazer parte. É optar voluntariamente por um caminho que deverá conduzir o Brasil a uma posição marginal no quadro mundial das nações, e optar por deixar sua população, notadamente os mais pobres, vulnerável e à mercê das possíveis piores consequências das eventuais distopias que ameaçam a humanidade neste século XXI”.

No artigo “Avanços e retrocessos na comunicação e na informação no Brasil”, elaborado por Rosemary Segurado, Tathiana Chicarino e João Vieira Neto, desenvolve um tema de extrema relevância e atualidade no presente momento. No Brasil esse setor estatal estratégico para a soberania e a segurança nacionais é formado pelo sistema público de comunicação – TV Brasil e NBR; o Marco Civil da Internet; a Lei de Acesso à Informação; e a Lei Geral de Proteção de Dados. Ao final os autores tratam das *fake news* e dos possíveis papéis do Estado em um

ambiente marcado pela desinformação e pela adoção de estratégias políticas que disseminam o ódio e dividem a sociedade. Trata-se de um setor de intenso dinamismo, inovação e mudança tecnológica. E também de muita instabilidade nos marcos regulatórios. Não só em nosso país, mas especialmente em países desenvolvidos onde, após os escândalos nas eleições de 2016 e do BREXIT, ficou explicitado como as novas ferramentas de comunicação digital podem afetar e descaracterizar e solapar as instituições democráticas.

O sétimo estudo da publicação é: “Desenvolvimento, cultura e democracia”, elaborado por Frederico Barbosa e Paula Ziviani, que desenvolvem sua análise desse setor produtivo estatal tomando como ponto de partida a concepção de Amartya Sen em que o desenvolvimento é tomado como liberdade, o que “implica em afirmar uma não oposição entre liberdade como instrumento para a realização de direitos humanos da pessoa e liberdade como valor, como finalidade e expressão da condição de agente participativo e igual em seus modos de saber, fazer e viver”. Os autores demonstram a relevância do investimento público no setor de cultura para a construção não apenas de um sistema de financiamento, mas de “um sistema institucional público democrático e participativo capaz de reconhecer e produzir atores atuantes no campo artístico cultural” e apresentam informações sobre a dinâmica dos atores culturais no âmbito desse mercado de trabalho. Ao final apresentam considerações sobre desafios colocados para as políticas públicas do setor no desenvolvimento de ações públicas que considerem as realidades locais e objetivem a garantia da democracia cultural, em um momento em que esse setor se encontra sob ataque e em evidente fragilidade.

O estudo sobre o setor brasileiro envolvendo “Energia e Meio Ambiente” foi elaborado por Alexandre Guerra e Ronnie Aldrin Silva. Por ser considerado essencialmente um setor estratégico para o desenvolvimento econômico do país, a política energética brasileira sempre

teve forte atuação e orientação do Estado via participação de empresas públicas federais e estaduais. Em grande medida o planejamento estatal propiciou que a geração de energia caminhasse historicamente em linha com as diretrizes de crescimento econômico nacional. Os autores apresentam um panorama do esforço desenvolvido para a diversificação da matriz energética brasileira. São destacadas as mudanças ocorridas na última década relacionando-as às diretrizes globais para a busca e consolidação de alternativas mais sustentáveis para diversificação da matriz energética e aos acordos internacionais em que o Brasil se comprometeu com signatário. A conclusão de que o setor de energia se encontra em séria ameaça por projetos liberalizantes, em especial pela privatização de sua principal estatal: a ELETROBRAS. As consequências da privatização no setor energético “causará prejuízos para a população e para o setor produtivo, bem como afetará o cumprimento de compromissos assumidos internacionalmente pelo governo brasileiro, tais como as metas para redução dos gases de efeito estufa em torno do Acordo de Paris”.

José Augusto Valente elaborou o estudo sobre a “Infraestrutura de Transportes” no Brasil. O autor apresenta os principais elementos que conformam a infraestrutura de transportes no Brasil, seus órgãos, autarquias e estatais, nos campos da logística de cargas e de passageiros e defende o PAC como tendo o principal instrumento de desenvolvimento do governo federal, garantindo recursos significativos para sua implantação. E descreve toda essa gigantesca estrutura desenvolvida no país, discorrendo sobre as mudanças havidas entre os governos FHC, Lula e Dilma. Incluindo na análise o que se deu no país após o golpe de 2016, constatou-se que o governo federal, especialmente na área de infraestrutura, atua de forma errática, revelando mudanças na estratégia geral de longo prazo para o país. O que se revela ainda mais grave na atual gestão federal. Ao final, apresenta exemplos e detalhes sobre discursos e ideias desencontradas em situações provocadas pelo atual

presidente da república, que se vale de intenso poder de propaganda, mas revelando profundo desconhecimento técnico sobre o setor e suas regras de funcionamento.

O estudo “Bancos públicos e o financiamento do desenvolvimento do Brasil” foi elaborado por Carlos Henrique Horn e Fernanda Feil e destaca o grande peso e importância do setor bancário estatal no financiamento ao investimento brasileiro. Ao descrever historicamente as transformações pelas quais passou o setor, por projetos de reforma ou devido a crises econômicas, o artigo enfatiza que as mudanças ocorridas não representaram uma mudança significativa no padrão do financiamento de longo prazo do investimento produtivo, que permaneceu a cargo das instituições públicas. Objetivamente, os processos de privatização e desestatização e de fusões e aquisições dos bancos nacionais e a maior abertura externa do setor financeiro das últimas décadas levaram à desnacionalização e concentração patrimonial do setor, sem que, no entanto, estas mudanças estruturais do sistema financeiro nacional tenham sido acompanhadas do desenvolvimento de um sistema privado de financiamento de longo prazo. Na visão dos autores, as instituições financeiras públicas podem mobilizar instrumentos que diminuam a fragilidade financeira, não têm apenas a capacidade de atuar nas falhas de mercado – assimetria de informações e incompletudes do sistema financeiro –, mas, principalmente, têm a prerrogativa de agir contra ciclicamente, têm atuação essencial em áreas, setores, projetos, segmentos da população e regiões que geram externalidades positivas e ainda podem funcionar como braços de políticas públicas, promovendo o desenvolvimento sustentável por meio do financiamento, o que ilustra as várias funções que podem cumprir em apoio ao desenvolvimento.

O último artigo compilado para a publicação é o Relatório preliminar do Laboratório do Desenvolvimento criado pela Fundação Perseu Abramo em 2019. Com o título “Democracia plena e desen-

volvimento igualitário para uma nova sociedade” o relatório descreve e fundamenta os principais elementos definidores para um projeto de desenvolvimento socioeconômico democrático, inclusivo e em direção a um país mais justo e solidário. O projeto foi debatido durante um período de seis meses e concluído em dezembro de 2019. Dos debates e formulações participaram gestores, ex-ministros e gestores de gestões petistas, pesquisadores e lideranças.

Boa leitura!



PARTE I

PRIVATIZAÇÃO,  
CONCESSÃO E  
INTERNACIONALIZAÇÃO



# A IMPOSSÍVEL AUSÊNCIA DO ESTADO: ALGUNS PROBLEMAS DO PENSAMENTO ANTIESTATAL

RICARDO L. C. AMORIM<sup>1</sup>

*“I sincerely believe (...) that banking establishments are more dangerous than standing armies.”*

“Eu sinceramente acredito (...) que estabelecimentos bancários são mais perigosos do que exércitos organizados”  
*(Thomas Jefferson em carta a John Taylor, 1816)*

O debate a respeito do desempenho da economia brasileira expõe, hoje, como poucas vezes, a polarização dos economistas entorno de questões fundamentais. Por exemplo, para alguns analistas, o Estado, ou mais especificamente, o governo federal, está na raiz da queda na produção, do investimento e na piora nas expectativas. Este grupo, geralmente composto por economistas neoliberais e empresários, defende, então, que seja alterada a forma como o governo atua e, de preferência, que se reduzam suas intervenções, seus gastos e sejam alteradas suas prioridades. Do outro lado, economistas heterodoxos de diferentes matizes e outros cientistas sociais chamam a atenção para a história e afirmam que não há

---

1. Ricardo Luiz Chagas Amorim é professor visitante da Universidade Federal do ABC (UFABC) e pesquisador do NEEDDS (UFABC).

um exemplo de país que alcançou o desenvolvimento sem um Estado forte, robusto e planejador.

Este trabalho questiona a primeira opinião, representada aqui pela escola econômica neoliberal e suas teses antiestatais. O texto aponta para as transformações que a relação entre Estado e sociedade sofreu no pós-guerra e questiona o poder explicativo das análises neoliberais que insistem em trabalhar sobre modelos “a-históricos”. Ou seja, o texto pergunta se a teoria neoliberal, ao relacionar Estado e economia através de modelos que ignoram a dimensão histórico-política, são capazes de enfrentar os desafios da contemporaneidade, postos a todos os países. A hipótese defendida no capítulo nega tal capacidade e reafirma a impossibilidade de ausência do Estado na construção do progresso material e social das nações.

A razão para questionar o pensamento antiestatal ergue-se do engano comum de culpar o poder público por todos os infortúnios da economia brasileira. Além da necessária (mas rara) pergunta – a quem interessa determinada política? – é preciso evidenciar o risco representado pelo ideário neoliberal defendido pelas atuais autoridades fazendárias do país. Qual seja: ampliar a desigualdade em favor de poucos beneficiados pelo atual arranjo.

Para dar conta da proposta, o capítulo está dividido em cinco seções, além desta introdução. Na primeira, discute-se o Estado enquanto ator social e a aposta antiestatal do pensamento neoliberal. A segunda seção expõe números sobre a economia mundial e brasileira, demonstrando que é difícil discutir o Estado sem utilizar a perspectiva histórica. Na terceira seção são colocados em evidência elementos que ajudam a compreender o Estado e o poder explicativo do pensamento neoliberal. Na quarta, avalia-se a interpretação proposta pelo pensamento antiestatal frente aos fatos e dados apresentados nas seções anteriores. Por fim, algumas considerações finais encerram a discussão, mas levantam novas perguntas.

## O ESTADO NO CENTRO DO DEBATE

No último terço do século XX, por motivos diferentes, centro e periferia do capitalismo transformaram suas relações Estado-sociedade e enfrentaram o debate sobre os rumos econômicos dos países. Diante disso, esta seção discute, primeiro, o papel do Estado e, em seguida, a teoria da escolha pública dentro da visão antiestatal.

### O ESTADO NA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX

Estado, seu tamanho, papel e gastos são questões cuja importância é difícil superestimar. A evolução da carga tributária nos diferentes países do Ocidente, por exemplo, esteve estreitamente vinculada ao terremoto político causado pela ascensão das classes subalternas ao direito político, à resposta ao sofrimento das guerras e à polarização com a ideologia socialista/comunista (HOBSBAWM, 1995).

Na esteira desses acontecimentos, alguns autores começaram a ver no *Estado de bem-estar social* europeu o devir dos países a partir da construção da democracia política, somada à regulação de direitos sociais e à distribuição mais homogênea do produto nacional. Salto (2014, p. 62), por exemplo, afirma que

a coletividade busca, com o Estado, o atingimento de objetivos maiores. (...) A coletividade busca, dentre outros objetivos, reduzir a pobreza, dirimir a desigualdade, promover a justiça social, melhorar a igualdade entre os cidadãos, ampliar a liberdade e a igualdade de oportunidades, ampliar a renda e o emprego, isto é, crescer economicamente.

E reforça que “(...) nas sociedades democráticas, apesar de não se poder descartar o conceito de classe dominante, o Estado é o instrumento por excelência de ação coletiva da nação e da sociedade civil”. (SALTO, 2014, p. 64 apud BRESSER-PEREIRA, 2010: 117)

Não parece ser esse, todavia, um consenso. Para muitos autores, de Marx e Gramsci à Weber e Bobbio, o conceito de Estado reflete tensão e conflito social e traduz a vitória daqueles que podem orientar as decisões mais importantes sobre a ordem social, sua reprodução e manutenção. Claro que para nenhum autor importante este poder é irrestrito e o Estado não é o que parece a quem lê afobadamente a afirmação de Marx e Engels (2012, p. 513) no *Manifesto Comunista*: “o moderno poder estatal é apenas uma comissão que administra os negócios comuns de toda a classe burguesa”. É algo evidentemente mais complexo, mas algumas características emergem da literatura:

1. a história do Estado moderno é a história da centralização do poder dentro de uma unidade territorial (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1993). Logo, há transferência de poder das mãos de alguns para de outros;
2. a democracia que distribui parte do poder para as mãos dos cidadãos é um fenômeno recentíssimo, sendo mesmo datado por alguns estudiosos na segunda metade do século XX (ELEY, 2005);
3. ao longo da história, o Estado foi fundamental para que grupos sociais específicos lograssem sucesso em seus projetos de acumulação de poder ou capital em detrimento de outros não contemplados;
4. também ao longo da história, o Estado foi fundamental para a conservação da ordem, por vezes, contestada por grupos sociais que se consideravam injustiçados;
5. o Estado é complexo e atua para manter a ordem utilizando instrumentos que vão além da violência física ou econômica. Gramsci já afirmava que o Estado tem um papel importante nos campos cultural e ideológico, influenciando o consentimento (BOTTOMORE, 1988);
6. por fim, por traduzir-se em enorme organização composta por quadros, equipamentos e recursos, ser justificado na letra da lei e possuir o monopólio

da violência legítima, o Estado desfruta de relativa autonomia, agindo, por vezes, ao menos na aparência, contra os interesses da classe dominante. Por isso, o Estado não se traduz simplesmente em escritório de proteção e fomento dos interesses de qualquer grupo social específico. Ele é mantenedor da ordem estabelecida que interessa a determinados grupos sociais nela privilegiados. Sua ação, todavia, reflete os conflitos sociais do seu tempo histórico e, portanto, pode, sem descuidar da ordem, alterar a distância relativa que divide a sociedade em grupos.

O Estado, portanto, não pode ser considerado a representação política da coletividade, isento de parcialidade em suas ações. É de sua história ser construído a partir das forças sociais e refletir suas transformações, alterando sua face de acordo com as mudanças que ocorrem nas relações sociais de produção e nas formas de dominação e legitimação. Por isso, o Estado que se construiu até o terceiro quartel do século XX e vem, desde as crises dos anos 1970, sendo reformado é, mais ou menos, a imagem dos grupos vencedores dos conflitos recentes na sociedade de cada país e das interações entre as nações. Se seu custo cresceu acentuadamente desde o início do século passado, o movimento nada mais foi do que o resultado, eficiente ou não, racional ou não, das escolhas feitas após os conflitos sociais serem, por curto prazo, “resolvidos”

Não há, portanto, Estado grande, pequeno, eficiente ou ineficiente. O que há são escolhas que uma sociedade faz em função do predomínio socioeconômico de um ou outro grupo e da reação daqueles que se opõem aos vencedores. Assim, ao falar em gastos sociais, investimento e equilíbrio orçamentário é fundamental ter em mente que nenhuma escolha é isenta de ganhadores e perdedores e, por isso, qualquer rumo tomado reverbera uma visão de mundo compartilhada por um grupo que, conscientemente ou não, se beneficia desta trajetória em detrimento de outra.

A problemática se torna empiricamente observável quando se evidencia a existência de correlação entre carga tributária e democracia (SAL-

ro, 2014). Ao colocar, lado a lado, carga tributária contra um indicador de qualidade da democracia (Polity IV)<sup>2</sup>, observa-se que há correlação entre países mais avançados em termos democráticos e avultada carga tributária. Isto é, o Estado com democracia consolidada e institucionalmente equipado para evitar capturas por interesses particulares tende a apresentar maiores níveis de carga tributária.

Tal correlação contraria a visão neoliberal<sup>3</sup> que prefigura o Estado ideal, marcadamente em países ricos, como muito menor do que o existente. O interessante é notar que essa visão antiestatal, que afirma defender a liberdade do indivíduo contra formas opressivas de domínio e controle por parte do Estado, ao desmerecer seus críticos e mesmo a história, ignora o quanto pode ser opressivo o mundo pouco regulado e desigual<sup>4</sup>. Por exemplo, as opiniões expressas por Friedrich Hayek, um baluarte do pensamento neoliberal, sobre a ditadura militar chilena, sustentavam que a democracia ilimitada criava problemas para a própria democracia, pois os governos seriam estimulados a coalisões sustentadas na atenção a demandas dos diferentes grupos sociais (ANGELI; NEMETH JR., 2018)<sup>5</sup>. Diferentemente, a ditadura com objetivos econômicos liberais

2. *Polity IV* é um índice muito utilizado por politólogos para mensurar o nível de democracia de uma sociedade e cuja metodologia está descrita em: <<http://www.systemicpeace.org/inscr/p4manualv2018.pdf>>. Para mais informações, ver: <<http://www.systemicpeace.org/polityproject.html>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

3. Neoliberalismo é um termo controverso, mas neste trabalho indicará as teses em evolução defendidas pelas escolas de pensamento macroeconômico nascidas a partir do monetarismo de Chicago e, de um modo ou de outro, continuadas ou desenvolvidas pelos economistas novos-clássicos, novos-keynesianos e do *new consensus*.

4. O pensamento neoliberal não se percebe ideológico como qualquer outra visão de mundo e, assim, continua a arvorar-se uma cientificidade recoberta de isenção analítica difícil de sustentar. Sobre esse debate, muito já se escreveu na epistemologia, mas a nenhum consenso se chegou. Dois textos ajudam a compreender a complexidade do debate: o clássico *A metodologia da economia positiva* (1953) de Milton Friedman no campo do pensamento neoliberal; e *As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen* (1985) de Michel Löwy no campo crítico.

5. “Na segunda viagem que fez ao Chile, Hayek concedeu duas entrevistas para o jornal *El Mercurio*. Na primeira, publicada no dia 12 de abril de 1981, quando perguntado sobre o que pensava sobre ditaduras, Hayek respondeu que era completamente contra, mas que elas podem ser necessárias durante um período de transição, enfatizando que ele, pessoalmente, preferia uma ditadura liberal ao invés de um governo democrático que não assegurasse as liberdades individuais de seu povo. Na visão de Hayek, a ditadura no Chile estava para se tornar uma democracia com princípios liberais, então, essa ditadura transicional teria benefícios no longo prazo. Essa ditadura transicional seria necessária, segundo Hayek, quando “*a government is broken, and there are no recognized rules*” (apud Caldwell & Montes, 2015, p. 299). Portanto, a democracia ilimitada traria resultados tão ruins que seria necessário um período de transição com uma ditadura, para que a sociedade tivesse assegurada sua liberdade individual e assim, pudesse voltar para um sistema democrático com regras e restrições ao poder governamental.” (Angeli; Nemeth Jr., 2018, p. 6)

daria ao país condições de realizar as reformas sociais que engendrariam a liberdade dos indivíduos, fundamento para a prosperidade e o bem-estar (ANGELI; NEMETH JR., 2018).

Não era um equívoco. Na verdade, o discurso de Hayek construía uma narrativa específica sobre o sentido e o significado de liberdade. Para ele e seus seguidores neoliberais, o conceito de liberdade está atado à economia, ao corte dos nós que prendem os agentes a regulações, restrições e obrigações nos campos da produção, das trocas e dos deveres coletivos<sup>6</sup>. Ou seja, pretendia desvalorizar o coletivo em favor da supervalorização do indivíduo, mesmo que as instituições considerassem diferentemente indivíduos proprietários (como um banqueiro) e trabalhadores (como um gari).

Nos grandes debates, o pensamento antiestatal sempre apareceu explicitamente nas discussões sobre o Estado e seus gastos. Debruçando-se apenas sobre a teoria econômica e, mais ainda, sobre o pensamento dominante, descobre-se que a ideia de equilíbrio fiscal, percebida, hoje, como necessária e natural, não tinha o mesmo valor entre o final os anos 1940 até o final dos anos 1970 (VARGAS, 2012). A renovação na teoria econômica dominante realizou-se durante as mudanças nas formas de acumulação capitalista que, a partir da desregulamentação financeira, do acúmulo de dólares dos países exportadores de petróleo e do desgaste financeiro estadunidense, construíram condições capazes de alterar o regime de acumulação vivenciado desde o pós-II Guerra Mundial (CHESNAIS, 1996).

A professora Vargas (2012), por exemplo, é taxativa quando afirma que há dois momentos claros onde o pensamento econômico dominante julgava diferentemente o déficit público. No primeiro, a partir do segundo pós-guerra, havia desafios ao capitalismo que conduziram à maior democracia, marcadamente nos países europeus, ocasionando aumento e manutenção, em patamar elevado, dos diferentes gastos efetuados pelo Estado. Nesse ambiente, o Estado passou a ancorar as expectativas, elevando dis-

6. O professor Vladimir Safatle tem defendido esse ponto de vista em artigos de jornal, entrevistas e *blogs*.

pêndios e tornando-se fundamental para a estabilidade do sistema, mesmo que, para isso, incorresse, ocasionalmente, em déficit fiscal. Na verdade, as ações públicas tornaram-se elementos constitutivos do modelo que construiu o Estado de bem-estar social nesse período (HOBBSAWM, 1995).

A justificativa para essa forma de agir estava na própria teoria econômica dominante que, apoderando-se seletivamente de algumas descobertas da chamada revolução keynesiana, acreditou ter criado os instrumentos capazes de estabilizar a economia, ancorar expectativas e, muito importante, escolher entre níveis de inflação e desemprego numa sociedade<sup>7</sup>. Em poucas palavras, a teoria dominante neoclássica, nascida com o artigo de 1937 de John Hicks (2010), ao simplificar Keynes, automatizou, em teoria, mecanismos onde os gastos públicos desempenhariam papel fundamental no estímulo à produção. Ao desaparecerem as expectativas formuladas em um mundo não ergódico, a incerteza radical e a consideração do dinheiro como um ativo, foi possível prometer que estímulos à demanda ou crescimento dos gastos públicos derivariam mecanicamente em aumento da produção e da renda (FERREIRA, 2003). Assim, os gastos governamentais e mesmo o déficit público foi alçado ao patamar de instrumento legítimo de política econômica (VARGAS, 2012). De outro modo, o déficit público tornou-se ferramenta eficaz e aceitável para combater recessões ou quadros de desaceleração de origem diversa.

Percebe-se, então, que os economistas neoclássicos, ao interpretar à sua maneira a teoria original de Keynes, converteram-se nos responsáveis por tornar importante o uso do orçamento público e do déficit na condução da economia, em favor de melhores resultados na produção e no emprego<sup>8</sup>. Assim, quando o quadro econômico reverteu-se, a partir dos anos 1970, e as teses neoliberais começaram a ganhar espaço frente a um Estado incapaz de enfrentar os impasses da inflação e do baixo

---

7. A ferramenta em destaque era a recém-descoberta Curva de Phillips.

8. Como afirma corretamente Vargas (2012), Keynes não defendia o uso frequente do déficit público e estava longe de descrever automatismos no comportamento da economia.

crescimento, os economistas em ascensão passaram erroneamente a acusar “keynesianos” (e heterodoxos em geral) pelos problemas enfrentados pelas economias capitalistas. Segundo eles, o uso do Estado como instrumento de crescimento econômico havia passado dos limites, sendo necessário, portanto, “racionalizar” a ação dos governos, trazendo-os de volta às suas “inerentes” funções sociais básicas. Só assim o déficit seria contido, a inflação controlada e os empresários voltariam a ter confiança para investir (LOPREATO, 2006). Foi o início do segundo período.

Ao final dos 1970, o pensamento conservador convergiu para a interpretação de que os problemas de então eram o resultado do passado de construção do Estado de bem-estar social (SCREPANTI; ZAMAGNI, 2005). Assim, os governos de países centrais que já vinham adotando políticas restritivas a fim de conter as crises do período, reforçaram seu comportamento. O inconveniente foi que a “nova receita” trouxe resultados negativos para o equilíbrio fiscal, marcadamente em razão do baixo crescimento econômico, conjugado aos juros elevados e o consequente crescimento do estoque da dívida (EICHENGREEN, 2012). A liberalização das economias e o reposicionamento dos compromissos dos Estados frente às respectivas sociedades – trata-se de desregulação e desintermediação financeira (CHESNAIS, 1996), privatizações, desregulamentação das condições trabalho (MATTOSO, 1995) etc. – refletia a vitória política e ideológica do pensamento antiestatal que, a partir de suas teses, defendia o aprofundamento das reformas que diminuíssem o poder do Estado no direcionamento do excedente social e, portanto, o fim do planejamento como ferramenta de ação sobre a trajetória de longo prazo das economias.

Diante das dificuldades de financiamento da estrutura do Estado e do baixo crescimento, os países industrializados aproveitaram a desregulamentação dos mercados financeiros mundiais e permitiram-se absorver a liquidez disponível, agora, em escala global (CHESNAIS, 1996). Para Vargas (2012, p. 651),

a liberalização e a internacionalização do mercado de bônus redefiniram as formas desse financiamento. Estabeleceu-se uma correspondência entre o aumento dos déficits públicos dos países industrializados e o crescimento potencial do capital globalizado e liberalizado.

Ao mesmo tempo, observa-se um movimento sibilino e fundamental:

na macroeconomia adotadas pelos governos, passaram a prevalecer os interesses do lado credor/detentor de créditos e de riqueza, com a lógica financeirizada pressionando para a adoção de uma política econômica pautada em taxas de juros reais elevadas e inflação extremamente baixa, além do compromisso inequívoco dos governos com o pagamento dos juros da dívida pública.

Com isso, ainda segundo a mesma autora, a política fiscal perdeu protagonismo, concentrando-se no controle dos déficits por pressão dos credores, convertendo-se em “passiva e controlada”. Ao mesmo tempo, a política monetária ganhou relevo, ao favorecer o controle da inflação, via taxa de juros. Na verdade, emergiu uma nova hierarquia: *o controle da inflação e a estabilidade foram alçados à condição de prioridade, enquanto o emprego, o investimento e o crescimento perderam destaque, engendrando um ambiente cujo coração era a preservação da riqueza e não a sua geração.*

#### A APOSTA ANTIESTATAL DO MAINSTREAM

Em todo aquele movimento, havia uma justificativa teórica e ideológica<sup>9</sup> para a transformação: a emergência das teorias neoliberais que, começando por condenar as teses da Síntese Neoclássica, afirmaram uma narrativa antiestatal inflexível em favor das escolhas e ações individuais

---

9. Para uma discussão sobre o conceito de ideologia, ver M. Chauí, *O que é ideologia*. 21.ed. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1986.

privadas. O novo *mainstream* econômico trazia críticas importantes ao antigo pensamento dominante, como a desconsideração das expectativas dos agentes e a fragilidade dos fundamentos microeconômicos para explicar os fenômenos (AMORIM, 2002). Os seus teóricos, por contraponto, colocavam em destaque o fundamento micro de suas teses, sustentando-as na hipótese de expectativas racionais<sup>10</sup>. Dentro da corrente mais radical, os economistas novo-clássicos, um grupo de pesquisadores, com destaque para James Buchanan, votou especial atenção para o setor público, construindo a Teoria da Escolha Pública (TEP), capaz de atualizar e tornar quantificável a doutrina liberal acerca do governo. Suas teses se contraporiam

“às concepções políticas e econômicas predominantes a partir do segundo pós-guerra, inspiradas nas ideias de Keynes (sic) e em sua confiança na capacidade do processo político de adotar medidas impulsoras do bem-estar do conjunto da sociedade e do Estado como corretor das falhas de mercado, ideias que deram origem à chamada economia do bem-estar ou Estado de bem-estar (*Welfare State*). (BORSANI, 2004, p. 104)

Segundo a TEP, o comportamento do governo seria constantemente avaliado pelos agentes privados que formariam expectativas racionais quanto ao desempenho do poder público e, por isso, induziriam os governos a condutas austeras e confiáveis que, por sua vez, permitiriam aos atores econômicos prever padrões e estabilidades para planejar e conduzir seus negócios (LOPREATO, 2006).

O que Vargas (2012) chama a atenção é que, com essa teoria, “a disciplina fiscal é alçada à posição de sustentáculo da política econômica”, cujo cerne estaria na credibilidade. Essa credibilidade se traduziria não só em comportamentos previsíveis e recomendados pela teoria econômica do-

---

10. Para uma discussão sobre as expectativas racionais, ver S. Sheffrin, *Rational expectations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.

minante, mas principalmente por um específico e abrangente critério de adequação da conduta do governo: a ideia de *sustentabilidade da dívida*. Isto é, a solvência financeira por parte do ente público. Segundo os adeptos da TEP, se o governo não cumprisse este requisito, os agentes veriam suas expectativas frustradas e defenderiam suas posições e ativos, elevando juros, reduzindo o fluxo de recursos para financiamento, alterando preços, diminuindo investimentos etc. O resultado inevitável, então, seria a instabilidade, a inflação e o baixo crescimento.

Nesse sentido, os economistas neoliberais nos anos 1980 e 1990, afirmavam que os

“programas de austeridade são propostos para restabelecer o equilíbrio das finanças públicas e reconquistar o dinamismo e competitividade econômicos. O primeiro objetivo é perseguido, sobretudo, através da redução da despesa pública, que financia formas individuais e coletivas de consumo: por exemplo, pensões, cuidados de saúde e educação. (...) O segundo objetivo, estimular o crescimento, é procurado sobretudo através da diminuição dos custos salariais, isto é, da redução dos salários, e, assim, do consumo individual. Espera-se também que um dinamismo econômico renovado resulte da redução da despesa e da dívida públicas: acredita-se que um Estado de menor dimensão deixará mais espaço para a iniciativa privada e inspirará confiança entre investidores e consumidores privados. (SCHUI, 2015, p. 12)

É preciso notar, no entanto, que esta corrente de pensamento, ao aprisionar a política fiscal dentro de sua preocupação com a solvabilidade do Estado, buscou garantir a previsibilidade da política econômica e a confiança no retorno de aplicações em títulos públicos, sempre a partir de uma visão particular de mundo<sup>11</sup>. Isto é, a visão Novo-Clássica da

---

11. Para a definição de visão, ver Schumpeter (1997).

TEP construiu teses que ignoravam os diversos aportes de Keynes e de outros heterodoxos ao pensamento econômico, marcadamente no campo da macroeconomia, tais como incerteza radical, eficiência marginal do capital, hipótese de instabilidade financeira, retornos crescentes de escala, entre outros<sup>12</sup>.

Assim, ao confinar a política fiscal a uma simplificação orçamentária e à reação comportamental dos agentes “racionais”, os neoliberais supunham (“*as if*”) que todos estavam atentos ao desempenho de caixa do governo e à sustentabilidade da dívida, evocando um mundo de “concorrência perfeita” não só na economia, mas também na política<sup>13</sup>, onde o curto prazo é predominante. Ou seja, o axioma que alimentava seus modelos analíticos impunha a existência de um coletivo de indivíduos racionais autointeressados que exigiriam um determinado comportamento das autoridades a fim de que pudessem maximizar os ganhos de suas escolhas hoje. Caso o governo não se adequasse à preferência dos agentes prevista no modelo dominante, o ambiente econômico tenderia a deteriorar-se em função das expectativas negativas que os indivíduos formariam a respeito dos desequilíbrios provocados pelo poder público.

Esta interpretação da realidade, desde que disseminada e dominante, exercia pressão sobre as autoridades eleitas, tanto do ponto de vista ideológico quanto político e mesmo financeiro, aguilhoando e circunscrevendo a política fiscal à gestão por ajustes, positivos ou negativos, na arrecadação tributária e nos compromissos e gastos do governo. O objetivo, nem sempre declarado, era garantir a solvabilidade da dívida e o valor das aplicações em títulos públicos.

---

12. Já os modelos neoliberais não preveem nada que não seja a racionalidade individual (do chamado indivíduo médio) multiplicada para o coletivo em grupos ou mesmo sociedades inteiras, sua capacidade de absorver/compreender/prever/prognosticar ações que ferem a racionalidade individual e egoísta do homem econômico é limitada. Logo, estão fora do seu foco de análise todos os processos de desenvolvimento ou grandes crises acontecidas desde o século XIX.

13. Inclusive, perfeita informação.

Destarte, as teses ‘vestiam como uma luva’ os interesses de investidores e do mercado financeiro em geral, marcadamente do lado credor, que, por sua vez, apoiou e patrocinou pesquisas, bolsas e eventos científicos (Epstein; Carrick-Hagenbarth, 2010). Assim, o pensamento antiestatal, incluindo a TEP, garantiu e expandiu seu programa de pesquisa, às vezes com apoio do poder do dinheiro, e espalhou sua influência sobre o poder acadêmico, terminando por inspirar o poder político dos governos.

Merece destaque, portanto, que este considerável poder angariado pelo pensamento antiestatal caracteriza uma novidade, algo além da imediata lógica dos interesses financeiros e de mercado, convertendo-se em algo mais profundo e grave: *em poder político sobre os rumos e o futuro das sociedades*. Trata-se, na verdade, de algo surpreendente: *um poder não eleito que usa o Estado em seu favor, sem nunca passar pelo crivo da escolha democrática de projetos para a nação*. De outro modo, é um problema civilizatório, pois configura um poder que nasce apenas da posse do dinheiro, categoria econômica que se sustenta, todavia, nas condições de segurança e estabilidade fornecidas pelo Estado e que, por ação do pensamento antiestatal, se encontra envolvido em constante questionamento social.

Nesse ponto, torna-se inevitável a pergunta: está-se diante de um período onde a plutocracia de alcance mundial, apenas com faces regionais, edita e impõe as regras em detrimento da democracia?

## ALGUNS DADOS E FATOS

O debate das últimas décadas se sustentou sobre as profundas mudanças na forma como Estado enfrentou os dilemas surgidos com as crises dos anos 1970. Assim, o objetivo desta seção é destacar alguns fatos marcantes que ajudam a compreender as transformações na relação entre Estado e o restante da sociedade.

## O ESTADO NOS PAÍSES RICOS

Tributação e gastos de governo são algumas das questões mais polêmicas da teoria e da política econômica desde o predomínio das teses mercantilistas (NUNES, 2007). O século XX, porém, trouxe novidades para o debate. Nos últimos cem anos, nos países, hoje, considerados desenvolvidos, conquistaram-se crescentes graus de democracia que permitiram a novos atores reivindicar seus interesses e influir nas decisões e condução nacionais. Eley (2005)<sup>14</sup>, por exemplo, é taxativo ao afirmar que foi a democracia que tolerou a conquista de direitos pelas classes subalternizadas após longas lutas políticas<sup>15</sup>.

Em razão das mesmas transformações democráticas, Eichengreen (2012) chama a atenção para a mudança na atuação dos governos também em temas como moeda, câmbio e balanço de pagamentos. Segundo o autor, o tradicional *padrão ouro* que organizava o sistema monetário internacional desde o último quartel do século XIX foi construído sobre dimensões econômicas e políticas específicas e tornou-se, pouco a pouco, incompatível com as transformações e turbulências que ocorreram no centro do capitalismo ao longo do século XX. Por exemplo, uma das características políticas mais importantes sobre a qual operava o padrão ouro era a ausência das classes subalternas nas decisões do Estado. Os sindicatos e partidos trabalhistas estavam longe de serem fortes e articulados. Além disso, acreditava-se que as flutuações do balanço de pagamentos, com repercussões sobre a moeda, eram facilmente absorvidos pela flexibilidade de preços e salários, sem impactar, portanto, o emprego (EICHENGREEN, 2012). Este ambiente dava ao objetivo da conversibilidade prioridade sobre possíveis

14. Eley (2005) afirma que a democracia europeia só pode ser considerada como tal após a II Guerra Mundial. Sua construção, no entanto, é antiga e começa a ficar mais clara a partir da consolidação do sistema de Estados-Nacionais, no século XIX. Para a discussão deste trabalho, todavia, o importante é ter em mente a importância dessa transformação social, posto que teve impacto sobre o volume e a direção dos gastos públicos.

15. A massa urbana operária, concentrada em determinados bairros, foi terreno fértil para a atuação de grupos formados à esquerda no espectro político. Nas cidades industriais da Europa, esses grupos organizaram e lideraram mobilizações que, por força de sua dimensão e dos choques ocorridos, terminaram por fazer nascer direitos políticos e econômicos até então negados à parcela mais pobre da população (ELEY, 2005).

reivindicações populares e nacionais, blindando o governo das pressões da política interna. Ao longo do século XX, isso teve de mudar.

À consolidação da democracia, fundamental para entender o volume e a direção dos gastos dos Estados, somou-se três eventos de grande envergadura. O primeiro divide-se em dois inomináveis dramas: a Primeira e a Segunda Guerra Mundial. A catástrofe humana dos conflitos prescinde de comentários. Para a preocupação com o Estado e seu financiamento, basta lembrar que os anos de hostilidade multiplicaram os gastos públicos com armamentos tradicionais e elevaram-se ainda mais com as novas tecnologias bélicas<sup>16</sup>.

O segundo evento foi a Grande Depressão (1929). Nos Estados Unidos, a produção industrial caiu 38% entre 1929 e 1932. A renda, para o mesmo período, sofreu um abalo de 27%<sup>17</sup>. A taxa de investimento caiu abaixo dos 5%, inferior à depreciação (WALTON; ROCKOFF, 2014). Já a Alemanha viu sua indústria perder 39% de sua produção e a renda cair 23%. O desemprego alcançou patamares dramáticos: 25%, passando de 1,5 milhão para 13 milhões de desempregados, no pior momento estadunidense. Na indústria alemã essa taxa chegou a 44%. Diante da tragédia, os fatores políticos e econômicos internos passaram a ter cada vez mais importância nas decisões dos Estados nacionais (EICHENGREEN, 2012)<sup>18</sup>.

O terceiro foi a Revolução Russa de 1917 que, apesar das dificuldades e problemas, ofereceu uma alternativa ao sistema capitalista envolvido, naquele momento, em crises, desastres humanos e desesperança (HOBSBAWM, 1995).

16. Por exemplo, nas palavras de Freeman e Louçã (2002, p. 271), “*the Second World War was above all a motorized war*”. Além disso, o programa alemão de bombas voadoras e o Projeto Manhattan do governo estadunidense consumiram elevados valores dos respectivos erários.

17. Os dados são diferentes entre Eichengreen (2012) e Zamagni (2011). Já Walton e Rockoff (2014) falam em queda de 45% do PIB a preços correntes e de 31% a preços constantes entre 1929 e 1933. Em todos, as cifras assustam pela magnitude, todavia, as diferenças são significativas entre eles.

18. É interessante lembrar que Patrícia Clavin (2000), em seu livro *The Great Depression in Europe, 1929-1939*, ao discutir a economia nazista, chama a atenção para o que pareceria inusitado à primeira vista: pontos comuns entre a política econômica nazista e o *New Deal* de F. D. Roosevelt. A autora destaca três pontos: a existência de sinais políticos claros de que o novo governo é uma ruptura com o passado; a retomada da economia como objetivo central do governo através de um plano de gastos desenhado para estimular a demanda e expandir a renda e, por fim, a promessa de que muito havia a ser feito.

**TABELA 1 – TOTAL DE GASTOS DO GOVERNO EM PAÍSES DESENVOLVIDOS, 1913-1999 (% DO PIB)**

	1913	1938	1950	1973	1999
França	8,9	23,2	27,6	38,8	52,4
Alemanha	17,7	42,4	30,4	42,0	47,6
Holanda	8,2*	21,7	26,8	45,5	43,8
Reino Unido	13,3	28,8	34,2	41,5	39,7
Estados Unidos	8,0	19,8	21,4	31,1	30,1
Japão	14,2	30,3	19,8	22,9	38,1

\* Dado de 1910.

Fonte: Maddison (2013, p. 135).

O conjunto dos eventos, portanto, alertou para os perigos gerados pelo colapso do sistema comercial e financeiro mundial, pela fragmentação do mundo em impérios econômicos e pela expansão do socialismo sobre as economias capitalistas do oeste que não funcionavam (HOBSBAWM, 1995). Nesse ambiente, algumas certezas emergiram. Em primeiro lugar, era preciso restabelecer o sistema financeiro e o comercial internacional. Para isso, os Estados Unidos e o dólar, a grande economia mundial e sua moeda, deveriam ocupar o lugar hegemônico que um dia fora da Inglaterra e da libra. Além disso, a grave crise econômica do entre guerras, atribuída ao fracasso da atuação sem peias dos mercados, autorizava, a partir de então, *o planejamento econômico e a administração pública da economia como parte da vida cotidiana das sociedades* (ARNDT, 1989). Por fim, por motivos político-sociais, não se deveria mais permitir a existência de desemprego em massa (HOBSBAWM, 1995)<sup>19</sup>.

19. Os países da Europa, em razão das circunstâncias históricas, foram levados, na verdade, além das soluções de compromisso entre capital e trabalho e reformas sociais. Eles terminaram por abraçar o padrão industrial e de consumo estadunidense. As companhias norte-americanas, com enorme superioridade tecnológica e inovativa, entraram como puderam nos mercados europeus em rápida reconstituição. Principalmente em eletrônica e máquinas elétricas, os norte-americanos exportaram, criaram subsidiárias e licenciaram empresas do Velho Continente para produzir a partir de suas técnicas e padrões, inclusive de gerenciamento (Wee, 1986). Era o american way of life que chegava aos europeus – juntamente com ajuda financeira do Plano Marshall e a proteção dos mercados – que permitiu que se instalasse também lá o paradigma fordista. A parte ascendente da onda longa de Kondratiev atingia agora definitivamente as principais economias da Europa Ocidental. Foi com ela que os

O resultado do turbulento século XX, quando o Estado avançou sobre a economia e elevou seus gastos como proporção do PIB, é evidenciado na tabela 1.

As decisões sobre os novos gastos, financiados com maior carga tributária, marcadamente sobre os mais ricos, obviamente não eram consenso. Foi só nos 1970, porém, com os problemas econômicos espalhando-se pelo mundo, que as teses neoliberais, ao criticar o Estado de bem-estar social, ganharam força e legitimaram os interesses dos grupos mais afetados pelos valores elevados dos tributos. Os economistas neoliberais em ascensão afirmavam que Estados grandes e com papel destacado na dinâmica econômica tendiam a exceder seu papel, atuando de maneira contraproducente sobre a estrutura produtiva. A explicação era simples. Segundo eles, Estados grandes e, portanto, caros, custavam muito em termos tributários e os fiscos, ao exercerem os direitos legais de cobrança de impostos, terminavam por desestimular a atividade econômica: primeiro, por reduzir as margens de lucro; e, segundo, por diminuir a renda disponível dos consumidores.

#### O ESTADO NO BRASIL

O Brasil também sentiu o reflexo do tempo. O crescimento do papel do Estado no século XX verificou-se igualmente por aqui, mas o motivo, contudo, foi diferente: a construção de uma economia nacional, urbana e industrial, até então, inexistente.

Aqui, o debate durante boa parte do século XX se deu entorno da industrialização brasileira, detonando, por exemplo, a áspera controvérsia, nos anos 1940, envolvendo o industrial Roberto Simonsen e o

---

moradores do Velho Continente passaram a ter acesso aos bens de consumo duráveis – luxuosos até poucos anos atrás – produzidos agora em massa. Nas palavras de Freeman e Louçã (2002, p. 289), “(...) in European countries it [consumo de massa] was only the 1950s and 1960s that ownership of this appliances began to catch up with the American levels.”

economista Eugênio Gudín<sup>20</sup>. Na discussão, o Estado aparecia como peça central no quebra cabeça e seu papel na economia brasileira era o centro da disputa<sup>21</sup>.

Havia razão para isso. A industrialização brasileira e o crescimento econômico do país teve o Estado como partícipe central, culminando na fórmula que destacava o tripé do desenvolvimento nacional: capital privado nacional, capital privado estrangeiro e Estado (SERRA, 1998). Francisco de Oliveira (2003), por exemplo, não deixa dúvidas de que o governo de Getúlio Vargas manobrou os preços e os estímulos da economia no sentido de criar, em favor da indústria, um novo leito para a acumulação de capital no país. Dentro também do esforço varguista estava contido a criação de vários direitos econômicos para os trabalhadores urbanos sindicalizados, que representaram avanço em termos de políticas sociais (CARVALHO, 2001)<sup>22</sup>.

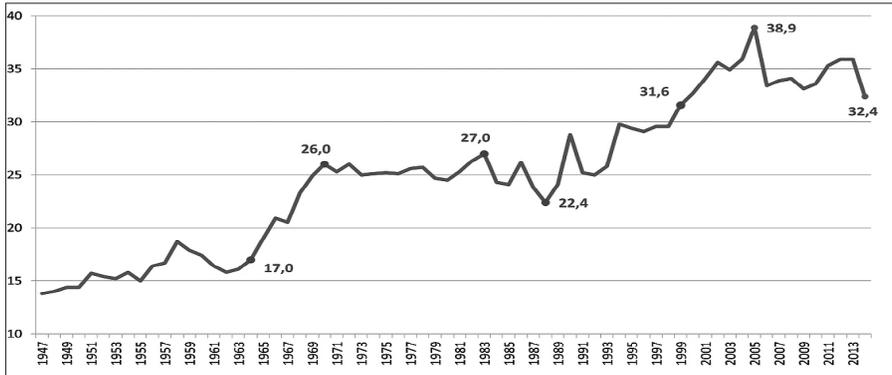
Assim, como outros países, o Brasil, ao realizar o esforço de desenvolvimento econômico e social, viu seu Estado apresentar uma longa história de crescimento da arrecadação em relação à renda bruta interna (gráfico 1).

20. Segundo Gentil, Maringoni e Teixeira (2010), o pensamento de Roberto Simonsen não era rigoroso do ponto de vista da teoria econômica, permitindo aos economistas conservadores criticá-lo tecnicamente. Seus textos, ao apoiarem a industrialização brasileira e defender a proteção do Estado às indústrias nascentes, sustentavam-se em três princípios: 1. a industrialização como forma de superar a pobreza; 2. essa industrialização deveria se dar de maneira a abranger vários setores, inclusive os de base, a fim sustentar-se; e 3. o Estado seria fundamental nesse processo, tanto por em razão da proteção que poderia criar, do planejamento econômico que poderia exercer e também pelos investimentos diretos que poderia realizar quando a iniciativa privada estivesse ausente. Por outro lado, Eugênio Gudín era um liberal extremado, com profundo conhecimento da teoria econômica tradicional e defensor da “vocalização agrícola” do país. Seus trabalhos têm o mérito de ir além do que se publicava nos círculos liberais internacionais e buscar realizar uma interpretação dos países pobres a partir da teoria tradicional. Seu pensamento, como dos liberais brasileiros da época, afirmava que: 1. era preciso reduzir a presença do Estado na economia do país; 2. o equilíbrio monetário e financeiro deve ser buscado em razão de suas consequências sobre os preços e a instabilidade que causam; e 3. oposição férrea às medidas e ao projeto de industrialização.

21. Naturalmente, tal ênfase no Estado não era um equívoco de estudiosos brasileiros. Nomes como Friedrich List, em 1841; Alexander Gerschenkron, em 1962; Raul Prebisch, em 1963; e Chang, em 2004 já descreveram o papel fundamental exercido pelo Estado nos processos de desenvolvimento e industrialização vivido por nações hoje consideradas desenvolvidas.

22. Embora, em razão da evolução política do Brasil e da história dos movimentos sociais no país, isso não tenha significado para a massa trabalhadora nem a universalização e nem o fortalecimento de alguma forma de consciência de classe (Carvalho, 2001).

GRÁFICO 1 – EVOLUÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA NO BRASIL, 1947-2014 (EM %)



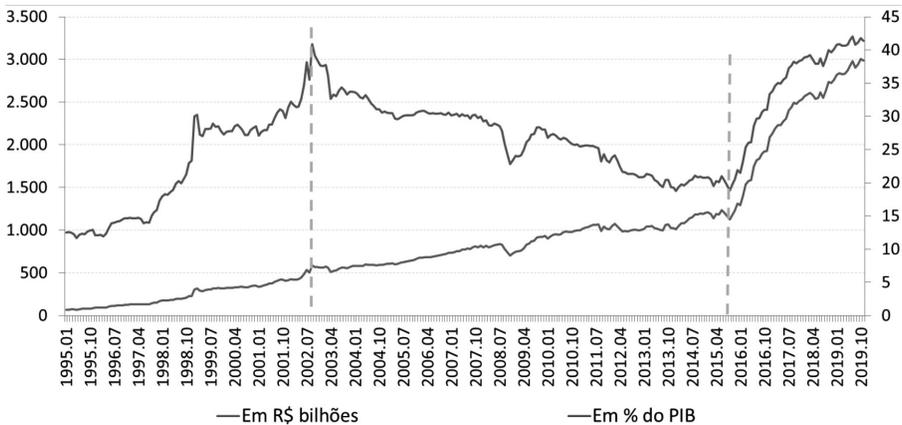
Fonte: Lima & Rezende (2019).

Se a observação avançar para o período mais recente, quando o governo federal controlou a inflação, aumentou o salário mínimo e elevou os benefícios sociais de prestação continuada, os números chamam a atenção principalmente porque, de 1997 a 2013, o orçamento da União não mostrou déficits, quando observados sem os custos financeiros da dívida pública. Na verdade, o Tesouro Nacional gerou constantes superávits primários acima de 1,5% do PIB (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2015), fragilizando a crença dos economistas liberais de que o Estado brasileiro é grande e gasta demais.

O problema fica mais claro quando, observando os dados da Secretaria do Tesouro Nacional (2015), descobre-se que, desde 1997 até 2014, das 17 observações sobre o resultado nominal do governo central, em apenas seis anos o déficit nominal foi menor do que 2% do PIB. Dentre estes seis casos, houve apenas dois momentos em que o déficit nominal ficou abaixo de um por cento. Ou melhor, mesmo com a economia crescendo e a arrecadação federal em alta, houve 11 anos de déficits nominais acima de 2% do PIB e, em 100% dos anos, vivenciou-se déficits nominais, apesar dos ininterruptos superávits primários.

Torna-se, então, inevitável supor que boa parte dos recursos que o Estado brasileiro arrecadou foram drenados para a remuneração e resgate de títulos da dívida pública. Ou seja, o problema dos gastos do governo federal parece, portanto, situar-se na relação entre o mercado financeiro e o erário<sup>23</sup>, reduzindo cada vez mais o espaço de manobra do poder executivo em termos de decisões de investimento<sup>24</sup>. Para agravar o cenário, o gráfico 2 mostra que o estoque da dívida total líquida do governo federal e do Banco Central somadas sofreram aceleração desde 2015.

**GRÁFICO 2 – DÍVIDA TOTAL DO GOVERNO FEDERAL E BANCO CENTRAL, 1995-2019 (EM %)**



Fonte: IPEADATA, diversos anos, p. Consultado em: 11/01/2020

Naturalmente, esse crescimento deve refletir-se no custo de manutenção e resgate da dívida mobiliária do governo federal. O problema, contudo, parecia administrável enquanto a economia brasileira crescia e a arrecadação tributária aumentava a frente do PIB. A questão tornou-se crítica a partir de 2014, quando a economia brasileira mostrou sinais claros de desaceleração, e em 2015, quando a recessão se instalou no país.

23. O déficit da previdência social não consegue explicar o tamanho do déficit fiscal do Governo Federal. Ver, por exemplo, Khair (2015) e Costa (2019).

24. É bom lembrar que os recursos, após serem recolhidos do capital produtivo e dos trabalhadores, não gerarão demanda de bens e serviços na economia, terminando por circular de maneira estéril na esfera financeira.

Foi sintomático que, em 2014, pela primeira vez, desde 1997, o governo federal tenha apresentado um resultado primário negativo<sup>25</sup>.

O ponto de virada, em 2015, teve suas consequências enfatizadas pelo professor Amir Khair que diagnosticou a época:

Eis a realidade atual. O governo federal acumulou nos oito primeiros meses deste ano um déficit fiscal em valores atuais de 297 bilhões de reais, dos quais 283 bilhões de reais (!) foram de juros e apenas 14 bilhões de reais de déficit primário, ou seja, o déficit de juros foi responsável por 95% (!) do déficit. Nada mais contundente (KHAIR, 2015, p. online).

Diante disso, apesar dos problemas e ineficiências, é difícil afirmar que a necessidade de arrecadação e a carga tributária brasileira se devam à necessidade de o Estado fazer frente a seus gastos, na forma de compras, salários e investimentos. De outro modo, o compromisso financeiro gerado pela dívida pública sob responsabilidade do Tesouro Nacional emerge como o grande componente a engessar o orçamento público em detrimento dos demais encargos e deveres constitucionais do poder público. De outra forma ainda, se a carga tributária é elevada e pesa sobre os ombros de uma sociedade marcada pela desigualdade, ao observar o destino dos recursos arrecadados evidencia-se que parte significativa não é gasta pelo Estado, mas simplesmente transferida de um ente privado (contribuinte) para outro ente privado (detentor da dívida pública), o que implica afirmar que o Estado brasileiro não é do tamanho que quer fazer parecer o pensamento antiestatal.

Fica, então, a pergunta: por que culpam o Estado por todos os problemas do país?

---

25. O valor do déficit, sem a contabilização dos juros nominais, foi de -0,4% do PIB. Somando o volume de juros nominais devidos, a NFSP chegou a -4,9% do PIB em 2014 (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2015).

## AS DIFICULDADES DO PENSAMENTO ANTIESTATAL

O debate sobre o Estado no pensamento econômico é antigo. As diferentes escolas fundamentam logicamente suas múltiplas posições, mas poucas são claras em reconhecer que as teses que defendem não são neutras no balanço entre ganhadores e perdedores. Intencionalmente ou não, cada doutrina atende a um projeto de sociedade que, por sua vez, favorece os interesses de grupos sociais particulares e, portanto, torna-se uma doutrina de caráter também político. No caso específico do pensamento antiestatal, como discutido nas seções 1 e 2, as últimas décadas foram prodigiosas, dando-lhe disseminação e poder na academia e nos governos ao redor do mundo Ocidental. Seu sucesso, aparentemente vinculado às transformações vividas pela economia global a partir das crises dos anos 1970, emanava de uma sedutora narrativa capaz de enfrentar os desafios que o debate da época colocava.

Nesse sentido, os economistas neoliberais, sustentados em números e dura crítica ao ferramental da Síntese Neoclássica, emergiram explicando o insucesso das políticas econômicas e acusando basicamente um agente: o Estado. Para estes economistas, o excesso de ação e regulação impostas pelos Estados às economias impediam a alocação ótima dos recursos disponíveis em cada país e, por isso, diminuía o bem-estar social, gerando inflação e mesmo desemprego.

O pensamento antiestatal, portanto, ignorava outras escolas de pensamento econômico e um grande volume de debates nas demais ciências sociais sobre o significado histórico e social do Estado. A centralização do poder em determinado território e a resposta aos interesses dos grupos vencedores, a manutenção de uma ordem social específica mesmo que pelo uso da violência e a corporificação de um aparato complexo de pessoas e equipamentos regulados pela letra da lei foram inexplorados. Ou seja, para os que partilham o pensamento antiestatal, o Estado emer-

ge do presente, sem lastro histórico, separado da divisão do poder entre os diferentes grupos sociais e, portanto, autônomo. De outro modo, surge como uma máquina separada do restante da sociedade, com interesses oriundos de suas próprias engrenagens e que, por isso, toma decisões que atendem ao seu próprio interesse, o interesse do Estado.

Essa visão fica evidente quando se observa o debate sobre o orçamento público nas últimas décadas. As acusações falavam, primeiro, do tamanho exagerado do Estado contemporâneo, afirmando que sua excessiva intervenção no funcionamento da economia capitalista desestimulava o esforço individual e retirava dinamismo do empresário, logo, do sistema em geral. Em seguida, culpavam essa capacidade de intervenção do Estado pela pesada carga tributária atual, um dos, senão o principal, modos de financiar o seu poder.

O diagnóstico, portanto, prescrevia, como solução dos problemas, a redução do tamanho do Estado, a restrição de seu poder e funções e a limitação de seus gastos como forma, não só de reduzir seu peso sobre a sociedade, mas também de evitar aventuras sustentadas no dinheiro arrecadado ao setor privado.

O fundamento teórico que sustentava essa leitura era o pensamento neoliberal em ascensão desde os anos 1970. Com ele, a política fiscal perdeu protagonismo e as decisões de investimento, promoção do bem-estar social, regulação e planejamento saíram dos holofotes e o crescimento econômico foi para o segundo plano. Mais importante, a partir de então, tornou-se garantir a estabilidade (preços, câmbio e salários). Os juros não entravam na equação, pois constituíam a ferramenta básica para manutenção da desejada estabilidade. Assim, a política monetária passou a ocupar o lugar de destaque na teoria macroeconômica dominante, garantindo, através da estabilidade, o valor dos ativos, marcadamente os financeiros.

Nesse contexto, a TEP sancionou a tese antiestatal proposta pelo pensamento neoliberal. A sua narrativa descobria na democracia formal

das eleições a maneira adequada do setor privado controlar o Estado. Segundo a narrativa da TEP, as eleições garantiriam que situações de excesso por parte do ente público seriam controladas, pois, dado o comportamento sustentado na expectativa racional dos agentes, instabilidades oriundas de déficits orçamentários ou ampliação disfuncional dos poderes estatais seriam punidos nas eleições. Consequentemente, dado que as diversas partes do poder público desejam, pelo menos, manter seu *status*, não haveria porquê desafiar as urnas.

Diante disso, o papel central da estabilidade, ao destronar o crescimento econômico, engendrou um ambiente cujo coração passou a ser a preservação da riqueza, marcadamente a financeira, e não mais a geração de nova riqueza.

É interessante ressaltar, como anotado na seção 1, a associação realizada pelo pensamento neoliberal entre o interesse público e o controle dos gastos do Estado intermediada pela formação de expectativas (do tipo racional) pelos agentes privados. A relação chama a atenção, pois coloca em evidência conceitos cuja história e dinâmica são assumidas de determinada forma e pouco se questiona acerca de seus significados. De outro modo, surgem termos como democracia, interesse público, equilíbrio orçamentário, indivíduo, racionalidade etc., construindo uma narrativa nova, coerente e lógica, mas que pouco problematiza a historicidade dos conceitos.

Isso fica claro quando se observa que nos países ricos, por exemplo, os gastos cresceram, alcançando elevadas cifras ao longo do século XX. Havia, naqueles anos, preocupações com necessidades de guerra, crescimento econômico e atendimento à população que lutava pela distribuição mais igualitária dos frutos do progresso. Ali, para além das guerras, os Estados sustentaram demandas que comumente ultrapassaram o volume de recursos arrecadados, obrigando à elevação da carga tributária e do endividamento público. Os resultados, porém, surgiram na forma de infraestruturas nacionais integradas e adaptadas à expansão econômica.

Até os limites impostos pelo padrão ouro sobre as moedas eram desobedecidos e os Estados não se furtaram, por necessidade ou escolha, incorrer em déficit fiscais, marcadamente após a II Guerra Mundial. Mesmo assim, em nenhum momento percebeu-se que a frustração de expectativas (racionais) do setor privado tenha levado à crise ou punição nas urnas de governos “gastadores”.

Apenas com a crise do modelo, durante os anos 1970, os Estados passaram a ser vistos crescentemente como culpados pelas instabilidades (inflação) e baixo crescimento vividos nas economias ricas. A frustração com a incapacidade de os Estados responderem positivamente ao período de crise é que parece ter penalizado eleitoralmente os partidos social-democratas e aberto espaço político e ideológico para o discurso articulado, simples e até mesmo intuitivo dos neoliberais.

Algo semelhante se viu no Brasil. O crescimento da carga tributária – que mais do que dobrou entre 1947 e 1999 – está vinculado à expansão do Estado em ação e função, marcadamente devido à construção de uma economia nacional, industrial e urbana. Os protestos contra o peso da arrecadação do Estado sobre o setor privado, todavia, só ganham volume com os percalços dos anos 1980 (Crise da Dívida) e a ascensão do neoliberalismo à posição de pensamento hegemônico na teoria econômica. Até aquele momento, as críticas mais comuns se concentravam sobre o caráter pouco democrático dos governos que se sucederam e sobre a má distribuição de renda. De outro modo, enquanto o Brasil cresceu aceleradamente, se industrializando e urbanizando, pouco destaque se deu às vozes críticas que arguíam contra o peso dos tributos<sup>26</sup>.

---

26. O Brasil não é um país liberal. Nisso os neoliberais estão certos. O que aconteceu foi o uso do discurso liberal para realizar reformas que reforçam as alianças do poder. Reformas essas que podem ser revertidas a qualquer momento, caso seja do interesse maior da mesma aliança. Com isso, surgem dois problemas: 1. as reformas ficam sempre no limite da conveniência dos grupos elitizados; 2. os liberais poderão sempre repetir o discurso de que o país não é liberal e, por isso, as reformas são sempre insuficientes.

Em resumo, se a ditadura sufocou as vozes dissonantes e as eleições não funcionaram como limites à expansão do poder e “desvios” do Estado, os economistas, a principal categoria profissional responsável por debater os problemas do desempenho econômico do país, não impuseram críticas importantes, no período, à condução da política econômica e o tema fiscal.

Enfim, a derrota da ditadura nos anos 1980 e a vitória do discurso neoliberal na eleição presidencial de 1989 parecem ter relação muito mais estreita com a crise geral da economia brasileira e latino-americana do que com a punição devido à frustração de expectativas (racionais) dos agentes frente ao comportamento efetivo do setor público.

#### A IMPOSSÍVEL AUSÊNCIA DO ESTADO

A economia brasileira recente preocupa a maioria dos economistas, mas por motivos diferentes. Enquanto uns olham a dívida pública como um monstro em crescimento e temem que os pactos políticos não permitam cortes no orçamento do governo para que se alcance o equilíbrio fiscal, outros se preocupam com a prolongada recessão, o desemprego, o atraso tecnológico e a fragilidade crescente do aparelho estatal. Para todos, no entanto, o Estado teima em aparecer à frente do debate.

No primeiro grupo está o pensamento antiestatal, composto por economistas em sua maioria neoliberais. Em seus estudos, exceto no caso de falhas de mercado, a intervenção estatal é quase sempre uma fonte de problemas. Não observam, por exemplo, que a emergência de países como Coreia do Sul e Japão está ligada diretamente à ação do Estado. Os problemas vividos por estes ou quaisquer outros países são vistos como insuperáveis caso reformas liberalizantes não sejam realizadas. Não compreendem que as sociedades se modificam a partir do seu próprio cotidiano de trocas e disputas, atingindo, com o tempo,

os limites máximos de progresso permitido pelo seu específico modelo institucional e ordenador. É neste momento que as crises se manifestam e apontam para o esgotamento daquele arranjo, exigindo o estabelecimento de um novo<sup>27</sup>. Do mesmo modo, os modelos coreano, japonês ou qualquer outro evoluíram e evoluem até seu esgotamento, depois de cumprir seu papel de organizador da vida social. Atingido o limite, as sociedades, por meio de suas disputas políticas, veem manifestar-se os vencedores e as novas formas institucionais de convívio e provável progresso social. Deste modo, quando os discursos neoliberais fazem da crise seu momento para acusar o Estado por todo o mal, organizam suas falas como se tudo fosse uma questão de certo e errado dentro da vida social. Nunca questionam a historicidade das estruturas nacionais e a força dos grupos vencedores para impor formatos institucionais específicos às sociedades ao longo do tempo.

Inversamente, porém, quando a crise se faz dentro de uma sociedade cuja ordem econômica seja reconhecida como liberal, os mesmos economistas afirmam que se está atravessando um período de ajustes, uma transição capaz de corrigir distorções e que é necessário tempo e paciência para que tudo funcione. De outro modo, as crises do neoliberalismo são saudáveis, ao contrário daquelas surgidas pelo esgotamento de modelos com maior intervenção do Estado. Algo está obviamente errado.

A razão para tal parece se sustentar nos princípios metodológicos dos quais partem os autores antiestatais. Belluzo (1978), por exemplo, esclarece que os marginalistas trocaram a disputa entre grupos de interesse ou classes pela noção de equilíbrio no processo de trocas para explicar a dinâmica da vida econômica. Com isso desvalorizaram as leis do movimento e do progresso capitalistas e se apegaram à ideia de harmonia e

---

27. As experiências históricas das grandes crises apontam que foram as ações estimuladoras dos Estados que geraram confiança nos capitalistas para que voltassem a investir sob a expectativa de venda dos novos produtos fabricados a preços adequados (Chang; Gabel, 2014).

estabilidade. Desapareceram, conseqüentemente, as preocupações com o progresso e salientaram apenas o mercado, o equilíbrio e o momento da troca, fenômenos pontuais, sem passado ou futuro. O que emerge dessa análise, portanto, é um quadro estático, onde a capacidade de transformação se torna invisível<sup>28</sup>.

O problema fica ainda mais claro quando se observa as teorias macroeconômicas neoliberais. Seu objetivo é explicar a realidade, mas partem da noção de equilíbrio. Todavia, o crescimento econômico é o resultado básico do capitalismo, onde todos, empresas e países, querem chegar. Ou seja, todos buscam o progresso, o desequilíbrio, todo o tempo. Não há nada mais dinâmico do que a economia capitalista e, por isso, a irrealidade das teorias neoliberais da macroeconomia salta aos olhos<sup>29</sup>.

Esse conjunto de características – marcadamente, a “a-historicidade” do pensamento neoliberal – leva seus autores a outro problema: a visão única das diferentes realidades econômicas dos países e, portanto, ao diagnóstico único e necessariamente ao receituário de política econômica igual para todos.

No caso brasileiro, por exemplo, é hábito, principalmente do pensamento antiestatal, afirmar os defeitos das instituições locais, sempre em comparação com os países ricos. Lá, as instituições funcionariam, mas, aqui, segundo eles, elas se tornaram obstáculos à estabilidade e ao crescimento econômico. Não se observa que: 1. as instituições

28. “Não vendo na sociedade mais que somatório dos indivíduos que a compõe, encarando o homem como individualidade que se mantém inalterável, sempre igual a si própria, os clássicos entendem a vida econômica como um mecanismo composto pela teia de relações entre os agentes econômicos privados, mecanismo regido por leis (mecânicas) invariáveis, negando a transformação, ao longo do processo histórico, das formas basilares de vida social.” (Nunes, 2007, p. 498)

29. Os economistas neoliberais sempre formulam como desculpa que o esforço da macroeconomia com equilíbrio é estudar exclusivamente o curto prazo, quando não é possível qualquer transformação importante. Cabe lembrar, entretanto, dois fatos teóricos típicos das teorias macroeconômicas dominantes: 1. sustentam-se em microfundaamentos – leia-se homem econômico e equilíbrio em cada troca – e com isso tornam-se reféns da totalizante noção de equilíbrio e incapazes de tratar as transformações socioeconômicas; 2. sua forma de tratar o longo prazo nasce da mesma noção de equilíbrio, mas agora esticado para períodos longos, ou pela mera superposição de curtos prazos, logo, um ferramental insuficiente para observar transformações.

locais são cópias adaptadas do modelo europeu, foram transplantadas para cá; 2. as adaptações foram engendradas pelas lutas políticas ao longo da história e o caráter das instituições reflete os interesses dos vitoriosos e o poder de resistência dos derrotados. Ao observar, todavia, que as instituições não têm o mesmo significado ou papel social, aqui e lá, o pensamento antiestatal as caracteriza como patologia nacional e as definem como sintomas (às vezes, causa) do subdesenvolvimento. De outro modo, não se percebe a superficialidade, o anglocentrismo e a tautologia da análise, ignorando que as instituições são funcionais ao *status quo* social e, portanto, úteis aos interesses das elites do poder.

Conseqüentemente, o pensamento antiestatal, marcadamente o neoliberal, ignora a história e, portanto, porque a carga tributária brasileira cresceu ao longo do século XX. De outro modo, não percebe que a industrialização e a urbanização brasileiras estão intimamente atreladas à vigência do Estado Desenvolvimentista, fruto de um pacto de poder que exigiu, dado o momento histórico, que a estabilidade política fosse obtida com a viabilização cíclica do crescimento econômico (FIORI, 1989). Por outro caminho, pergunta-se: seria possível a Getúlio Vargas estimular a industrialização brasileira se fosse impedido de gerar déficits públicos, mantendo-se dentro da lógica prescrita pelo pensamento antiestatal? Naqueles anos, o Estado não era solvente e menos ainda possuía instrumentos fiscais para controlar sua dívida, arrecadação e monitorar seus gastos. Logo, Vargas, JK e mesmo os presidentes militares estariam de mãos atadas e o Brasil, hoje, seria outra coisa, quiçá agrário e sem condições de comportar mais de 200 milhões de habitantes.

Chama a atenção, ainda, que o discurso antiestatal seja parte de um jogo de ilusionismo. O debate nas últimas décadas se concentrou em torno da política fiscal e do déficit público, mais precisamente sobre a necessidade de disciplina fiscal. Com isso foram consumidos jornais, tempo de TV e rádio, mas não se esclareceu, em nenhum momento,

que essa urgência de equilíbrio nas contas públicas retirou e retira da política fiscal qualquer protagonismo como ferramenta de política econômica. Isto é, apesar de aparecer na frente do palco, a política fiscal se tornou passiva, atendendo aos imperativos do orçamento equilibrado a partir da carga tributária menor possível. A grande política econômica passou a ser, então, a monetária-financeira. Esta, sim, ativa na busca dos objetivos de estabilidade e preservação do valor da riqueza existente<sup>30</sup>, mas mantida em segundo plano na cena

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado é, na maioria dos países do globo, um ator de grande importância na dinâmica econômica e nas escolhas dos caminhos que serão seguidos pelos povos. Para o bem ou para o mal, o século XX exigiu que os homens no poder assumissem novas responsabilidades diante de um tempo que o historiador Eric Hobsbawm chamou de a ‘era dos extremos’. Naturalmente, este posicionamento não agradou a todos. Assim, tão logo os problemas econômicos da década de 1970 fragilizaram o Estado, tornando-o impotente para responder aos desafios do novo tempo, a batalha ideológica pelo seu desmonte, marcadamente do Estado de bem-estar social, teve lugar.

As teses antiestatais ganharam espaço até atingir o radicalismo apregoado pelos Novos-Clássicos. Ao mesmo tempo, as dificuldades dos governos em financiar as operações do dia a dia, dentro de economias que não apresentavam mais o dinamismo dos ‘30 Gloriosos’, afundou ainda mais os países em dívidas públicas crescentes. Dali em diante,

---

30. Os neoliberais acreditam que as taxas de juros são altas porque os agentes financeiros avaliam que a dívida pública está elevada (talvez crescendo) em relação às receitas públicas e os freios e controles não parecem ser suficientes. Seus diagnósticos pedem, então, o ajuste fiscal, que se traduz em corte de gastos públicos (não financeiros) e, só em último caso, aumento de impostos. As consequências são conhecidas: queda na demanda e menor desempenho da economia, reduzindo a arrecadação e, deste modo, recolocando o problema da solvência da dívida.

o pensamento antiestatal, marcadamente a Teoria da Escolha Pública, moldaram uma série de estudos, modelos, critérios e recomendações que passaram a pautar o que era e o que não era saudável na prática governamental. A partir daqueles anos, a sustentabilidade da dívida se tornou o critério máximo para avaliar e indicar o que era um bom governo.

A vitória do pensamento conservador, no entanto, mostrou-se uma “faca de dois gumes”: se, por um lado, reclamava pelo uso eficiente e eficaz dos recursos públicos, por outro aguilhoou a política fiscal e gerou dificuldades para a execução de políticas industriais e redistributivas da renda. Pior: o fez a fim de gerar, consciente ou inconscientemente, segurança para o capital aplicado em papéis da dívida pública.

Diante desse quadro histórico, o Brasil seguiu o *script*. O país sofre, desde 2014/2015, com uma severa crise: o estoque da dívida pública cresceu, a inflação permanece em baixos patamares, mas a desaceleração da economia continua um fardo. O ajuste escolhido pelos governos, desde então, segue aquele preconizado pelo pensamento neoliberal e certamente antiestatal.

Para entender, porém, como, partindo de cenários otimistas, o país chegou a uma das piores crises econômicas das últimas décadas, não basta observar os números de cada nova pesquisa do IBGE. Como já advertiu o professor Francisco de Oliveira no clássico *Crítica à Razão Dualista*, o Brasil é um capitalismo que precisa ser pensado a partir de sua própria dinâmica, muito embora sua subordinação internacional seja flagrante. Para isso, uma teoria do capitalismo brasileiro precisa inexoravelmente responder a uma pergunta: *a quem interessa isso?*

Por que essa pergunta é fulcral? Porque, dadas as observações feitas ao longo do capítulo, é possível afirmar que os diferentes grupos sociais não estão perdendo renda, posição e poder da mesma maneira. Na verdade, a economia política do ajuste regula a economia para que seu funcionamento continue ou volte a beneficiar um determinado

grupo social do país e, certamente, este grupo não é majoritário e nem contém muitos trabalhadores<sup>31</sup>.

Deste modo, hoje, é fundamental esclarecer os termos em que se desenrola este momento da história nacional. A permanecer sob a política econômica antiestatal defendida pelas autoridades fazendárias (neoliberais), não se conseguirá mais do que agravar os problemas de sobrevivência da maioria da população e aumentar a concentração da renda e da propriedade nas mãos de uns poucos.

O caminho alternativo, por sua vez, não será trilhado facilmente, posto que ainda precisa ser aberto. É claro, todavia, que qualquer esforço de recuperação e desenvolvimento do Brasil passará inexoravelmente por mudanças no funcionamento da política nacional, pela busca do crescimento e desenvolvimento industrial, pelo planejamento de longo prazo e pelo estabelecimento de uma nova relação do Estado com os setores agrário, industrial e de serviços.

## REFERÊNCIAS

AMORIM, R. L. C. Macroeconomia neoclássica contemporânea: novos-keynesianos e novos-clássicos. *Ensaio FEE*, v. 23, n. 1, p. 29–56, 2002. Disponível em: <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/issue/view/111>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

ANGELI, E.; NEMETH JR., H. Hayek, Campos e a defesa do autoritarismo. *Anais do XXI encontro de economia da região Sul (ANPEC Sul)*, 2018. Disponível em: <[https://www.anpec.org.br/sul/2018/submissao/files\\_I/i1-fb4e88bfd13c3a619a7f5652544e118f.pdf](https://www.anpec.org.br/sul/2018/submissao/files_I/i1-fb4e88bfd13c3a619a7f5652544e118f.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2020.

31 A revista *Carta Capital* (ano XI, n. 352, edição de 27/07/2005, pág. 35) apresenta um gráfico, para os Estados Unidos, indicando que o número e a porcentagem de pobres começam a crescer antes de iniciar o que entendemos por recessão, e mesmo ultrapassa um pouco esse período. Ou seja, os pobres parecem ser os mais atingidos pelos momentos negativos da economia.

ARNDT, H. W. *Economic development: the history of an idea*. Chicago: Univ. of Chicago Press, 1989.

BELLUZZO, L. G. DE M. Distribuição de renda uma visão da controvérsia. In: TOLIPAN, R.; TINELLI, C. (Org.). *A Controvérsia sobre distribuição da renda e desenvolvimento*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. 11. ed. Brasília, DF: Ed. Univ. de Brasília, 1993.

BORSANI, H. Relações entre política e economia: Teoria da Escolha Pública. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. R. (Org.). *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: [São Paulo, Brazil]: Elsevier: Editora Campus; FGV, EAESP, 2004.

BOTTOMORE, T. (Org.). *Dicionário do pensamento marxista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1988.

CARVALHO, J. M. DE. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

HANG, H.-J.; GRABEL, I. *Reclaiming development: an alternative economic policy manual*. London: Zed Books, 2014.

CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. Sao Paulo: Xama, 1996.

CLAVIN, P. *The great depression in Europe, 1929-1939*. New York, N.Y: St. Martin's Press, 2000.

COSTA, L. C. A assistência social, previdência e transferência de renda em tempos de ajustes fiscais - de Temer a Bolsonaro. In: AZEVEDO, J. S.; POCHMANN, M. (Org.). *Brasil: incertezas e submissão?* 1. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2019/09/Brasil-incertezas-e-Submiss%C3%A3o-Epub1.pdf>>.

EICHENGREEN, B. J. *A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional*. São Paulo: Editora 34, 2012.

ELEY, G. *Forjando a democracia: a história da esquerda na Europa, 1850-2000*. São Paulo: Perseu Abramo, 2005.

EPSTEIN, G.; CARRICK-HAGENBARTH, J. *Financial Economists, Financial Interests and Dark Corners of the Meltdown: It's Time to Set Ethical Standards for the Economics Profession*. [S.l.]: Political Economy Research Institute, University of Massachusetts at Amherst, 2010. Disponível em: <[https://ideas.repec.org/p/uma/periwp/wp239\\_revised.html](https://ideas.repec.org/p/uma/periwp/wp239_revised.html)>. Acesso em: 03 mar. 2020.

FERREIRA, A. *Teoria macroeconômica e fundamentos microeconômicos*. 2003. Doutorado – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

FIORI, J. L. Sobre a crise do Estado brasileiro. *Revista de Economia Política*, v. 9, n. 3, p. 103–114, jul. 1989. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/PDF/35-6.PDF>>. Acesso em: 03 mar. 2020.

FREEMAN, C.; LOUÇÃ, F. *As time goes by: from the industrial revolutions to the information revolution*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

GENTIL, D.; MARINGONI, G.; TEIXEIRA, A. *Desenvolvimento: o debate pioneiro de 1944-1945*. 1. ed. Brasília: IPEA, 2010.

HICKS, J. O Sr. Keynes e os “clássicos”: uma sugestão de interpretação. In: IPEA/INPES (Org.). *Clássicos da literatura econômica*. 3. ed. Rio de Janeiro: IPEA, 2010. p. 456.

HOBSBAWM, E. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IPEADATA. *Dados macroeconômicos*. Brasília: IPEA, diversos anos. Disponível em: <<http://www.IPEADATA.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

KHAIR, Amir. Chega de fracassos. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 25 out. 2015. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,cheega-de-fracassos,1785467>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

LIMA, E. M.; REZENDE, A. J. Um estudo sobre a evolução da carga tributária no Brasil: uma análise a partir da Curva de Laffer. *Interações (Campo Grande)*, v. 20, n. 1, p. 239, 21 mar. 2019. Disponível em: <<http://www.interacoes.ucdb.br/article/view/1609>>. Acesso em: 17 jan. 2020.

LOPREATO, F. L. C. *O papel da política fiscal: um exame da visão convencional*. Instituto de Economia - UNICAMP, fev. 2006. Acesso em: 18 jun. 2019.

MADDISON, A. *The world economy: historical statistics*. Paris: OECD, 2013.

MARX, K.; ENGELS, F. *Manifesto do Partido Comunista*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras e Penguin, 2012. v. 1.

MATTOSO, J. *A desordem do trabalho*. 1. ed. São Paulo: Scritta, 1995. (Pensieri).

NUNES, A. J. A. *Uma introdução à economia política*. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

OLIVEIRA, F. DE. *Crítica à razão dualista: O ornitorrinco*. 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

SALTO, F. S. Democracia consolidada e tamanho do Estado. *Revista de Economia Política*, v. 34, n. 1, p. 61–71, mar. 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31572014000100004&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572014000100004&lng=pt&tlng=pt)>. Acesso em: 15 jan. 2020.

SCHUI, F. *Austeridade: breve história de um grande erro*. 1. ed. Lisboa: Editorial Presença, 2015.

SCHUMPETER, J. A. *History of economic analysis*. Reprint ed. London: Routledge, 1997.

SCREPANTI, E.; ZAMAGNI, S. *An outline of the history of economic thought*. 2nd ed. rev. and expanded ed. Oxford ; New York: Oxford University Press, 2005.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *Resultado Primário do Governo Central - Brasil - Anual - 1997 a 2014*. . Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/resultado-do-tesouro-nacional>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

SERRA, J. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: BELLUZZO, L. G. DE M.; COUTINHO, R. (Org.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. v. 1. 30 anos de economia-UNICAMP. Campinas: UNICAMP.IE, 1998.

VARGAS, N. C. Finanças públicas e evolução recente da noção de disciplina fiscal. *Economia e Sociedade*, v. 21, n. 3, p. 643–666, dez. 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-06182012000300007&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182012000300007&lng=pt&tlng=pt)>. Acesso em: 5 jun. 2019.

WALTON, G. M.; ROCKOFF, H. *History of the American economy*. Twelfth edition ed. Australia ; Mason, OH, USA : Australia: South-Western ; Cengage Learning, 2014.

WEE, H. VAN DER. *Prosperity and upheaval: the world economy, 1945-1980*. Berkeley: University of California Press, 1986. (History of the world economy in the twentieth century, v. 6).

ZAMAGNI, V. *Historia económica de la Europa contemporánea: de la revolución industrial a la integración europea*. Barcelona: Crítica, 2011.



# O ESTADO CAPITALISTA CONTEMPORÂNEO: PARA ALÉM DA RETÓRICA, AS FUNÇÕES E ESTRUTURAS REAIS

ALESSANDRO OCTAVIANI<sup>1</sup>

O presente artigo tem como objetivo mapear algumas características dos Estados capitalistas contemporâneos, a fim de tornar evidentes algumas de suas funções e estruturas, por vezes obscurecidas no debate público e na formulação de políticas. Assim, (i) serão apontadas as funções keynes-shumpterianas, que têm como um dos exemplos mais recentes a proliferação das chamadas “Estratégias Nacionais de Inteligência Artificial”, capitaneadas pelos Estados nacionais em busca de posições de poder e riqueza na hierarquia do sistema mundial; (ii) será mapeado o comportamento de Estados capitalistas contemporâneos em relação às empresas estatais, em que fundamentalmente buscam criar suas empresas estratégicas, ao mesmo tempo em que se movimentam para

---

1. Professor de Direito Econômico e Economia Política da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Largo São Francisco. O presente texto baseia-se parcialmente em OCTAVIANI, A.; NOHARA, I. *Estatais*. São Paulo: RT, 2019. Para uma outra parte da pesquisa aqui desenvolvida e relatada, devo agradecimentos a Tatiane Honório Lima.

bloquear as estatais estrangeiras e aspergir o discurso de que empresas estatais não existem ou não deveriam existir; (iii) analisar a atuação de Estados capitalistas contemporâneo a partir de uma disputa concreta, a fim de extrair, em dinâmica, algumas de suas mais marcantes características operacionais, para o que será utilizada a “Guerra Econômica EUA x China”, em quatro aproximação sucessivas: (a) a descrição de pelo menos duas estruturas profundas e duradouras: a importância do planejamento e a configuração de suas empresas estatais, atuantes em diversos setores; (b) a arquitetura retórica, em que são analisados os discursos oficialistas de Xi Jinping e Peter Navarro-Greg Autry (que tiveram imensa influência na modelagem do programa de Trump em relação à China); (c) uma cronologia da arena de guerra comercial, por meio dos movimentos da diplomacia econômica manipulada pelos dois Estados beligerantes; e (d) a descrição das Estratégias Nacionais de Inteligência Artificial desses dois Estados nacionais. Com essas quatro aproximações sucessivas, ficam também mais evidentes algumas das formas de atuação dos Estados capitalistas contemporâneos, suas funções e estruturas. Por fim, uma breve conclusão, que aponta a necessidade de um olhar pragmático e realista para o Estado capitalista contemporâneo, em sua dinâmica, capaz de suplantá-lo, inclusive em diagnósticos que se pretendem “críticos”, análises abstratas ou normativistas.

## ESTADOS CAPITALISTAS CONTEMPORÂNEOS E AS FUNÇÕES KEYNES-SCHUMPETERIANAS

A atual configuração do Estado capitalista posiciona-o no centro das estratégias de acumulação simultânea de recursos de poder político e recursos econômicos, cumprindo, entre outras, as chamadas “funções keynes-schumpeterianas”, referentes aos cuidados com (i) a estabilidade global do sistema (“funções keynesianas” – garantia da estabilidade geral

do ambiente macroeconômico) e com (ii) as políticas de geração de complexidade econômica e de criação de novos ciclos de acumulação (“funções schumpeterianas” – garantia de incentivo a novos ciclos de inovação tecnológica e acumulação).<sup>2</sup>

Tais “funções keynes-schumpeterianas” agem nas duas pontas do sistema econômico, (a) tornando-o vivo e em condições de operabilidade e (b) propulsionando-o rumo a novas fases. Entre essas duas extremidades, é claro, há diversas outras infraestruturas econômicas criadas e operadas diretamente pelos Estados nacionais, que dizem com as definições concretas de seus “estilos nacionais de capitalismo”. Por isso, os distintos Estados capitalistas contemporâneos – sempre em competição entre si por melhores posições no sistema econômico mundial – mobilizam enormes quantias de capital, quer como “Receita Pública”, “Dívida Pública” ou “Gasto Público”.<sup>3-4</sup>

2. Cf. sobre a “função keynesiana”, de estabilizador de ambientes macroeconômicos, cumprida pelos Estados capitalistas contemporâneos: J. M. Keynes, *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, p. 123-135; H. Minsky, *Estabilizando uma economia instável*, 2009, p. 245-304; Idem, *John Maynard Keynes*, p. 147-177; M. Wolf, *A reconstrução do sistema financeiro global*, p. 112-153; N. Roubini, *A economia das crises: Um curso relâmpago sobre o futuro do sistema financeiro internacional*, p. 152-175. Sobre a “função schumpeteriana”, de preparação dos ciclos de inovação tecnológica e acumulação, cumprida pelos Estados capitalistas contemporâneos: J. Schumpeter, *Teoria do desenvolvimento econômico: Uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*, p. 50-66; P. Gala, *Complexidade econômica: Uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações*, p. 39-44; D. Mowery; N. Rosenberg, *Trajetórias da inovação: a mudança tecnológica nos Estados Unidos da América no século XX*, p. 196; L. Kin, *Da imitação à inovação: A dinâmica do aprendizado tecnológico da Coreia*, p. 223-224; C. Freeman; L. Soete, *A economia da inovação industrial*, p. 269-270; D. Stokes, *O quadrante de Pasteur: A ciência básica e a inovação tecnológica*, p. 171-228; N. Ronsenberg, *Por dentro da caixa-preta: tecnologia e economia*, p. 279-280; R. Nelson, *As fontes do crescimento econômico*, p. 227.

3. Sobre a competição intrassistêmica entre os Estados nacionais, cf., entre outros J. L. Fiori, *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*, p. 11-46; Idem, *O poder americano*, p. 11-64; Idem, *Polarização mundial e crescimento*, p. 269-289; Idem, *Os moedeiros falsos*, p. 151-60; Idem, *Brasil no Espaço* p. 81-182; Idem, *60 Lições dos 90: Uma década de neoliberalismo*, p. 217-220; M. C. Tavares; J. L. Fiori, *Poder e Dinheiro: Uma economia política da globalização*, p. 87-147; L. A. Moniz Bandeira, *Formação do império americano: Da guerra contra a Espanha à guerra no Iraque, passim*; Idem, *A Segunda Guerra Fria: Geopolítica e dimensão estratégica dos Estados Unidos – Das rebeliões na Eurásia à África do Norte e ao Oriente Médio, passim*; Idem, *Brasil-Estados Unidos: A rivalidade emergente (1950-1988), passim*; I. Wallerstein, *El Futuro de la Civilización Capitalista*, p. 29; Idem, “Social Development, or Development of the World-System?”. In: *The Essential Wallerstein*, p. 112-128; Idem, “World System Analysis”. In: *The essential Wallerstein*, op. cit., p. 129-148; Idem “Hold the Tiller Firm: On method and the unite of analysis”. In: *The Essential Wallerstein*, op. cit., p. 149-159; Idem, “What Are We Bounding, and Whom, When Bound Social Research”. In: *The Essential Wallerstein*, op. cit., p. 170-184; I. Wallerstein et al. *Aprir le Scienze Sociale, passim*.

4. De acordo com dados colacionados em 2017, há países nos quais a “Receita Pública” ultrapassa metade do PIB (e.g. Noruega: Receita Pública (RP) equivale a 54,8% do PIB; Gasto Público (GP) equivale a 44,0% do PIB;

Dadas as variedades culturais e institucionais de estilos nacionais de capitalismo, as estruturas e formas manifestas de cumprimento de tais “funções keynes-schumpeterianas” poderão variar; entretanto, o que se afigura invariável em relação às mais bem equipadas economias ao redor do mundo é a busca do cumprimento de tais funções econômicas pelos Estados nacionais, aproximando, inclusive, países aparentemente opostos, como a China e os Estados Unidos.<sup>5</sup>

Esse Estado propulsor da economia – uma modernização do Estado mercantilista – tem recebido diversas nomeações, como *Developmental State* ou Estado empreendedor, que tentam captar as principais características, funcionais e estruturais, do Estado capitalista contemporâneo.<sup>6</sup>

---

Dívida Pública (DP) equivale a 30,1% do PIB; ou França: RP equivale a 53,4% do PIB; GP, a 57,0% do PIB; DP, a 95,1% do PIB). Há um conjunto de países nos quais a “Dívida Pública” tornou-se um ponto estrutural da economia, ultrapassando o total do PIB (e.g. Estados Unidos: RP equivale a 33,5% do PIB; GP, a 38,9% do PIB; DP, a 104,8% do PIB; ou Japão: RP equivale a 35,9% do PIB; GP, a 42,3% do PIB; DP, a 246,4% do PIB). Há inúmeros países nos quais o “Gasto Público” beira a metade do PIB (e.g. Alemanha: RP equivale a 44,7% do PIB; GP, a 44,3% do PIB; DP, a 73,1% do PIB; Holanda: RP equivale a 43,2% do PIB; GP, a 46,8% do PIB; DP, a 68,3% PIB; Canadá: RP equivale a 39,8% do PIB; GP, a 40,7% do PIB; DP, a 86,5% do PIB; ou Israel: RP equivale a 37,6% do PIB; GP, 41,3% do PIB; DPa, a 68,8% do PIB). Cf. OCDE; T. Miller; A. Kim.

5. Cf. A. Octaviani, “Donald Trump em Pequim”, *Valor Econômico*, 14 mar. 2017.

6. Sobre o Estado capitalista em suas formas notadamente ativistas (do Estado mercantilista ao “Developmental State”), nos mais variados países, demonstrando que o absentismo estatal ou o “Estado que só cuida das regras do jogo” é uma ideologia desprovida de sustentação histórico-empírica, cf., entre tantos outros: M. Woo-Cumings, *The Developmental State*, p. 4-10; A. Teichova; H. Matis, *Nation, State and the Economy in History*, p. 24, 32, 94 e 391-396; P. Evans, *Embedded Autonomy: States and industrial transformation*, p. 3-20; H. Chang, *Chutando a Escada: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*, p. 29-121; e *Globalisation, Economic Development and the Role of the State*, p. 52-57; A. Amsden, *A Ascensão do “Resto”: Os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia*, p. 287-333; E. Hecksher, *La Época Mercantilista: Historia de la organización y las ideas económicas desde el final de Edad Media hasta la Sociedad Liberal*, p. 764. Sobre o caso do Estado norte-americano: M. Mazzucato, *The Entrepreneurial State: Debunking public x private sector myths*, p. 73-112; R. Moraes; M. Silva, *O Peso do Estado na Pátria do Mercado: Os Estados Unidos como país em desenvolvimento*, p. 45-78; R. Arslanian, *O Recurso à Seção 301 da Legislação de Comércio Norte-Americana e a Aplicação de Seus Dispositivos Contra o Brasil*, p. 127-130; R. Chernow, *Alexander Hamilton*, p. 334-359. Sobre o caso japonês: C. Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The growth of industrial policy*, p. 305-324. Sobre o Leste Asiático: R. Wade, *Governing the Market: Economic theory and the role of Government in East Asian Industrialization*, p. 52-112. Sobre o caso chinês: M. Jacques, *When China Rules the World: The end of the western world and the birth of a new global order*, p. 277-292; H. Kissinger, *Sobre a China*, p. 319; S. Roach, *Unbalanced: The codependency of America and China*, p. 85-89. Sobre o caso brasileiro: S. Draibe, *Rumos e Metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil – 1930-1960*, p. 114-115; P. Evans, *Dependent Development: The alliance of multinational, State, and local capital in Brazil*, p. 297-309; R. Gonçalves, *Desenvolvimento às Avessas: Verdade, má-fé e ilusão no atual modelo brasileiro de desenvolvimento*, p. 63-88. Mesmo autores que se posicionam ideologicamente contrários à atuação do Estado, não podem deixar de reconhecer o peso de tal atuação e seu aumento nos últimos anos, mundo afora. Cf., entre tantos, A. Musacchio; S. Lazzarini, *Leviathan in Business: Varieties of state capitalism and their implications for economic performance. Harvard Business School Working Papers*, n. 12-108, 2012, p. 5 e 13.

Uma das características marcantes de Estados capitalistas contemporâneos é a busca por organizar os setores de maior relevância tecnológica, construindo estratégias nacionais de mobilização de recursos econômicos, institucionais e cognitivos, de maneira a aportar uma racionalidade holística superior à microrracionalidade dos atores privados (cuja preocupação mais óbvia e relevante é com a maximização de seu próprio interesse, dentro de um prazo preferencialmente curto, que ofereça rentabilidade, segurança e liquidez aos investidores, quadro que, não raras vezes, é tendencialmente contraditório com uma trajetória econômica e política que demanda maior tempo de maturação ou mesmo investimentos sem retorno). A recente proliferação de “Estratégias Nacionais de Inteligência Artificial” é um índice desse comportamento dos Estados capitalistas contemporâneos: Canadá, 2017: *A Pan-Canadian Artificial Intelligence Strategy*<sup>7</sup>; Japão, março de 2017: *Artificial Intelligence Technology Strategy*<sup>8</sup>; França, março de 2018: *For a Meaningful Artificial Intelligence: Towards a French and European Strategy*<sup>9</sup>; Itália, março de 2018: *White Paper on Artificial Intelligence at the service of citizens*<sup>10</sup>; Reino Unido, abril de 2018: *AI in the UK: ready, willing to be able?*<sup>11</sup>; Índia, junho de 2018: *National Strategy for Artificial Intelligence*<sup>12</sup>; México, junho de 2018: *Towards an AI Strategy in Mexico: Harnessing the AI Revolution*<sup>13</sup>; Alemanha, novembro de 2018: *Artificial Intelligence Strategy*<sup>14</sup>; Singapura, janeiro

7. The government of Canada. CIFAR. “A Pan-Canadian Artificial Intelligence Strategy”.

8. Japan. Strategic council for AI technology. “Artificial Intelligence Technology Strategy (Report of Strategic Council for AI Technology)”.

9. France. French Parliament e C. Villani, or a Meaningful Artificial Intelligence: Towards a French and European Strategy”.

10. Italy. The task force on Artificial Intelligence of the agency for digital Italy. “White Paper on Artificial Intelligence at the service of citizens”.

11. United Kingdom. House of lords. Select committee on Artificial Intelligence. “AI in the UK: ready, willing and able?”.

12. India. NITI AAYOG. “Discussion Paper National Strategy for Artificial Intelligence”.

13. E. Martinho-Truswell; H. Miller; I. N. Asare; A. Petheram; R. Stirling; C. G. Mont; C. Martinez. “Towards an AI Strategy in Mexico: Harnessing the AI Revolution”.

14. The Federal Government of Germany. “Artificial Intelligence Strategy”.

de 2019: *Model AI Governance Framework*<sup>15</sup>; Bélgica, março de 2019: *AI-4 Belgium*<sup>16</sup>; ou Finlândia, junho de 2019: *Leading the way into the era of artificial intelligence: Final report of Finland's Artificial Intelligence Programme 2019*<sup>17</sup>.

Estados capitalistas contemporâneos e empresas estatais: (i) criar as suas estatais estratégicas, (ii) bloquear as alheias e (iii) aspergir a ideologia de que estatais são “coisa do passado”

Estados capitalistas contemporâneos também se caracterizam pela presença de um forte e proativo setor de empresas estatais, com diversas formas e enfoques. Sua presença é massiva e localizada em inúmeros setores, cada qual cumprindo papéis estratégicos para seus respectivos Estados Nacionais. Basicamente, o padrão é (i) possuir empresas estatais estratégicas, que tentam equacionar questões internas e expandir-se internacionalmente; (ii) bloquear a presença de estatais estrangeiras em suas economias nacionais; e (iii) produzir uma densa camada ideológica de encobrimento das estatais, silenciando sobre sua existência, afirmando que “agora o país está mudando” ou financiando intelectuais orgânicos para exportar pensamento antiestatal, que será consumido mundo afora por elites mais frágeis mentalmente, cujos países se tornam, assim, consumidores e causa da acumulação nos países que originam (mas não praticam) tais discursos, com elites mais bem aparelhadas.

Das dez maiores empresas do mundo, tendo-se como referência o valor total do ativo detido, segundo a Revista *Forbes*, em 2018<sup>18</sup>, 60% são empresas estatais, pertencentes a China, Estados Unidos e Japão: 1. *ICBC* – China; banco comercial e industrial; com ativos na ordem de 4,2 trilhões de dólares; 2. *China Construction Bank* – China; banco comer-

15. Singapore. Personal Data Protection Commission Singapore. “Model AI Governance Framework (Model Framework)”.

16. Belgium. AI 4 Belgium Coalition. “AI-4 Belgium”.

17. Finland. Ministry of Economic Affairs and Employment. “Leading the way into the age of artificial intelligence: Final report of Finland's Artificial Intelligence Programme 2019”.

18. Forbes. *The World's Biggest Public Companies 2018*.

cial; com ativos na ordem de 3,6 trilhões de dólares; 3. *China Agricultural Bank* – China; banco agrícola; com ativos na ordem de 3,4 trilhões de dólares; 4. *Fannie Mae* – Estados Unidos; atuante no mercado de hipotecas; com ativos na ordem de 3,3 trilhões de dólares; 5. *Bank of China* – China; banco comercial; com ativos na ordem de 3,2 trilhões de dólares; e 6. *Japan Post Holdings* – Japão; conglomerado com atuação em setores como transportes, postal, banco comercial e seguros; com ativos na ordem de 2,5 trilhões de dólares. Tais conglomerados estatais, superam, ainda segundo os dados da *Forbes* para ativos detidos, em 2018, gigantes de tecnologia da informação, da indústria farmacêutica ou da indústria do entretenimento: (1) *Apple*, com ativos na ordem de 367,5 bilhões de dólares; (2) *Facebook*, com ativos na ordem de 88,9 bilhões de dólares; (3) *Amazon*, com ativos na ordem de 126,4 bilhões de dólares; (4) *Microsoft*, com ativos na ordem de 245,5 bilhões de dólares; (5) *Bayer*, com ativos na ordem de 92,7 bilhões de dólares; e (6) *Walt Disney*, com ativos na ordem de 97,9 bilhões de dólares.<sup>19</sup>

Estados capitalistas contemporâneos produziram também empresas estatais multinacionais, que operam estratégias econômicas em defesa de suas economias para além de suas fronteiras. A *United Nations Conference on Trade and Development* – *UNCTAD*, em relatório de 2017, identificou aproximadamente 1.500 “Estatais Multinacionais”<sup>20</sup>, com mais de 86 mil filiais ao redor do globo, sendo a Europa (um relevante centro produtor de retórica antiestatal) detentora de um terço desse total.<sup>21</sup>

19. *Ibidem*.

20. United Nations Conference on Trade and Development. *World Investment Report 2017: Investment and the digital economy*. Genebra: United Nations Publication, p. xi. O critério da UNCTAD para considerar a empresa uma estatal é a participação do Estado em pelo menos 10% do capital (dada a capacidade de o governo influenciar estrategicamente, ao longo do tempo, principalmente em uma sequência extensa de rodadas, como costuma ser a da participação estatal, movida por razões de interesse nacional ou coletivo).

21. De acordo com referido relatório, a China possui 257 Estatais Multinacionais; Índia, 61; África do Sul, 55; Rússia, 51; Emirados Árabes, 50; Suécia, 49; França, 45; Itália, 44; Alemanha, 43; Coreia do Sul, 33; Noruega, 32; Singapura, 29; Qatar, 27; Portugal, 26; Suíça, 20; e Canadá, 18. O Brasil vem muito abaixo, com um número extremamente reduzido de “Estatais Multinacionais”, quando comparado ao restante do mundo (inclusive, como

Segundo a agência, as *Estatais Multinacionais* foram criadas por seus Estados soberanos com objetivos específicos, como (i) lidar com políticas públicas econômicas para além da perspectiva microeconômica ou de curto prazo; (ii) implementar escolhas estratégicas de desenvolvimento; (iii) controlar recursos estratégicos; ou (iv) adotar medidas de segurança nacional. As estatais devem implementar objetivos nacionais e coletivos, que as estruturas empresariais privadas, individuais (centradas no autointeresse e operando a partir de sua microrracionalidade), não têm pretensões ou condições de satisfazer em tempo, escala ou direção hábil.<sup>22</sup>

De acordo com o critério utilizado pela UNCTAD para identificar empresas estatais, estão entre as maiores *Estatais Multinacionais* (não financeiras) do mundo, as seguintes empresas: Volkswagen (Alemanha, indústria automobilística, ativos de 431 bilhões de dólares, participação estatal de 20%<sup>23</sup>); EDF (França, indústria da infraestrutura, ativos de 296 bilhões de dólares, participação estatal de 84%); Japan Tobacco (Japão, indústria do tabaco, ativos de 40 bilhões de dólares, participação estatal de 33%); Airbus (França, indústria aérea, ativos de 117 bilhões de dólares, participação estatal de 11%); CNOOCC (China, indústria do petróleo, ativos de 179 bilhões de dólares, participação estatal de 100%); Renault (França, indústria automobilística, ativos de 107 bi-

---

se viu, quando comparado com alguns arautos retóricos do liberalismo e da “austeridade”, como Alemanha ou Suíça; com economias muito menores, como Portugal; ou com seus parceiros de BRICS, China, Rússia, Índia e África do Sul): há, segundo o relatório, apenas 12 “Estatais Multinacionais” brasileiras. O “grande Leviatã brasileiro” revela-se pequeno e desnutrido, em comparação com os Estados capitalistas contemporâneos de países concorrentes, países centrais e/ou países ditos “liberais”.

22. United Nations Conference on Trade and Development. *World Investment Report 2017: Investment and the digital economy*. Genebra: United Nations Publication, op. cit., p. 37.

23. O Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE aponta uma participação estatal maior na Volks, no Ato de Concentração 08012.006704/2011-20 (julgado em 2012), dado que um de seus principais acionistas é o fundo soberano do Qatar, com 17%. Sua composição acionária final, nos termos do Voto, seria: Porsche Automobil Holding SE – 50,74%, Porsche Gesellschaft mbH – 2,37%, Estado da Baixa Saxônia (por meio da Hannoverische Beteiligungsgesellschaft mbH) – 20%, Estado do Qatar (por meio da Qatar Holding Germany GmbH) – 17%, e ações disponíveis para livre negociação – 9,87%. Como se vê, trata-se um grupo extremamente fechado, com características de controle binacional e familiar, com uma minoria de ações disponíveis ao mercado acionário.

lhões de dólares, participação estatal de 15%); StatOil (Noruega, indústria do petróleo, ativos de 104 bilhões de dólares, participação estatal de 67%); e Peugeot Citroen (França, indústria automobilística, ativos de 47 bilhões de dólares, participação estatal de 13%).

A escolha pelos setores e os objetivos variam enormemente, indo desde a instituição de infraestrutura estratégica para o desenvolvimento nacional, envolvendo segurança nacional (EDF, StatOil, CNOOCC), até a confecção de alta tecnologia (Airbus), passando pela exploração de rendas mono-oligopolistas, para fins de satisfação e equilíbrio de contas públicas (Japan Tobacco) ou a manutenção de rotas tecnológicas geradoras de emprego, renda e forte participação sindical (Volkswagen, Renault, Peugeot Citroen). Além de tais funções primariamente econômicas, algumas empresas estatais multinacionais cumprem também funções notadamente políticas e ideológicas, como a British Broadcasting Corporation – BBC, com atuação em mais de 60 países.<sup>24</sup>

A existência de tais *Estatais Multinacionais* e a abrangência de sua atuação, sempre em acordo com os interesses dos Estados que as criaram e controlam, tem levado à elaboração, em diversos Estados, de um verdadeiro sistema normativo de defesa contra tal atuação. Nos Estados Unidos, o *United States Foreign Investment and National Security Act*, de 2007, torna obrigatória a investigação em caso de investimentos controlados por governo estrangeiro<sup>25</sup>; na Rússia, estatais estrangeiras são proibidas de manter posição dominante em empresas de importância estratégica para a segurança nacional (sendo até mesmo uma mera posição minoritária dependente de autorização estatal).

24. BBC. *Annual Report and Accounts 2017/18*. London: BBC, 2018, p. 56-57.

25. "Section 2. United States Security Improvement Amendments; Clarification of Review and Investigation Process. [...] (B) Control by foreign government. – If the Committee determines that the covered transaction is a foreign government-controlled transaction, the Committee shall conduct an investigation of the transaction under paragraph (2)."

A UNCTAD, em relatório de 2018, categorizou tais barreiras defensivas em três subtipos.<sup>26</sup> No primeiro grande bloco, identificam-se países cujo ordenamento estabelece um cânone ou valor jurídico previamente definido, que serve de escudo retórico e organizativo contra a presença ou atuação da empresa estatal estrangeira/multinacional: EUA: *segurança nacional*; Inglaterra: *interesse público*; China: *segurança da economia nacional*; Austrália: *interesse nacional*; Finlândia: *interesse social fundamental*. No segundo subtipo encontram-se países que restringem o investimento estrangeiro de maneira mais clara e objetiva, apontando sobre quais setores incidem tais restrições (como energia elétrica, combustível, água, telecomunicações, transportes, mídias e comunicação). Nesse conjunto de países, encontram-se países como Índia (investimentos na indústria farmacêutica); Japão (aviação e indústria espacial, indústria nuclear, setor farmacêutico, indústria do couro); Lituânia (atividades de alta tecnologia); Rússia (aviação e indústria espacial, indústria nuclear); e Inglaterra (indústrias de produção com importância especial aos interesses nacionais). O terceiro subtipo verte-se ao cuidado com investimentos estrangeiros que possam gerar impactos em setores tecnológicos essenciais, considerados de alto valor econômico ou estratégico, independentemente do setor no qual o investimento foi realizado. Essa ferramenta jurídica é utilizada em complementariedade com um dos outros dois subtipos: China (*Key Technologies*); ou Coreia do Sul (tecnologias essenciais com alto valor econômico e tecnológico no mercado coreano e estrangeiro; tecnologias que apresentam grande potencial de crescimento para indústrias conexas; e tecnologias com importância estratégica para a segurança nacional).

Estados capitalistas contemporâneos se utilizam, como se vê, simultaneamente, de duas estruturas aparentemente contraditórias: criam empresas estatais multinacionais, para atuar internamente e em outros

---

26. United Nations Conference on Trade and Development. *World Investment Report 2018: Investment and new industrial policies*. Geneva: United Nations Publication, 2018, p. 160-161.

países (a partir do interesse dos países criadores), e criam defesas jurídicas contra a atuação de estatais estrangeiras em seu próprio tecido econômico. Além disso, produzem uma densa camada de retórica antiestatal, pelos mais variados mecanismos de propagação ideológica, que cumpre um papel essencial na estratégia. A disseminação de ideologias referentes à “inexistência”, “desimportância” ou “desatualização” das empresas estatais a partir das principais economias do mundo visa a convencer as elites jurídicas e econômicas de outros países de que tal mentira, facilmente desconstruída pela análise dos dados, *seria* uma verdade. A contradição, entretanto, é apenas aparente: os Estados nacionais sempre defenderam acirradamente seus próprios interesses. Somente povos e culturas muito ingênuos ou sem capacidade de defesa não estabelecem tais estruturas duais, tornando-se, assim, os prováveis perdedores desse jogo. Países que se desarmam mentalmente, aceitando a mentira, são alvos mais fáceis na competição instalada. Serão países “consumidores”, mais do que “produtores”, de bens relevantes.

ESTADOS CAPITALISTAS CONTEMPORÂNEOS EM DISPUTA:  
 UMA PERSPECTIVA DINÂMICA A PARTIR DA “GUERRA EUA X CHINA” –  
 QUATRO APROXIMAÇÕES SUCESSIVAS

Uma forma de captar as funções e estruturas dos Estados capitalistas contemporâneos é observá-los em ação dinâmica na defesa de seus interesses, para o que a propalada “Guerra econômica EUA x China” pode ser um terreno útil de observação.<sup>27</sup> Dessa maneira, realizaremos quatro aproximações dessa guerra: (i) uma descrição da racionalidade do

27. A retórica da “guerra” tem marcado a percepção sobre os movimentos desses dois Estados capitalistas contemporâneos. Cf., entre tantos, I. Tselichtchev, *China versus Ocidente – O deslocamento do poder global no século XXI*; O. Shenkar, *O século da China – A ascensão chinesa e o seu impacto sobre a economia mundial, o equilíbrio do poder e o (des)emprego de todos nós*. A capa da revista *Exame CEO*, de setembro de 2019, traz uma águia e um dragão encarando-se firmemente, com os dizeres “A nova Guerra Fria: O impacto – no Brasil e lá fora – da escalada de tensão entre os Estados Unidos e a China. A má notícia: a disputa entre as duas maiores potências do mundo está só começando e vai longe”

planejamento e das empresas estatais desses dois Estados; (ii) a arquitetura retórica, a partir dos livros de Xi Jinping, “A governança da China”, e de Navarro-Autry, “Death by China: confronting the Dragon – a global call to action” (que revelam esquemas mentais muito próximos às posições de poder, dado que o livro de Jinping é a própria visão oficial e o de Navarro-Autry é considerado peça chave na formatação da atual política de Trump em relação à China; (iii) uma descrição da cronologia da guerra comercial, por meio dos movimentos da diplomacia econômica; e (iv) a descrição das Estratégias Nacionais de Inteligência Artificial dos dois Estados. Com tais sucessivas aproximações, ficarão mais claras algumas das funções e estruturas agregadas aos Estados capitalistas contemporâneos.

### ■ Primeira aproximação – estruturas profundas: planejamento e empresas estatais nos EUA e na China

Joseph Stiglitz dedicou anos de sua carreira justamente à economia do setor público, com largo foco no caso norte-americano.

*A primary role of government is to provide the legal framework within which all economic transactions occur. Beyond that, the activities of government fall into four categories: (a) the production of goods and services; (b) the regulation and subsidization of private production; (c) the purchase of goods and services, from missiles to the services of street cleaners; and (d) the redistribution of income, that is, payments, such as unemployment benefits, to particular groups of individuals that enable them to spend more than they would otherwise. (...) These four categories – production, regulation, purchase, and redistribution – are simply a convenient way of grouping the vast array of government activities.<sup>28</sup>*

Um papel primordial do governo é fornecer a estrutura legal dentro da qual todas as transações econômicas ocorrem. Além disso, as atividades do governo se enquadram em quatro categorias: (a) produção de bens e serviços; (b)

28. J. Stiglitz, *Economics of the public sector*, p. 27. Cf. tb. p. 12-3, 16, 28-9, 31-3, 39.

a regulamentação e subsídios da produção privada; (c) a compra de bens e serviços de mísseis aos serviços de faxineiros; e (d) a redistribuição de renda, ou seja, pagamentos como benefícios de desemprego a determinados grupos de indivíduos, de forma que possam gastar mais (...) Essas quatro categorias - produção, regulamentação, compra e redistribuição - são simplesmente uma maneira conveniente de agrupar a vasta gama de atividades do governo.

Se o Estado norte-americano atua como produtor direto de bens e serviços, comprador, fornecedor de subsídios, redistribuidor de renda e provedor da estrutura jurídica, como Stiglitz aponta, exerce um evidente papel de planejador das grandes variáveis econômicas, em nível nacional e local, tal qual o Estado chinês, como observam Wu, Zhang e Wang, sobre o planejamento chinês:

*“Planning in China has become an important mechanism for shaping the market according to the needs of the state and the general public. Although regulatory planning mechanisms are often regarded as obstacles to growth, in the Chinese case it has proven to be indispensable for the long-term economic success of China. Without the market-shaping forces created by regional plans, China could not have been able to regulate the uncoordinated competition between municipalities that would have resulted in far greater costs than any short-term profits. (...) In this sense, the value of planning is its ability to prevent or at least significantly reduce the costs of an unregulated market. In order to coordinate the development of the market, planning is used to limit certain market actions (...). It also fostered the overall competitiveness of the region by encouraging industrial development and the allocation of new land for developing new industrial sectors. In addition to reducing costs, the market-shaping mechanism of planning also allows the government to open up new directions for market development that would otherwise be left untouched by other market actors.”<sup>29</sup>*

29. W. Fulong; F. Zhang; Z. Wang. “Planning China’s Future: How planners contribute to growth and development”. *RTPI Research Report*. n. 12, 2015, p. 2.

“O planejamento na China se tornou um mecanismo importante para moldar o mercado de acordo com as necessidades do Estado e do público em geral. Embora os mecanismos de planejamento regulatório sejam frequentemente vistos como obstáculos ao crescimento, no caso chinês, ele provou ser indispensável para o sucesso econômico a longo prazo da China. Sem as forças de formação de mercado criadas pelos planos regionais, a China não teria sido capaz de regular a competição descoordenada entre os municípios, o que resultaria em custos muito maiores do que os lucros de curto prazo. (...) Nesse sentido, o valor do planejamento é sua capacidade de impedir, ou pelo menos reduzir significativamente, os custos de um mercado não regulamentado. Para coordenar o desenvolvimento do mercado, o planejamento é utilizado para limitar determinadas ações de mercado (...). Também promoveu a competitividade geral da região, incentivando o desenvolvimento industrial e a alocação de novas terras para o desenvolvimento de novos setores industriais. Além de reduzir custos, o mecanismo de planejamento de modelagem de mercado também permite ao governo abrir novas direções para o desenvolvimento do mercado que, de outra forma, seriam deixadas intocadas por outros atores do mercado.”

Além dessa similitude em relação à utilização de mecanismos globais de planejamento de grandes variáveis econômicas, ambos os Estados também organizam a ação direta do Estado como produtor de bens econômicos por meio de empresas estatais.

As estatais norte-americanas atuam no setor de crédito, hipotecas, prisional, seguro, habitação, infraestrutura, energia, entre outros. Apontam-se aproximadamente 7 mil estatais<sup>30</sup>, algumas das quais entre as maiores forças econômicas do mundo em 2018, como Fannie Mae

---

30. M. Pargendler, *Evolução do Direito Societário: Lições do Brasil*, p. 236. “De fato, os governos federal e estaduais dos EUA foram pródigos no emprego da forma S.A. para o desempenho de funções públicas. Em 1990, a contagem oficial incluía um total de 6.937 sociedades anônimas estatais, incluindo 45 sociedades constituídas pelo governo federal – um número que parece estar crescendo nos últimos anos.”

(com ativos de 3,3 trilhões de dólares) e Freddie Mac (com ativos de 2 trilhões de dólares).<sup>31</sup>

Em verdade, apesar da exportação da estridente retórica liberal e anti-estatal, os EUA têm uma longa e profunda relação com empresas estatais, que se estende do período anterior à independência (na qual, inclusive, uma sociedade de economia mista jogou um papel de bastante relevância) até os dias de hoje, como observa a doutrina jurídica especializada:

as empresas estatais e as sociedades de economia mista têm uma longa filiação histórica nos EUA. O estabelecimento do Bank of America, de 1781 – uma sociedade de economia mista e o primeiro banco do país –, precedeu a adoção da constituição norte-americana e foi fundamental para a manutenção da independência nacional. Da mesma forma, o First National Bank of the United States, de 1791, também era uma companhia de propriedade mista na qual o governo detinha até 20% das ações.<sup>32</sup>

Uma forma de catalogar as estatais norte-americanas diz com os níveis federativos: no nível federal encontram-se as (a) *government corporations* e (b) *government-sponsored enterprises*; no nível estadual apresentam-se as (a) *special districts* e (b) *public authorities*. As *government corporations* atuam em diversos setores e se subdividem, quanto à propriedade, entre (a) as que pertencem integralmente ao Estado<sup>33</sup> e (b) sociedades

31. Forbes. *The World's Biggest Public Companies 2018*. Apenas para breve comparação, em 2018, o PIB norte-americano está estimado em 19,391 trilhões de dólares, o PIB chinês em 12,238 trilhões de dólares e o PIB brasileiro em 2,056 trilhões de dólares; o valor dos ativos uma das estatais norte-americanas do setor de hipotecas se equipara ao PIB do Brasil, ao passo que o da outra quase o supera em duas vezes. Cf. World Bank. *GDP (current US\$)*.  
32. M. Pargendler. *Evolução do Direito Societário: Lições do Brasil*, op. cit., p. 239-240.

33. Cf. United States of America. *US Code*. Title 31, chapter 91; United States of America. *A-Z Index of U.S. Government Departments and Agencies*. São empresas integralmente governamentais: (i) Commodity Credit Corporation; (ii) Community Development Financial Institutions Fund; (iii) Export-Import Bank of the United States; (iv) Federal Crop Insurance Corporation; (v) Federal Prison Industries, Incorporated; (vi) Corporation for National and Community Service; (vii) Government National Mortgage Association; (viii) Overseas Private Investment Corporation; (ix) Pennsylvania Avenue Development Corporation; (x) Pension Benefit Guaranty Corporation; (xi) Saint Lawrence Seaway Development Corporation; (xii) Federal Housing Administration Fund; (xiii) Tennessee Valley Authority; (xiv) Panama Canal Commission; (xv) Millennium Challenge Corporation; e (xvi) International Clean Energy Foundation.

de propriedade mista<sup>34</sup>. As *government-sponsored enterprises* são (a) constituídas pelo Estado, que lhes configura a missão e escopo jurídico, (b) apresentam como núcleo de sua atuação o interesse nacional na prestação de serviços financeiros, (c) angariam, mediante relação especial com o Estado, recursos direta ou indiretamente do Tesouro Nacional, (d) sua criação, extinção ou alteração depende de autorização do Congresso, e (e) em caso de problemas financeiros, há previsões de garantia por parte do Tesouro Nacional.<sup>35</sup>

No nível estadual, podem ser citados dois modelos de estatais: (a) *special districts* (atuantes em serviços públicos dos setores de educação, saúde e energia elétrica, como entidades independentes financeiramente, geralmente dirigidas por diretores que passam pelo crivo dos eleitores dos distritos eleitorais onde se localizam) e (b) *public authorities* (atuam nos setores de transportes, imobiliário e portuário – como a Port Authority

34. Cf. United States of America. *US Code*, op. cit.; United States of America. *A-Z index of U.S. government departments and agencies*, op. cit. São empresas governamentais mistas: (i) Central Bank for Cooperatives; (ii) Federal Deposit Insurance Corporation; (iii) Federal Home Loan Banks; (iv) Federal Intermediate Credit Banks; (v) Federal Land Banks; (vi) National Credit Union Administration Central Liquidity Facility; (vii) Regional Banks for Cooperatives; (viii) Financing Corporation; (ix) Resolution Trust Corporation; e (x) Resolution Funding Corporation. Além disso, há outra categoria em relação ao tipo de propriedade: empresas que podem ser privadas, mas nas quais o Estado exerça alguma forma de controle ou influência. Cf. K. R. Kosar. *Federal Government Corporations: An overview*. Congressional Research Service, 2011, p. 2-3.

35. Entre as GSEs, temos: (i) Federal Home Loan Banks (FHLBanks) (1932); (ii) Federal National Mortgage Association (Fannie Mae) (1938); (iii) Federal Home Loan Mortgage Corporation (Freddie Mac) (1970); (iv) Government National Mortgage Association (Ginnie Mae) (1968); (v) Financing Corporation (FICO) (1987); (vi) National Veteran Business Development Corporation (1999); (vii) Federal Farm Credit Banks (FCBanks) (1916); e (viii) Federal Agricultural Mortgage Corporation (Farmer Mac) (1987). Embora tais empresas não sejam retoricamente consideradas “estatais” pelo Estado norte-americano, não há dúvida de que sua função, estrutura e eficácia as tornam braços econômicos empresariais do Estado norte-americano para o cumprimento das “funções keynes-schumpeterianas”, sendo a “negativa” de sua aceitação como empresas estatais mero posicionamento ideológico, integrante da mesma postura que visa a apagar o clássico protecionismo hamiltoniano ou as pesadas intervenções contemporâneas em inovação tecnológica realizadas por órgãos estatais como DARPA, o NIH, a NASA, a NSA ou a CIA. Em sentido semelhante, cf. M. Pargendler. *Evolução do Direito Societário: Lições do Brasil*, op. cit., p. 237-238: “(...) a vasta maioria dessas sociedades adotou uma de duas formas: (i) órgãos governamentais constituídos sob a forma de S.A. (*government corporations*), nos quais a estrutura societária serve como um arcabouço jurídico alternativo às modalidades mais tradicionais de governança pública, ou (ii) empresas de propriedade privada mas patrocinadas pelo governo. Como um exemplo do primeiro tipo de organização, os governos, tanto federal quanto estaduais, criaram sociedades anônimas com liberalidade para obter mais flexibilidade operacional comparativamente às agências ou às burocracias públicas convencionais. O presidente Franklin Delano Roosevelt promoveu a criação da *Tennessee Valley Authority* em 1933 como ‘uma sociedade anônima revestida do poder do governo, mas dotada da flexibilidade e iniciativa de uma empresa privada’. O governo dos EUA, além disso, valeu-se de um grande número de empresas patrocinadas pelo governo (*government-sponsored enterprises* – GSEs), das quais a *Federal National Mortgage Association* (*Fannie Mae*) e a *Federal Home Loan Mortgage Corporation* (*Freddie Mac*) formam os exemplos mais conhecidos.”

of New York and New Jersey, criada em 1921 – caracterizando-se como unidades governamentais criadas por um ou mais Estados da federação, com regime jurídico separado de outros órgãos, com competências, funcionários e orçamento próprios).<sup>36</sup>

A China, país com a mais dinâmica economia do mundo nas últimas décadas, é também o Estado que possui a maior quantidade de empresas estatais: aproximadamente 150 mil, sendo 55 mil (33%) diretamente subordinadas ao governo central.<sup>37</sup> Tal gigantesca quantidade de estatais atua em todos os setores da economia, do turismo à infraestrutura, do setor bancário à biotecnologia. Em 2017, a lista “Fortune Global 500” incluiu 48 estatais chinesas<sup>38</sup>; no mesmo ano, o lucro total obtido com as estatais do governo central chinês chegou a 217,5 bilhões de dólares.<sup>39</sup>

A participação das estatais chinesas no mercado internacional chegou, em 2017, a 9.112 empresas estatais atuando em 185 países, com o total de 723,87 bilhões de dólares em ativos.<sup>40</sup> Um dos pontos centrais da atuação estratégica do Estado chinês, por meio de suas estatais, é subir na escala do domínio sobre a inovação tecnológica, o que vem sendo realizado em parte com a compra de empresas de outros países (estatais ou privadas) por estatais chinesas, como no caso da compra da suíça Syngenta pela estatal ChemChina, no mercado de produtos agrícolas e biotecnologia.<sup>41</sup>

36. H. S. Chan; D. H. Rosenbloom, Public Enterprise Reforms in the United States and the People's Republic of China: A drift toward constitutionalization and departmentalization of enterprise management. *Public Administration Review*, Hong Kong, special issue, dez. 2009, p. S38.

37. United States of America. Export.gov. *China Country Commercial Guide*. “China has approximately 150,000 SOEs, of which around 50,000 (33 percent) are owned by the central government and the remainder by local governments. The central government directly controls and manages 102 strategic SOEs through the State Assets Supervision and Administration Commission (SASAC), of which 66 are listed on stock exchanges domestically and/or internationally. SOEs, both central and local, account for 30 to 40 percent of total GDP and about 20 percent of China's total employment. (...) SOEs can be found in all sectors of the economy, from tourism to heavy industries.”

38. Cf. China Daily. Chinese Firms Ascend Global Rankings. China Daily, Beijing, 25/07/2017; Pakistan Observer. 115 Firms on Fortune Global 500 List 2017. *Pakistan Observer*, Beijing, 24/07/2017.

39. Reuters. China Central Government-Owned Enterprises' 2017 Profit 15.2 Percent: State media. *Reuters*. Beijing, 15/01/2018.

40. Z. Nan; R. Xiaojin. China to Tighten Control on SOEs' Investment Overseas.

41. Cf. A. Octaviani, “A Guerra dos CFIUS e a Defesa da Soberania Econômica Norte-americana”. Jota, 22/05/2018; M. Shields, ChemChina Clinches Landmark \$43 Billion Takeover of Syngenta. *Reuters*, Zurich, 05/05/2017.

A China operacionaliza a gestão de suas estatais, entre outros instrumentos, por meio dos Planos Quinquenais e da subordinação de tais empresas e grupos econômicos ao State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council – SASAC, órgão vinculado diretamente ao Conselho de Estado, ou outros braços do governo central.<sup>42</sup> Tal órgão atualmente controla o processo de conglomeração em curso, previsto no 13º Plano Quinquenal, que tem por objetivo expresso fortalecer as estatais chinesas (a opção por grandes corporações com aptidão para serem negociadas em bolsa iniciou-se na década de 1990, com o objetivo de explorar economias de escala e aproveitar a diminuição de custos de transação advindos da conglomeração<sup>43</sup>). O vigente Plano Quinquenal prevê o fomento à participação estatal em empresas privadas e alguns casos de participações de capitais privados em estatais, estruturando, sob a tutela do governo central e do PCC – Partido Comunista Chinês, propriedades cruzadas, instrumentais aos objetivos do Estado.<sup>44</sup> As empresas estatais chinesas têm sido classificadas em “empresas de serviços públicos” e “empresas comerciais”, sendo as últimas subclassificadas em “estratégicas” ou “criticamente importantes” (como as atuantes em setores da economia relevantes à segurança nacional ou à segurança da *economia* nacional).<sup>45</sup>

42. F. Gang; N. C. Hope. The Role of State-owned Enterprises in the Chinese Economy. China-United States Exchange Foundation. *US-China 2022: economic relations in the next 10 years*. 2013, Parte 2, Cap. 16, p. 6..

43. D. C. K. Chow. “An Analysis of the Political Economy of China’s Enterprise Conglomerates: A study of the reform of the electric power industry in China”. *Law and Policy in International Business*. n. 28, 1997, p. 3. “The Company Law, which was enacted with great fanfare in 1993 as a solution to the problems long troubling China’s stagnant state sector, allows restructuring of state-owned companies as stock corporations. At the same time, the electric power industry is also being organized into ‘enterprise groups’, which are conglomerates composed of both corporate and government entities clustered around certain industrial sectors. These conglomerates seek to exploit economies of scale and overcome the bureaucratic barriers that limit effective cooperation among government entities.”

44. *Republic of China (2016-2020)*. China, Chapter 11, section 3. “We will support cross-ownership holdings and integration between state-owned, collective, non-public, and other types of capital. We will carry out reforms to diversify the shareholders of public sector enterprises. We will take steady steps in encouraging SOEs to develop mixed ownership and will begin the piloting and demonstration of reforms to introduce mixed ownership. We will involve non-state capital in the reform of SOEs and encourage the development of mixed-ownership enterprises in which the non-public sector holds a controlling share. We will encourage diverse forms of state capital participation in non-state-owned enterprises.”

45. *Ibidem*, Chapter 11, section 1. United States of America. Export.gov. *China Country Commercial Guide*, op. cit. Além de tal classificação, deve-se mencionar que há outros critérios e nomenclaturas, apontados pela

## ■ Segunda aproximação – a arquitetura retórica da guerra econômica: X Jinping e Navarro

Na retórica oficialista de Jinping, o Estado chinês (i) promoveu e deve continuar promovendo reorganizações e consolidações empresariais, com o propósito de incrementar a produtividade do capital; (ii) deve estruturar simultâneas políticas de reforço às empresas estatais e de ampliação do papel do mercado, tornando o mercado chinês “mais justo e atrativo”, garantindo “os direitos e interesses legítimos das empresas com investimentos estrangeiros”<sup>46</sup>. Nessa condução do desenvolvimento chinês pelo Estado, este deve “(...) continuar a aplicar a política financeira ativa e a política monetária prudente”, além de “aumentar a vitalidade e a força motriz endógenas do crescimento econômico”, sendo necessário “obter progressos essenciais na reestruturação econômica” e “ampliar a demanda interna”, ao mesmo tempo em que se deve “manter a estável demanda externa, aumentar os esforços para o reajuste e a atualização da estrutura industrial”, além de “impulsionar em passos sólidos o desenvolvimento saudável da urbanização”<sup>47</sup>.

Essa retórica, empacotada em livro de editora oficial do Estado chinês, em que a maquinaria institucional da China é benevolente e progressista, tem sido objeto de um ruidoso ataque, como dá exemplo Peter Navarro, um dos economistas com maior influência sobre Donald Trump<sup>48</sup>. *Death by China*, em parceria com Greg Autry, amalgama parte considerável da visão do governo Trump e das políticas levadas a cabo pelo

OCDE como responsáveis por dificuldades de catalogação estatística (muito embora, dado o padrão chinês em comparação ao padrão de crescimento dos países da OCDE, não pareça que a organização tenha condições de dar lições sobre competência administrativa aos chineses...). OECD Working Group on Privatization and Corporate Governance of State-Owned Assets. *State-Owned Enterprises in China: Reviewing the evidence*. OECD, 2009, p. 6. “This classification of ‘state-owned enterprises’ has statistical challenges. SOE statistics do not cover the ownership forms of share-holding cooperative enterprises, joint-operation enterprises, limited liability corporations, or shareholding corporations, whose majority shares are owned by the government, public organizations, or the SOEs themselves. Despite its obscurities and underestimation problems, this narrow definition of SOEs has been used for the following statistics on labor and state-owned assets between central and local SOEs.”

46. Xi Jinping. *A Governança da China*, Beijing: Editora de Línguas Estrangeiras, 2014, p. 139.

47. Idem, *ibidem*, p. 136.

48. Cf., entre outros, J. Rogin, “How Peter Navarro got his groove back”. *The Washington Post*. Publicado em 27/02/2018.

Estado norte-americano. Para os autores, a China é uma ameaça aos EUA, em razão de sua ascensão industrial capitaneada pelo Estado chinês e suas políticas de cunho mercantilista, protecionista, imperialista, planejadas e agressivas. Dentre os instrumentos chineses, estariam (i) a formação de uma rede complexa de subsídios ilegais à exportação; (ii) moeda astutamente manipulada e brutalmente desvalorizada; (iii) flagrante falsificação, pirataria e subtração descarada da propriedade intelectual norte-americana; (iv) envolvimento em degradação ambiental significativa; (v) padrões de saúde e segurança do trabalho excessivamente frouxos; (vi) tarifas e quotas de importação ilegais; (vii) fixação de preços e uso de demais práticas predatórias com vistas a expulsar rivais estrangeiros dos principais mercados de recursos para, então, cobrar excessivamente dos consumidores por meio de monopólio de preços; e (viii) impedimento de todos os competidores internacionais de estabelecerem seus negócios em solo chinês.<sup>49</sup> As cinco partes do livro são nomeadas em termos militaristas, “preparando a guerra” que viria a se instalar alguns anos depois: “‘Buyer beware’ on steroids”, “Weapons of job destruction”, “We will bury you, Chinese style”, “A hitchhiker’s guide to the Chinese gulag” e “A survival guide and call to action”.

Os falcões econômicos elencam uma série de medidas estratégicas a serem modeladas, em caráter amplo e urgente, várias das quais já estão em curso: (i) evitar os produtos chineses<sup>50</sup>; (ii) dismantelar as armas de destruição de empregos da China<sup>51</sup>; (iii) fixar limites rígidos para a espionagem chinesa e guerra cibernética<sup>52</sup>; (iv) confrontar e combater a crescente ameaça

49. P. Navarro; G. Autry. *Death by China: Confronting the Dragon – A Global Call to Action*, p. 1-11.

50. Idem, ibidem, p. 234-239. Algumas proposições concretas: não comprar produtos “made in China”; leis mais duras contra a China e produtos chineses que prejudiquem os americanos.

51. Idem, ibidem, p. 239-245. Algumas proposições concretas: enviar emissário secreto à China para avisá-la sobre a intenção americana de estigmatizá-la como manipuladora de moeda; frear o sequestro dos trabalhos de pesquisas e desenvolvimento; proibir as empresas estatais chinesas de comprarem empresas privadas.

52. Idem, ibidem, p. 245-249. Algumas proposições concretas: penalizar de forma mais séria e agressiva os espíões chineses; declarar os ataques cibernéticos promovidos por Estados nacionais como atos de guerra.

militar chinesa<sup>53</sup>; (v) combater o colonialismo global chinês<sup>54</sup>; (vi) frear as mortes na China pela China<sup>55</sup>; (vii) enfrentar o desafio espacial chinês<sup>56</sup>.

Em ambas arquiteturas retóricas, os Estados nacionais são mais do que chamados a papéis centrais: são o próprio centro da acumulação de riqueza, poder e conhecimento. Essa característica fica ainda mais evidente nas duas outras aproximações.

### ■ Terceira aproximação – teatro de arena: a mobilização da diplomacia econômica

A mobilização da diplomacia econômica na guerra comercial entre a EUA e China pode ter sua cronologia traçada a partir de 22/01/2018<sup>57</sup>, quando o Estado norte-americano anunciou sobretaxas em relação a todas as importações de máquinas de lavar e painéis solares<sup>58</sup>; em oito de março de 2018, sobretaxou em 25% todas as importações de aço e em 10% as de alumínio.<sup>59</sup>

Em resposta, em dois de abril de 2018 o Estado chinês impôs tarifas de até 25% para 128 produtos estadunidenses<sup>60</sup> e, no dia seguinte, o

53. Idem, ibidem, p. 249-252. Algumas proposições concretas: reconhecer que os EUA precisam conseguir um maior retorno do complexo industrial militar, em vista da superioridade quantitativa crescente do armamento chinês; evitar uma corrida armamentista com China, que está numa situação econômica e militar muito mais favorável do que os EUA.

54. Idem, ibidem, p. 252-255. Algumas proposições concretas: expandir e mensagem dos EUA pelo mundo, como forma de ganhar acesso a mercados e difundir os valores democráticos; substituir o ensino de francês e alemão nas escolas de ensino médio por mandarim, como forma de conhecer o inimigo.

55. Idem, ibidem, p. 255-257. Algumas proposições concretas: reinstaurar os direitos humanos como elemento da política externa americana (os EUA devem continuar a exercer pressão sobre a China a fim de que ela respeite os direitos humanos); realização de investimentos em empresas e moedas de países ricos em recursos, como Austrália e Brasil, que se expandem tanto quanto a China.

56. Idem, ibidem, p. 257-259. Algumas proposições concretas: reivindicar a Lua antes que a China o faça; concessão de bolsas, empréstimos estudantis e subsídios/financiamentos educacionais direcionados de forma desproporcional às áreas de ciência, tecnologia, engenharia e matemática.

57. Cf. cronologia esboçada por C. Santos, "A cronologia da guerra comercial entre Estados Unidos e China". *O Globo*, Economia. Publicado em 13/12/2019.

58. Agência Ansa. "Trump impõe tarifas sobre painéis solares e irrita asiáticos". *Época Negócios*. Publicado em 23/01/2018.

59. A. Moreira, "EUA anunciam sobretaxa a aço e alumínio importados". *Valor Econômico*, Mundo. Publicado em 02/03/2018.

60. Associated Press. "China impõe tarifas sobre 128 produtos dos EUA". *O Estado de S. Paulo*, Economia e Negócios. Publicado em 01/04/2018.

presidente Trump anunciou que adotaria sobretaxa de 25% em 50 bilhões de dólares de produtos chineses. A China, em retaliação, comunicou que imporá tarifas sobre 50 bilhões de dólares em itens comprados dos EUA.<sup>61</sup>

Em 15 de junho de 2018, a Casa Branca determinou que as sobretaxas de 25% sobre 34 bilhões de dólares em importações da China entrariam em vigor na data de 6 de julho, anunciando, ainda, novas taxas, também de 25%, sobre mais 16 bilhões de dólares em itens chineses. A China, por sua vez, reagiu com tarifas sobre 34 bilhões de dólares em produtos americanos.<sup>62</sup> No dia 10 de julho de 2018, os EUA anunciaram planos para taxar em 10% produtos chineses, no total de 200 bilhões de dólares.<sup>63</sup>

Em agosto de 2018, Trump determinou que as taxas fossem elevadas de 10% a 25%; no dia sete de agosto de 2018, os EUA divulgaram a lista de 16 bilhões de dólares em itens chineses que teriam tarifa de 25%. Em resposta, a China retaliou com taxas idênticas para o mesmo montante<sup>64</sup>. No dia 23 de agosto de 2018, entraram em vigor as tarifas dos dois países.<sup>65</sup>

Em setembro de 2018, Trump ameaçou taxar mais 267 bilhões de dólares em itens chineses e, no dia 24 de setembro de 2018, entraram em vigor as tarifas de 10% sobre 200 bilhões de dólares em importações da China, tendo, ainda, o Estado norte-americano anunciado que elas seriam elevadas para 25% em janeiro de 2019<sup>66</sup>. O Estado chinês respondeu com taxas sobre 60 bilhões de dólares em bens dos EUA.<sup>67</sup>

---

61. Agências de Notícias. “Trump anuncia tarifas sobre US\$ 50 bi em produtos chineses e Pequim revida”. *Folha de S. Paulo*, Mercado. Publicado em 15/06/2018.

62. AFP. “Trump anuncia tarifas de 25% sobre importações chinesas e consumidores americanos já terão impacto em julho”. *O Globo*, Economia. Publicado em 15/06/2018.

63. E. H. Carazzai. “Trump anuncia novas tarifas a US\$ 200 bilhões em produtos da China”. *Folha de S. Paulo*, Mercado. Publicado em 10/07/2018.

64. Agências Internacionais. “EUA finalizam nova lista de bens chineses equivalentes a US\$ 16 bi que serão taxados”. *O Globo*, Economia. Publicado em 07/08/2018.

65. *O Globo*, com agências internacionais. “EUA e China, uma guerra comercial de US\$ 100 bilhões”. *O Globo*, Economia. Publicado em 23/08/2018.

66. Bloomberg. “Nova rodada de taxas dos EUA contra a China pode atingir produtos da Apple”. *Folha de S. Paulo*, Mercado. Publicado em 17/09/2018.

67. *O Globo*, com agências internacionais. “China reage aos EUA com tarifas de até 10% sobre US\$ 60 bi em produtos”. *O Globo*, Economia. Publicado em 18/09/2018.

Em três de dezembro de 2018, EUA e China concordaram em adiar a entrada em vigor de novas tarifas por 90 dias, período no qual negociariam<sup>68</sup>; após alguns outros tensionamentos, em 18 de junho de 2019, Trump e Xi Jinping afirmaram a retomada das negociações<sup>69</sup> e, no dia 29/06/2019, em reunião do G-20 no Japão, acordaram uma trégua: os EUA prometeram não adotar novas tarifas e aliviar as restrições à estratégica empresa chinesa Huawei, e a China concordaria em comprar produtos agrícolas dos EUA.<sup>70</sup>

No dia primeiro de agosto de 2019, Trump afirmou que a China não havia cumprido a promessa feita no G-20, e anunciou tarifas de 10% sobre mais 300 bilhões de dólares em produtos chineses, afirmando ainda que a alíquota poderia subir a 25%<sup>71</sup>. No dia cinco de agosto de 2019, o Ministério do Comércio da China suspendeu a compra de produtos agrícolas dos EUA e o yuan foi desvalorizado. Nesse mesmo dia, o Tesouro americano passou a classificar a China como “manipuladora cambial”<sup>72</sup>. No dia nove de agosto de 2019, Trump afirmou que não estava pronto para fechar um acordo com Pequim, sugerindo cancelar o encontro previsto para setembro. No dia 23 de agosto de 2019, a China anunciou tarifas adicionais, de retaliação, sobre 75 bilhões de dólares em produtos americanos<sup>73</sup>. O Estado norte-americano posicionou-se afirmando que, a partir de primeiro de outubro de 2019, iria aumentar de 25% para 30% as tarifas sobre 250 bilhões de dólares em itens

68. Reuters. “Trump e líder chinês Xi Jinping acertam trégua de 90 dias em guerra comercial”. *O Globo*, Economia. Publicado em 02/12/2018.

69. Redação com Agências de Notícias. “Trump confirma reunião com Xi Jinping no G20 e retomada das negociações”. *Exame*, Economia. Publicado em 18/06/2019.

70. T. Fernandes. “Cúpula do G20 termina com anúncio de trégua comercial entre EUA e China”. *Folha de S. Paulo*, Mundo. Publicado em 29/06/2019.

71. M. Dias. “Trump suspende trégua do G-20 e anuncia tarifa de 10% sobre R\$ 1,1 tri em bens da China”. *Folha de S. Paulo*, Mercado. Publicado em 01/08/2019.

72. The New York Times. “China usa câmbio como arma em guerra comercial e abala mercados”. *Folha de S. Paulo*, Mercado. Publicado em 05/08/2019.

73. O Globo, com agências internacionais. “Em retaliação, China anuncia tarifas sobre US\$ 75 bi em produtos dos EUA”. *O Globo*, Economia. Publicado em 23/09/2019.

chineses, além de informar que as sobretaxas sobre 300 bilhões de dólares entrariam em vigor em dezembro, passando de 10% para 15%.<sup>74</sup>

Em primeiro de setembro de 2019, entraram em vigor tarifas sobre 112 bilhões de dólares em importações chinesas para os EUA e a China também começou a taxar entre 5% a 10% cerca de 75 bilhões de dólares de mercadorias americanas.<sup>75</sup>

Em 11 de setembro de 2019, o Estado chinês anunciou que isentaria de taxas extras 16 categorias de produtos importados americanos, de pesticidas a lubrificantes e medicamentos, medida que passaria a vigorar a partir de 17 de setembro de 2019, como tentativa de retomada das negociações<sup>76</sup>. Horas depois, o presidente dos Estados Unidos informou que o Estado norte-americano adiaria, de primeiro de outubro de 2019 para 15 de outubro de 2019, o aumento das tarifas sobre 250 bilhões de dólares de importações chinesas, “como um gesto de boa vontade”<sup>77</sup>. Em 20 de setembro de 2019, Trump suspendeu temporariamente as tarifas de 437 produtos chineses importados (de placas de circuito para processadores de computação gráfica a coleiras para cães, de pisos laminados de madeira a luzes de Natal).<sup>78</sup>

Em 11 de outubro de 2019, Estados Unidos e China concluíram minuta de acordo comercial parcial, anunciado por Trump como o “melhor e maior” acordo já firmado para os agricultores americanos, enquanto na China a descrição foi de ocorrera mero “progresso”, sem menção a qualquer acordo comercial com os EUA<sup>79</sup>. No dia 15 de outubro de 2019,

74. Reuters. “Trump retalia China e anuncia aumento de tarifas de 25% para 30% sobre US\$ 250 bilhões em produtos do país”. *O Globo*, Economia. Publicado em 23/08/2019.

75. O Globo, com agências internacionais. “Entram em vigor neste domingo tarifas sobre US\$ 112 bi em importações chinesas para os EUA”. *O Globo*, Economia. Publicado em 01/09/2019.

76. AFP. “China isenta produtos dos EUA de tarifas extras, antes de negociações”. *Exame*, Economia. Publicado em 11/09/2019.

77. G1. “Trump adia para 15 de outubro elevação de tarifas sobre produtos da China”. *Portal G1*, Economia. Publicado em 12/09/2019.

78. O Globo, com agências internacionais. “EUA suspendem tarifas sobre mais de 400 produtos chineses”. *O Globo*, Economia. Publicado em 20/09/2019.

79. J. Politi e R. Henderson, “EUA e China fazem acordo parcial e colocam trégua na guerra comercial”. *Financial Times/Folha de S. Paulo*, Mercado. Publicado em 11/10/2019.

o Estado chinês condicionou compras de até 50 bilhões de dólares em produtos agrícolas norte-americanos à redução de tarifas por parte dos EUA.<sup>80</sup>

Em sete de novembro de 2019, o porta-voz do Ministério do Comércio chinês disse que China e Estados Unidos haviam concordado em cancelar, por fases e de maneira simultânea, algumas das principais tarifas adotadas durante a guerra comercial, enquanto trabalhassem na formação de um acordo geral. No dia seguinte, Trump disse que não havia concordado em reverter quaisquer tarifas sobre produtos da China, mas que Pequim gostaria que ele fizesse isso<sup>81</sup>. No dia 17 de outubro de 2019, via *Twitter*, Trump comemorou o fato de ter sido anunciado pagamento em dinheiro aos agricultores americanos antes do feriado do Dia de Ação de Graças, atribuindo-o às tarifas impostas à China.<sup>82</sup>

Em três de dezembro de 2019, Trump afirmou que o acordo com a China poderia esperar a eleição em 2020.<sup>83</sup> No dia seis de dezembro de 2019, a China informou que iria abrir mão de tarifas sobre alguns embarques de soja e carne suína dos Estados Unidos.<sup>84</sup> No dia 13 de dezembro de 2019, o presidente norte-americano utilizou suas redes sociais para dizer que o país concordou em firmar o acordo comercial “Fase 1” com a China, declarando que o novo pacote de tarifas, agendado para o dia 15 próximo, não entraria mais em vigor, e que Pequim e Washington começariam imediatamente as negociações para a segunda fase do acordo.<sup>85</sup> Em 13 de janeiro de 2020, o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos informou que a China não seria mais designada como

80. Bloomberg. “China condiciona compras agrícolas à redução de tarifas dos EUA”. *Exame*, Economia. Publicado em 15/10/2019.

81. Reuters. “Trump diz que não concordou em reverter tarifas sobre produtos da China”. *O Globo*, Economia. Publicado em 08/11/2019.

82. Idem. “Em rede social, Trump comemora parcela de ajuda a agricultores citando as tarifas impostas à China”. *O Globo*, Economia. Publicado em 17/11/2019.

83. Idem. “Trump diz que acordo comercial com China pode ter que esperar eleição em 2020”. *Folha de S. Paulo*, Mercado. Publicado em 03/12/2019.

84. D. Patton e Y. Chenn. “China vai abrir mão de taxas sobre alguns embarques de soja e carne suína dos EUA”. UOL Economia.

85. G. Martins. “Guerra comercial: Trump anuncia acordo com China”. *O Globo*, Economia.

manipuladora de moeda de câmbio<sup>86</sup>; e, por fim, em 15 de janeiro de 2020, Estados Unidos e China assinaram a “Fase 1” do acordo que poria fim à guerra comercial de 18 meses<sup>87</sup>.

### ■ Quarta aproximação – a disputa pelo futuro: Estratégias Nacionais de Inteligência Artificial dos EUA e China

Os sistemas de Inteligência Artificial, em definição breve, compreendem o avanço tecnológico em relação à habilidade das máquinas para desempenhar tarefas que, em princípio, requerem a inteligência humana (reconhecer padrões, aprender a partir de experiências, extrair conclusões, fazer previsões ou tomar providências)<sup>88</sup>. Em 2019, estimou-se investimentos no montante de 36 bilhões de dólares, com crescimento da ordem de 44% em relação a 2018.<sup>89</sup>

Em julho de 2017, o Conselho de Estado Chinês editou o “Plano de Desenvolvimento para uma Nova Geração de Inteligência Artificial”, estabelecendo metas até 2030: (i) a indústria chinesa de IA deve ter por meta alcançar o patamar de suas concorrentes até 2020; (ii) a liderança mundial em determinadas áreas da IA deve ser conquistada pela China até 2025; e (iii) a China deverá se tornar uma das principais fontes de inovação em IA até 2035. Para atingir tais objetivos, o Estado chinês organizou diretrizes para (i) a alocação dos recursos necessários, por investimento estatal direto e por direcionamento de mecanismos de mercado, (ii) treinamento da força de trabalho e (iii) padrões para a organização e implementação dos sistemas inteligentes.<sup>90</sup>

86. A. Shalal e D. Lawderd. “Tesouro dos EUA remove designação da China como manipulador cambial”. UOL Economia. Publicado em 13/01/2020..

87. A. Cagliari, e J. Moura. “EUA e China assinam ‘fase 1’ de acordo que pode pôr fim à guerra comercial”. *Folha de S. Paulo*, Mercado. Publicado em 15/01/2020.

88. United States of America. Department of Defense. “Summary of the 2018 Department of Defense Artificial Intelligence Strategy”.

89. M. Moraes. “Inteligência artificial: conheça aplicações, dilemas e vulnerabilidades”. Agência Indusnet Fiesp, Notícias.

90. G. Webster; R. Creemers; P. Triolo e E. Kania. “Full Translation: China’s New Generation Artificial Intelligence Development Plan (2017)”.

O “Plano Trienal de Ação para a Promoção do Desenvolvimento de uma Indústria de Inteligência Artificial de Nova Geração (2018-2020)” prevê (i) estímulo e desenvolvimento de certas categorias de produtos inteligentes (drones e robôs inteligentes, veículos aéreos não tripulados, sistemas de imagens de diagnósticos médicos, sistemas de identificação por vídeo-imagem, sistemas inteligentes interativos de voz, sistemas inteligentes de voz etc.) e a promoção da aplicação integrada de produtos inteligentes na economia e sociedade; (ii) avanço de tecnologias fundacionais para o desenvolvimento da indústria de IA (sensores inteligentes, *chips* para redes neurais e plataformas de código aberto); (iii) aprofundamento do desenvolvimento de técnicas para manufatura inteligente, com vistas a encorajar a exploração e aplicação da nova geração da tecnologia de IA em todos os setores industriais; (iv) construção de sistemas de apoio públicos para treinamento do pessoal da indústria e padronização de testes, bem como de plataformas de serviços de propriedade intelectual, infraestrutura inteligente de redes, cibersegurança e outras indústrias para melhorar o ambiente de desenvolvimento da IA; e (v) estabelecimento de medidas assecuratórias.<sup>91</sup>

Em 11 de fevereiro de 2019, o Estado norte-americano anunciou sua Estratégia para Inteligência Artificial, com cinco focos principais<sup>92</sup>: (i) uso de IA para aumentar as capacidades militares em missões-chave; (ii) dimensionamento do impacto da IA no Departamento de Defesa por intermédio de uma base comum de informações compartilhadas, ferramentas reutilizáveis, esquemas, padrões e serviços de nuvem; (iii) cultivo de uma força de trabalho de ponta na área de IA, por meio de investimentos em treinamento abrangente dos atuais funcionários, novos colaboradores e estabelecimento de parcerias com talentos de renome mundial da área para o desenvolvimento de habilidades críticas em

91. P. Triolo; E. Kania; G. Webster. “Translation: Chinese government outlines AI ambitions through 2020”..

92. Lawgorithm. “Estratégias nacionais de inteligência artificial”.

IA; (iv) estabelecimento de parcerias com empresas de ponta do setor privado, academia e parceiros e aliados globais, a fim de lidar com os desafios globais de importância social relevante – será disponibilizado financiamento para atrair os melhores estudiosos com vistas a investir em pesquisas de longo prazo relevantes à defesa do país e fazer com que esses acadêmicos permaneçam educando a próxima geração de talentos em IA; (v) liderança em ética em IA e segurança no contexto militar para reduzir os riscos de acidentes com civis e outros danos.<sup>93</sup>

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Estados capitalistas contemporâneos mais bem-sucedidos cumprem funções ativas, que garantem a estabilidade de suas economias e também os próximos passos na acumulação de riqueza e poder. Para isso, desenvolvem inúmeras estruturas, como mecanismos de planejamento, empresas estatais, manejo de contas públicas, desenhos de estratégias em alta tecnologia, diplomacia econômica agressiva ou defensiva e elaboração de ideologias enganadoras para seus competidores mais frágeis, como a de que os Estados não cumprem ou não podem cumprir o papel central que de fato cumprem e continuarão a cumprir. A melhor forma de observar e delimitar o papel do Estado capitalista contemporâneo é mergulhar em seu funcionamento real. O Brasil dos últimos anos não está olhando adequadamente a realidade mundial.

---

93. United States of America. Department of Defense. “Summary of the 2018 Department of Defense Artificial Intelligence Strategy”, op. cit.

## REFERÊNCIAS

AFP. “China isenta produtos dos EUA de tarifas extras, antes de negociações”. Exame, Economia. Publicado em 11/09/2019. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/economia/china-isenta-produtos-dos-eua-de-tarifas-extras-antes-de-negociacoes/>>. Acesso em: 09 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. “Trump anuncia tarifas de 25% sobre importações chinesas e consumidores americanos já terão impacto em julho”. O Globo, Economia. Publicado em 15/06/2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/trump-anuncia-tarifas-de-25-sobre-importacoes-chinesas-consumidores-americanos-ja-terao-impacto-em-julho-22782842>>. Acesso em: 09 jan. 2020.

AGÊNCIA ANSA. “Trump impõe tarifas sobre painéis solares e irrita asiáticos”. Época Negócios. Publicado em 23/01/2018. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Mundo/noticia/2018/01/trump-im-poe-tarifas-sobre-paineis-solares-e-irrita-asiaticos.html>>. Acesso em: 09 jan. 2020.

AGÊNCIAS DE NOTÍCIAS. “Trump anuncia tarifas sobre US\$ 50 bi em produtos chineses e Pequim revida”. Folha de São Paulo, Mercado. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/06/trump-anuncia-tarifa-de-25-sobre-us-50-mi-em-produtos-chineses.shtml>>. Acesso em: 09 fev. 2020.

AGÊNCIAS INTERNACIONAIS. “EUA finalizam nova lista de bens chineses equivalentes a US\$ 16 bi que serão taxados”. O Globo, Economia. Publicado em 07/08/2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/eua-finalizam-nova-lista-de-bens-chineses-equivalentes-us-16-bi-que-serao-taxados-22958190>>. Acesso em: 09 jan. 2020.

AMSDEN, Alice. *A Ascensão do “Resto”*: Os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia. Trad. Roger Santos. São Paulo: Unesp, 2009, p. 287-333.

ARSLANIAN, Regis. *O Recurso à Seção 301 da Legislação de Comércio Norte-Americana e a Aplicação de Seus Dispositivos Contra o Brasil*. Brasília: Instituto Rio Branco, 1994, p. 127-130.

ASSOCIATED PRESS. “China impõe tarifas sobre 128 produtos dos EUA”. Estadão, Economia e Negócios. Publicado em 01/04/2018. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,china-impo-e-tarifas-sobre-128-produtos-dos-eua,70002250691>>. Acesso em: 09 jan. 2020.

BBC. *Annual Report and Accounts 2017/18*. London: BBC, 2018, p. 56-57.

BELGIUM. AI 4 BELGIUM COALITION. “AI-4 Belgium”. Disponível em: <[https://www.ai4belgium.be/wp-content/uploads/2019/04/report\\_en.pdf](https://www.ai4belgium.be/wp-content/uploads/2019/04/report_en.pdf)>. Acesso em: 09 jan. 2020.

BLOOMBERG. “China condiciona compras agrícolas à redução de tarifas dos EUA”. Exame, Economia. Publicado em 15/10/2019. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/bloomberg/2019/10/15/china-condiciona-compras-agricolas-a-reducao-de-tarifas-dos-eua.htm>>. Acesso em: 09 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. “Nova rodada de taxas dos EUA contra a China pode atingir produtos da Apple”. Folha de São Paulo, Mercado. Publicado em 17/09/2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/09/nova-rodada-de-taxas-dos-eua-contra-a-china-pode-atingir-produtos-da-apple.shtml>>. Acesso em: 09 jan. 2020.

CAGLIARI, Arthur e MOURA, Júlia. “EUA e China assinam ‘fase 1’ de acordo que pode pôr fim à guerra comercial”. Folha de São Paulo, Mercado. Publicado em 15/01/2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/01/eua-e-china-assinam-fase-1-de-acordo-que-pode-por-fim-a-guerra-comercial.shtml>>. Acesso em 15 jan. 2020.

CARAZZAI, Estelita Hass. “Trump anuncia novas tarifas a US\$ 200 bilhões em produtos da China”. Folha de São Paulo, Mercado. Publi-

cado em 10/07/2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/07/eua-anuncia-taxa-sobre-mais-us-200-bi-em-produtos-chineses.shtml>>. Acesso em: 09 jan. 2020.

CENTRAL COMMITTEE OF THE COMMUNIST PARTY OF CHINA. *The 13th Five-Year Plan for Economic and Social Development of the People's Republic of China (2016-2020)*. China, Chapter 11, section 3.

CHAN, Hon S.; ROSENBLOOM, David H. Public Enterprise Reforms in the United States and the People's Republic of China: A drift toward constitutionalization and departmentalization of enterprise management. *Public Administration Review*, Hong Kong, special issue, dez. 2009, p. S38.

CHANG, Ha-Joon. *Chutando a Escada: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. Trad. Luiz Araújo. São Paulo: Unesp, 2004, p. 29-121.

CHANG, Ha-Joon. *Globalisation, Economic Development and the Role of the State*. London et al.: Zed Books/TWN, 2003, p. 52-57.

CHERNOW, Ron. *Alexander Hamilton*. Nova York: Penguin, 2004, p. 334-359. Sobre o caso japonês: JOHNSON, Chalmers. *MITI and the Japanese Miracle: The growth of industrial policy*. California: Stanford, 1982, p. 305-324.

CHINA DAILY. Chinese Firms Ascend Global Rankings. *China Daily*, Beijing, 25/07/2017. Disponível em: <[www.chinadaily.com.cn/business/2017-07/25/content30233589.htm](http://www.chinadaily.com.cn/business/2017-07/25/content30233589.htm)>. Acesso em: 04 dez. 2018.

CHOW, Daniel C.K. "An Analysis of the Political Economy of China's Enterprise Conglomerates: A study of the reform of the electric power industry in China". *Law and Policy in International Business*. n. 28, 1997, p. 3.

DIAS, Marina. "Trump suspende trégua do G-20 e anuncia tarifa de 10% sobre R\$ 1,1 tri em bens da China". Folha de São Paulo, Mer-

cado. Publicado em 1º/08/2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/08/trump-diz-que-eua-adotarao-tarifa-adicional-de-10-sobre-us-300-bi-em-bens-da-china.shtml>>. Acesso em: 09 jan. 2020.

DRAIBE, Sônia. *Rumos e Metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil – 1930-1960*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004, p. 114-115.

EL PAÍS. Por Que o Governo Chinês Decidiu Comprar a Syngenta?. *El País*. 04/02/2016. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2016/02/03/economia/1454504746\\_043900.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/02/03/economia/1454504746_043900.html)>. Acesso em: 04 dez. 2018.

EVANS, Peter. *Dependent Development: The alliance of multinational, State, and local capital in Brazil*. New Jersey: Princeton, 1979, p. 297-309.

\_\_\_\_\_. *Embedded Autonomy: States and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995, p. 3-20.

FERNANDES, Talita. “Cúpula do G20 termina com anúncio de trégua comercial entre EUA e China”. Folha de São Paulo, Mundo. Publicado em 29/06/2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/06/em-comunicado-final-g20-fala-em-intensificacao-de-tensoes-comerciais-e-geopoliticas.shtml>>. Acesso em: 09 jan. 2020.

FIORI, José Luis. *Brasil no Espaço*. Petrópolis: Vozes, 2001, p. 81-182.

\_\_\_\_\_. *Os Moedeiros Falsos*. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 151-60.

\_\_\_\_\_. *60 Lições dos 90 – Uma década de neoliberalismo*. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2001, p. 217-220.

\_\_\_\_\_. (Org.). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 11-46.

\_\_\_\_\_. (Org.). *O Poder Americano*. Petrópolis: Vozes, 2004, p. 11-64;  
TAVARES, Maria da Conceição.

\_\_\_\_\_. (Org.). *Poder e Dinheiro: Uma economia política da globalização*. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 87-147.

\_\_\_\_\_. (Org.). *Polarização Mundial e Crescimento*. Petrópolis: Vozes, 2001, p. 269-289.

FORBES. *The World's Biggest Public Companies 2018*. Disponível em: <[https://www.forbes.com/global2000/list/#header:assets\\_sortreverse:true](https://www.forbes.com/global2000/list/#header:assets_sortreverse:true)>. Acesso em: 04 dez. 2018.

FRANCE. FRENCH PARLIAMENT e VILLANI, Cédric. “For a Meaningful Artificial Intelligence: Towards a French and European Strategy”. Disponível em: <[https://www.aiforhumanity.fr/pdfs/Mission-Villani\\_Report\\_ENG-VF.pdf](https://www.aiforhumanity.fr/pdfs/Mission-Villani_Report_ENG-VF.pdf)>. Acesso em: 09 jan. 2020.

FREEMAN, Chris; SOETE, Luc. *A Economia da Inovação Industrial*. Trad. André Campos e outros. Campinas: UNICAMP, 2008, p. 269-270.

GALA, Paulo. *Complexidade Econômica: Uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2017, p. 39-44.

GANG, Fan; HOPE, Nicholas C. The Role of State-owned Enterprises in the Chinese Economy. CHINA-UNITED STATES EXCHANGE FOUNDATION. *US-China 2022: economic relations in the next 10 years*. 2013, Parte 2, Cap. 16, p. 6. Disponível em: <<https://www.chinausfocus.com/2022/wp-content/uploads/Part+02-Chapter+16.pdf>>. Acesso em: 04 dez. 2018.

GONÇALVES, Reinaldo. *Desenvolvimento às Avessas: Verdade, má-fé e ilusão no atual modelo brasileiro de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: LTC, 2013, p. 63-88.

G1. “Trump adia para 15 de outubro elevação de tarifas sobre produtos da China”. Portal G1, Economia. Publicado em 12/09/2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/09/12/trump-adia->

-para-15-de-outubro-elevacao-de-tarifas-sobre-produtos-da-china.ghtml>. Acesso em: 09 jan. 2020.

HECKSHER, Eli. *La Época Mercantilista: Historia de la organización y las ideas económicas desde el final de Edad Media hasta la Sociedad Liberal*. Trad. Wenceslao Roces. Cidade do México: Fondo de Cultura, 1983, p. 764.

INDIA. NITI AAYOG. “Discussion Paper National Strategy for Artificial Intelligence”. Disponível em: <[https://niti.gov.in/writereaddata/files/document\\_publication/NationalStrategy-for-AI-Discussion-Paper.pdf](https://niti.gov.in/writereaddata/files/document_publication/NationalStrategy-for-AI-Discussion-Paper.pdf)>. Acesso em: 09 jan. 2020.

ITALY. THE TASK FORCE ON ARTIFICIAL INTELLIGENCE OF THE AGENCY FOR DIGITAL ITALY. “White Paper on Artificial Intelligence at the service of citizens”. Disponível em: <<https://ia.italia.it/assets/whitepaper.pdf>>. Acesso em: 09 jan. 2020.

JACQUES, Martin. *When China Rules the World: The end of the western world and the birth of a new global order*. 2ª ed. London: Penguin, 2012, p. 277-292.

JAPAN. STRATEGIC COUNCIL FOR AI TECHNOLOGY. “Artificial Intelligence Technology Strategy (Report of Strategic Council for AI Technology)”. Disponível em: <<https://www.nedo.go.jp/content/100865202.pdf>>. Acesso em: 09 jan. 2020.

KEYNES, John Maynard. *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. Trad. Mario Cruz. São Paulo: Atlas, 1992, p. 123-135.

KIN, Linsu. *Da Imitação à Inovação: A dinâmica do aprendizado tecnológico da Coreia*. Trad. Paula Rocha. Campinas: Unicamp, 2005, p. 223-224.

KISSINGER, Henry. *Sobre a China*. Trad. Cássio Leite. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001, p. 319.

KOSAR, Kevin R. *Federal Government Corporations: An overview*. Congressional Research Service, 2011, p. 2-3.

LAWGORITHM. “Estratégias nacionais de inteligência artificial”. Disponível em: <<https://lawgorithm.com.br/estrategias-ia/>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

MARTINHO-TRUSWELL, Emma; MILLER, Hannah; ASARE, Isak Nti; PETHERAM, André; STIRLING, Richard; MONT, Constanza Gómez; MARTINEZ, Cristina. “Towards an AI Strategy in Mexico: Harnessing the AI Revolution”. Disponível em: <[https://docs.wixstatic.com/ugd/7be025\\_e726c582191c49d2b8b6517a590151f6.pdf](https://docs.wixstatic.com/ugd/7be025_e726c582191c49d2b8b6517a590151f6.pdf)>. Acesso em: 09 jan. 2020.

MARTINS, Gabriel. “Guerra comercial: Trump anuncia acordo com China”. O Globo, Economia. Publicado em 13/12/2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/guerra-comercial-trump-anuncia-acordo-com-china-1-24136529>>. Acesso em: 09 jan. 2020.

MAZZUCATO, Mariana. *The Entrepreneurial State: Debunking public x private sector myths*. London/New York: Anthem Press. 2014, p. 73-112.

MINISTRY OF ECONOMIC AFFAIRS AND EMPLOYMENT. “Leading the way into the age of artificial intelligence: Final report of Finland’s Artificial Intelligence Programme 2019”. Disponível em: <[http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161688/41\\_19\\_Leading%20the%20way%20into%20the%20age%20of%20artificial%20intelligence.pdf](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161688/41_19_Leading%20the%20way%20into%20the%20age%20of%20artificial%20intelligence.pdf)>. Acesso em: 09 jan. 2020.

MINSKY, Hyman. *Estabilizando uma Economia Instável*. Trad. Sally Tillelli. São Paulo: Novo Século, 2009, p. 245-304.

\_\_\_\_\_. *John Maynard Keynes*. Trad. Beatriz Sidou. Campinas: Unicamp, 2011, p. 147-177;

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *A Segunda Guerra Fria: Geopolítica e dimensão estratégica dos Estados Unidos – Das rebeliões na Eurásia à África do Norte e ao Oriente Médio*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, *passim*.

\_\_\_\_\_. *Brasil-Estados Unidos: A rivalidade emergente (1950-1988)*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, *passim*.

\_\_\_\_\_. *Formação do Império Americano: Da guerra contra a Espanha à guerra no Iraque*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017, *passim*.

MORAES, Mayara. “Inteligência artificial: conheça aplicações, dilemas e vulnerabilidades”. Agência Indusnet Fiesp, Notícias. Publicado em 26/07/2019 e atualizado em 2/07/2019. Disponível em: <<https://www.fiesp.com.br/noticias/inteligencia-artificial-conheca-aplicacoes-dilemas-e-vulnerabilidades/>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

MORAES, Reginaldo; SILVA, Maitá. *O Peso do Estado na Pátria do Mercado: Os Estados Unidos como país em desenvolvimento*. São Paulo: UNESP, 2013, p. 45-78.

MOREIRA, Assis. “EUA anunciam sobretaxa a aço e alumínio importados”. Valor Econômico, Mundo. Publicado em 02/03/2018. Disponível em: <<https://valor.globo.com/mundo/coluna/eua-anunciam-sobretaxa-a-aco-e-aluminio-importados.ghtml>>. Acesso em: 09 jan. 2020.

MOWERY, David; ROSENBERG, Nathan. *Trajatórias da Inovação: a mudança tecnológica nos Estados Unidos da América no século XX*. Trad. Marcelo Knobel. Campinas: UNICAMP, 2005, p. 196.

MUSACCHIO, Aldo; LAZZARINI, Sérgio. Leviathan in Business: Varieties of state capitalism and their implications for economic performance. *Harvard Business School Working Papers*, n. 12-108, 2012, p. 5 e 13.

NAN, Zhong; XIAOJIN, Ren. China to Tighten Control on SOEs’ Investment Overseas. Disponível em: <[www.chinadaily.com.cn/business](http://www.chinadaily.com.cn/business)>

ness/2017-03/09/content\_28496676.htm>. Acesso em: 04 dez. 2018.

NAVARRO, Peter; AUTRY, Greg. *Death by China: Cronfronting the Dragon – A Global Call to Action*. New Jersey: Pearson FT Press, 2011.

NELSON, Richard. *As Fontes do Crescimento Econômico*. Trad. Adriana Freitas. Campinas: Unicamp, 2006, p. 227.

O GLOBO, com agências internacionais. “China reage aos EUA com tarifas de até 10% sobre US\$ 60 bi em produtos”. O Globo, Economia. Publicado em 18/09/2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/2018/09/18/2270-china-ameaca-retaliar-eua-por-novas-tarifas-comerciais>>. Acesso em: 09 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. “Em retaliação, China anuncia tarifas sobre US\$ 75 bi em produtos dos EUA”. O Globo, Economia. Publicado em 23/09/2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/em-retaliacao-china-anuncia-tarifas-sobre-us-75-bi-em-produtos-dos-eua-23897870>>. Acesso em: 09 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. “Entram em vigor neste domingo tarifas sobre US\$ 112 bi em importações chinesas para os EUA”. O Globo, Economia. Publicado em 1º/09/2019.

\_\_\_\_\_. “EUA e China, uma guerra comercial de US\$ 100 bilhões”. O Globo, Economia. Publicado em 23/08/2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/eua-china-uma-guerra-comercial-de-us-100-bilhoes-23003424>>. Acesso em 09 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. “EUA suspendem tarifas sobre mais de 400 produtos chineses”. O Globo, Economia. Publicado em 20/09/2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/eua-suspendem-tarifas-sobre-mais-de-400-produtos-chineses-23962243>>. Acesso em: 09 jan. 2020.

OCDE. *Government at a Glance*. Paris: OECD Publishing, 2015; MILLER, Terry; KIM, Anthony. *2016 Index of Economic Freedom*. Washington: The Heritage Foundation, 2016.

OECD Working Group on Privatisation and Corporate Governance of State Owned Assets. *State-Owned Enterprises in China: Reviewing the evidence*. OECD, 2009, p. 6.

XI JIPING. *A Governança da China*, Beijing: Editora de Línguas Estrangeiras, 2014.

OCTAVIANI, Alessandro. “A Guerra dos CFIUS e a Defesa da Soberania Econômica Norte-americana”. *Jota*, 22/05/2018. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-guerra-dos-cfius-e-a-defesa-da-soberania-economica-norte-americana-22052018>>. Acesso em: 04 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. “Donald Trump em Pequim”. *Jornal Valor Econômico*, 14/03/2017.

\_\_\_\_\_; NOHARA, Irene. *Estatais*. São Paulo: RT, 2019.

PAKISTAN OBSERVER. 115 Firms on Fortune Global 500 List 2017. *Pakistan Observer*, Beijing, 24/07/2017. Disponível em: <<https://pakobserver.net/115-chinese-firms-fortune-global-500-list-2017/>>. Acesso em: 04 dez. 2018.

PARGENDLER, Mariana. *Evolução do Direito Societário*: Lições do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 237-240.

PATTON, Dominique e CHEN, Yawen. “China vai abrir mão de taxas sobre alguns embarques de soja e carne suína dos EUA”. UOL Economia. Publicado em 06/12/2019. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2019/12/06/china-vai-abrir-mao-de-tarifas-sobre-alguns-embarques-de-soja-e-carne-suina-dos-eua.htm>>. Acesso em: 09 jan. 2020.

POLITI, James e HENDERSON, Richard. “EUA e China fazem acordo parcial e colocam trégua na guerra comercial”. *Financial Times/Folha de São Paulo, Mercado*. Publicado em 11/10/2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/10/eua-fazem-acordo-comercial-limitado-com-a-china.shtml>>. Acesso em: 09 jan. 2020.

REDAÇÃO COM AGÊNCIAS DE NOTÍCIAS. “Trump confirma reunião com Xi Jinping no G20 e retomada das negociações”. *Exame, Economia*. Publicado em 18/06/2019. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/economia/trump-diz-que-se-reunira-com-xi-jinping-e-que-negociacoes-serao-retomadas/>>. Acesso em: 09 jan. 2020.

REUTERS. “China Central Government-Owned Enterprises’ 2017 Profit 15.2 Percent: State media”. *Reuters*. Beijing, 15/01/2018. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-china-economy-state-firms/china-central-government-owned-enterprises-2017-profit-15-2-percent-state-mediaidUSKBN1F419Y>>. Acesso em: 05 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. “Em rede social, Trump comemora parcela de ajuda a agricultores citando as tarifas impostas à China”. *O Globo, Economia*. Publicado em 17/11/2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/em-rede-social-trump-comemora-parcela-de-ajuda-agricultores-citando-as-tarifas-impostas-china-24085487>>. Acesso em: 09 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. “Trump diz que acordo comercial com China pode ter que esperar eleição em 2020”. *Folha de São Paulo, Mercado*. Publicado em 03/12/2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/12/trump-diz-que-acordo-comercial-com-china-pode-ter-que-esperar-eleicao-em-2020.shtml>>. Acesso em: 09 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. “Trump diz que não concordou em reverter tarifas sobre produtos da China”. *O Globo, Economia*. Publicado em 08/11/2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/trump-diz-que-nao-concordou-em-reverter-tarifas-sobre-produtos-da-china-1-24070291>>. Acesso em: 09 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. “Trump e líder chinês Xi Jinping acertam trégua de 90 dias em guerra comercial”. O Globo, Economia. Publicado em 02/12/2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/trump-lider-chines-xi-jinping-acertam-tregua-de-90-dias-em-guerra-comercial-23275201>>. Acesso em: 09 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. “Trump retalia China e anuncia aumento de tarifas de 25% para 30% sobre US\$ 250 bilhões em produtos do país”. O Globo, Economia. Publicado em 23/08/2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/trump-retalia-china-anuncia-aumento-de-tarifas-de-25-para-30-sobre-us-250-bilhoes-em-produtos-do-pais-23899651>>. Acesso em: 09 jan. 2020.

ROACH, Stephen. *Unbalanced: The codependency of America and China*. New Haven/London: Yale, 2014, p. 85-89.

ROGIN, Josh. “How Peter Navarro got his groove back”. The Washington Post. Publicado em 27/02/2018. Disponível em: <<https://www.washingtonpost.com/news/josh-rogin/wp/2018/02/27/how-peter-navarro-got-his-groove-back/>>. Acesso em: 29/01/2020.

RONSENBERG, Nathan. *Por Dentro da Caixa-preta: tecnologia e economia*. Trad. José Maiorino. Campinas: UNICAMP, 2006, p. 279-280.

ROUBINI, Nouriel. *A Economia das Crises: Um curso relâmpago sobre o futuro do sistema financeiro internacional*. Trad. Carlos Araújo. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2010, p. 152-175.

SANTOS, Cláudia. “A cronologia da guerra comercial entre Estados Unidos e China”. O Globo, Economia. Publicado em 13/12/2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/a-cronologia-da-guerra-comercial-entre-estados-unidos-china-23901049>>. Acesso em: 09 jan. 2020.

SCHUMPETER, Joseph. *Teoria do Desenvolvimento Econômico: Uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. Trad. Maria Sílvia Possas. 3ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988, p. 50-66.

SHALAL, Andrea e LAWDER, David. “Tesouro dos EUA remove designação da China como manipulador cambial”. UOL Economia. Publicado em 13/01/2020. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2020/01/13/tesouro-dos-eua-remove-designacao-da-china-como-manipulador-cambial.htm?cmpid=copiaecola>>. Acesso em: 13 jan. 2020.

SHENKAR, Oded. *O século da China – A ascensão chinesa e o seu impacto sobre a economia mundial, o equilíbrio do poder e o (des)emprego de todos nós*, trad. Janaína Ruffoni. Porto Alegre: Bookman, 2005.

SHIELDS, Micheal. ChemChina Clinches Landmark \$43 Billion Takeover of Syngenta. *Reuters*, Zurich, 05/05/2017. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-syngenta-ag-m-a-chemchina/chemchina-clinches-landmark-43-billion-takeover-of-syngenta-idUSKBN1810CU>>. Acesso em: 04 dez. 2018.

SINGAPORE. PERSONAL DATA PROTECTION COMISSION SINGAPORE. “Model AI Governance Framework (Model Framework)”. Disponível em: <<https://www.pdpc.gov.sg/-/media/Files/PDPC/PDF-Files/Resource-for-Organisation/AI/Model-AI-Framework---First-Edition.pdf>>. Acesso em: 09 jan. 2020.

STIGLITZ, Joseph. *Economics of the public sector*. 3ª ed. Nova York: W.W. Norton & Company, 1999, p. 27. Cf. tb. p. 12-3, 16, 28-9, 31-3, 39.

STOKES, Donald. *O Quadrante de Pasteur: A ciência básica e a inovação tecnológica*. Trad. José Maiorino. Campinas: UNICAMP, 2005, p. 171-228.

TEICHOVA, Alice; MATIS, Herbert. (Ed.). *Nation, State and the Economy in History*. Cambridge: Cambridge, 2003, p. 24, 32, 94 e 391-396.

THE FEDERAL GOVERNMENT OF GERMANY. “Artificial Intelligence Strategy”. Disponível em: <[https://www.ki-strategie-deutschland.de/home.html?file=files/downloads/Nationale\\_KI-Strategie\\_engl.pdf](https://www.ki-strategie-deutschland.de/home.html?file=files/downloads/Nationale_KI-Strategie_engl.pdf)>. Acesso em: 09 jan. 2020.

THE GOVERNMENT OF CANADA. CIFAR. “A Pan-Canadian Artificial Intelligence Strategy”. Disponível em: <<https://www.cifar.ca/ai/pan-canadian-artificial-intelligence-strategy>>. Acesso em: 09 jan. 2020.

THE NEW YORK TIMES. “China usa câmbio como arma em guerra comercial e abala mercados”. Folha de São Paulo, Mercado. Publicado em 05/08/2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/08/china-nega-acusacao-de-trump-e-diz-honrar-compromissos-com-produtos-agricolas.shtml>>. Acesso em: 09 jan. 2020.

TRIOLO, Paul; KANIA, Elsa; e WEBSTER, Graham. “Translation: Chinese government outlines AI ambitions through 2020”. Disponível em: <<https://www.newamerica.org/cybersecurity-initiative/digichina/blog/translation-chinese-government-outlines-ai-ambitions-through-2020/>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

TSELICHTCHEV, Ivan. *China versus Ocidente – O deslocamento do poder global no século XXI*, trad. Sieben Gruppe. São Paulo: DVS, 2015.

UNITED KINGDOM. HOUSE OF LORDS. SELECT COMMITTEE ON ARTIFICIAL INTELLIGENCE. “AI in the UK: ready, willing and able?”. Disponível em: <<https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/ldai/100/100.pdf>>. Acesso em: 09 jan. 2020.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. *World Investment Report 2017: Investment and the digital economy*. Genebra: United Nations Publication, 2017.

UNITED STATES OF AMERICA. *A-Z Index of U.S. Government Departments and Agencies*. Disponível em: <<https://www.usa.gov/federal-agencies>>. Acesso em: 05 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. DEPARTMENT OF DEFENSE. “Summary of the 2018 Department of Defense Artificial Intelligence Strategy”. Disponível em: <<https://media.defense.gov/2019/Feb/12/2002088963/-1/-1/1/SUM->

MARY-OF-DOD-AI-STRATEGY.PDF>. Acesso em: 15 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. EXPORT.GOV. *China Country Commercial Guide*. Disponível em: <[www.export.gov/article?id=China-State-Owned-Enterprises](http://www.export.gov/article?id=China-State-Owned-Enterprises)>. Acesso em: 04 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. *US CODE*. Title 31, chapter 91. Disponível em: <<http://uscode.house.gov/view.xhtml?path=&req=granuleid%3AUSC-prelim-title31-chapter91&f=&fq=&num=0&hl=false&edition=prelim>>. Acesso em: 05 dez. 2018.

WADE, Robert. *Governing the Market: Economic theory and the role of Government in East Asian Industrialization*. New Jersey: Princeton, 1990, p. 52-112.

WALLERSTEIN, Immanuel. *El Futuro de la Civilización Capitalista*. Trad. José Tortosa. Barcelona: Icaria/Antrazyt, 1997, p. 29.

\_\_\_\_\_. 1. “Hold the Tiller Firm: On method and the unite of analysis”. In: WALLERSTEIN, Immanuel. *The Essential Wallerstein*, New York: The New Press, 2000, p. 149-159.

\_\_\_\_\_. “Social Development, or Development of the World-System?”. In: WALLERSTEIN, Immanuel. *The Essential Wallerstein*, op. cit., p. 112-128.

\_\_\_\_\_. “World System Analysis”. In: WALLERSTEIN, Immanuel. *The Essential Wallerstein*, op. cit., p. 129-148.

\_\_\_\_\_. “What Are We Bounding, and Whom, When Bound Social Research”. In: WALLERSTEIN, Immanuel. *The Essential Wallerstein*, op. cit., p. 170-184.

WALLERSTEIN, Immanuel et al. *Aprire le Scienze Sociale*. Trad. Germana Gagliotti; Oreste Ventrone. Milão: Franco Angeli, 1997, *passim*.

WEBSTER, Graham; CREEMERS, Rogier; TRIOLO, Paul e KANIA, Elsa. “Full Translation: China’s ‘New Generation Artificial Intelligence Development Plan (2017)’”. Disponível em: <<https://www.newamerica.org/cybersecurity-initiative/digichina/blog/full-translation-chinas-new-generation-artificial-intelligence-development-plan-2017/>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

WOLF, Martin. *A Reconstrução do Sistema Financeiro Global*. Trad. Afonso Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 112-153.

WOO-CUMINGS, Meredith (Ed.). *The Developmental State*. New York: Cornell University Press, 1990, p. 4-10.

WORLD BANK. *GDP (current US\$)*. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=BR-CN-US>>. Acesso em: 05 dez. 2018.

WU, Fulong; ZHANG, Fangzhu; WANG, Zheng. “Planning China’s Future: How planners contribute to growth and development”. *RTPI Research Report*. n. 12, 2015, p. 2. Disponível em: <[https://pdfs.semanticscholar.org/c3b9/7aa16d7ec1dfa8504e987b113745a9c9756d.pdf?\\_ga=2.252364545.924936441.1580418009-1981521912.1580418009](https://pdfs.semanticscholar.org/c3b9/7aa16d7ec1dfa8504e987b113745a9c9756d.pdf?_ga=2.252364545.924936441.1580418009-1981521912.1580418009)>. Acesso em: 29 jan. 2020.

# INDUSTRIALIZAÇÃO NACIONAL E O SETOR PRODUTIVO ESTATAL

DENIS MARACCI GIMENEZ<sup>1</sup>

RODRIGO SABBATINI<sup>2</sup>

Em 2014, em um encontro voltado para a cooperação acadêmica internacional, um importante representante da comitiva chinesa presente no Brasil foi questionado sobre o enorme dinamismo econômico promovido pelas relações simbióticas entre estado e mercado na China, especificamente, das relações umbilicais entre suas empresas estatais e suas empresas privadas. Reconhecendo de forma discreta a eficiência dessas relações na promoção do desenvolvimento econômico, passou a enfatizar a importância das ações coordenadas orientadas pelo planejamento. Seguindo em seu raciocínio sobre o “modelo chinês”, passou aos exemplos que os guiaram historicamente para a construção de um caminho próprio. Para a surpresa dos presentes, o oficial chinês destacou a experiência brasileira em seu processo de industrialização ao longo do período 1930-1980 como um exemplo virtuoso para a construção do novo modelo chinês a partir de 1978.

---

1. Professor do Instituto de Economia da UNICAMP, Pesquisador e Diretor do Cesit/IE/UNICAMP.

2. Professor de Economia e Diretor nas Faculdades de Campinas (FACAMP).

Demonstrando grande conhecimento sobre essa experiência desde Vargas, a partir da década de 1930, passando por Juscelino Kubitschek nos anos 1950 e pelos governos militares após a “Revolução de 1964”, expressou admiração pela virtuosidade do modelo brasileiro no que se refere às complementariedades e sinergias entre as ações das empresas estatais e de suas articulações com as empresas privadas nacionais e estrangeiras. Em conclusão, formulou uma questão que nos pareceu inquietante para ele e, sem que fosse sua intenção, constrangedora para os brasileiros presentes: por que vocês não fazem mais isso?

Tal indagação, além de constrangedora, é tão inquietante quanto percuciente, em especial para os brasileiros imersos na hodierna catástrofe nacional. O Brasil foi a mais bem-sucedida experiência de industrialização de um país periférico ao longo do século XX. O processo de industrialização do país ao longo de cinquenta anos produziu ao final da década de 1970 uma complexa sociedade urbana industrial, uma das mais importantes do mundo, capaz de incorporar os padrões de produção e consumo dos países centrais, estabelecidos a partir da II Revolução Industrial. Certamente, deve-se considerar aquilo de malsão expressou o “modelo brasileiro”: a pobreza das massas, a desigualdade supina, a precariedade das políticas sociais, a exclusão das maiorias. Ademais, a permanente dependência financeira e tecnológica nunca fora superada e nos acossou no momento de transformação radical do capitalismo em face da globalização financeira e de sucessivas revoluções tecnológicas a partir da passagem dos anos 1970 para os anos 1980 do século passado.

Não obstante, o sucesso foi inequívoco. O esforço em prol da industrialização iniciado por Vargas, prosseguido por Juscelino em seu Plano de Metas e não interrompido pelos militares depois de 1964, produziu uma forma peculiar e eficiente nas relações entre Estado e Mercado no Brasil, entre as empresas estatais, as empresas estrangeiras integradas ao projeto de desenvolvimento e as empresas privadas nacionais, em larga

medida, constituídas a partir das fronteiras de expansão abertas pela ação estatal em suas várias dimensões, financeiras, produtivas e comerciais.

Trata-se de uma experiência bem-sucedida que enfrentou os desafios de uma industrialização levada adiante sob as condições impostas pelo capitalismo em sua fase monopolista. Isso significou enfrentar os desafios da mobilização de enormes massas de recursos financeiros concentrados, enfrentar os desafios da inovação e incorporação do padrão tecnológico radicalmente monopolizado pelas economias centrais, os desafios das enormes escalas exigidas e da complexa teia de complementariedades intersetoriais inerentes, enfrentar riscos estruturais do estrangulamento externo.

Como foi possível enfrentar esses desafios, entre outros, e ser bem-sucedido nesse improvável processo de industrialização modernizadora? E mais, tentando responder ao oficial chinês, como e por que o país interrompeu este processo virtuoso de desenvolvimento?

Contribuir com algumas respostas a estas questões é o objetivo deste capítulo. Partiremos do argumento, já fartamente exposto por importantes intérpretes do Brasil moderno, que o desenvolvimento brasileiro, assim como em outras experiências de industrialização atrasada, foi caracterizado, antes de tudo, pelo protagonismo do planejamento, da coordenação e da ação direta do Estado no então incipiente sistema de produção capitalista brasileiro<sup>3</sup>. Ação integrada do Estado que logrou orientar, apoiar ativamente e complementar o esforço de industrialização do setor privado, dando um sentido a ele por meio dos bancos públicos e da ação das empresas estatais, definindo as decisões de investimentos, as prioridades, os papéis dos participantes, criando novos participantes privados ou públicos, em uma estratégia marcada pelo radical pragmatismo permanentemente adaptado às condições particulares de um país

---

3. Sobre as experiências de industrializações atrasadas ver C. A. Barbosa de Oliveira (2002). Particularmente importante para as peculiaridades nacionais é o capítulo 5: “O capitalismo atrasado”.

continental, de passado escravista-colonial, que buscava romper com a divisão internacional do trabalho.

O propósito desse estudo, portanto, é tecer considerações sobre essa estratégia bem-sucedida da industrialização nacional tomando em conta o protagonismo do Estado, particularmente do setor produtivo estatal (SPE). Evidentemente, também estamos interessados em oferecer elementos, ainda que sintéticos, para refletirmos sobre por que renunciamos a essa estratégia tão bem-sucedida e eficiente em nossas desventuras no mundo globalizado, com resultados evidentes no processo de desindustrialização em curso desde a década de 1980.

A esta Introdução segue-se mais quatro seções e breves conclusões. Na segunda seção trataremos do papel do Estado no capitalismo moderno, à luz de algumas das interpretações mais marcantes do século XX. Na terceira, apresentaremos casos selecionados de desenvolvimento retardatário, discutindo de que forma o setor produtivo estatal contribuiu para estas experiências. Na quarta, será apresentada com maiores detalhes a experiência de modernização e industrialização do Brasil, uma das experiências de desenvolvimento mais bem-sucedidas do século XX. Em seguida, na quinta seção, apresentaremos de que forma o Estado chinês coordenou, sob as brumas da globalização, o mais impressionante processo de desenvolvimento contemporâneo. A última sessão trará nossas conclusões.

## O CAPITALISMO MODERNO E O PAPEL DO ESTADO

Hilferding, Hobson e Lenin tratam de forma sistemática as transformações radicais que deram origem ao capitalismo moderno que nasce com a segunda revolução industrial promovida pelo advento da grande empresa monopolista. Ao tratar do capital financeiro, Hilferding analisa as transformações na propriedade capitalista a partir do desenvolvimento

do sistema de crédito, indicando um movimento característico dos novos tempos que é o progressivo predomínio da sociedade anônima sobre a empresa individual, não simplesmente como um problema organizacional, mas da supremacia do capitalista monetário, do acionista, sobre o empresário industrial, o velho “capitão de indústria”. Indica assim, o caminho de mudança da propriedade capitalista pela mobilização de gigantescas massas de capital monetário, a partir do sistema de crédito, que funcionara como poderoso mecanismo aglutinador, centralizador e gestor de novos capitais, arma decisiva do processo de concorrência no que se refere ao aumento do tamanho das empresas, da intensificação do progresso técnico, do aumento das escalas de produção, da produtividade, em face do movimento de concentração e centralização do capital (HILFERDING, 1985).

Sobre esse processo observado na recém unificada Alemanha de Bismarck, promovido como uma política de Estado, é digno de nota o pioneirismo de Hobson em perceber que esse “capitalismo moderno”, dominado pela grande empresa monopolista, tinha sua sede privilegiada nos Estados Unidos, não simplesmente como um prolongamento do capitalismo europeu, mas com algo realmente novo no novo mundo. “A grandeza de ser grande” encarnada por Andrew Carnegie, John Rockefeller, Jay Gould e J. P. Morgan, expressa a novidade apontada nos Estados Unidos por Hobson (1985). A onda de fusões e aquisições que tomou conta dos Estados Unidos no ocaso do século XIX varreu a empresa típica do padrão anterior e deu origem a empresas como a U.S Steel, responsável por mais de 80% do aço norte-americano produzido no início do século XX, ou a International Paper, formada em 1898 pela fusão de 17 empresas, que passou a produzir, sozinha, 60% do papel para jornais do país (MORRIS, 2007, p. 252-253).

Essa fase superior do capitalismo, como abordado por Lenin, se constituiu na simbiose das finanças, da produção e distribuição, com o

protagonismo do sistema de crédito, revolucionando o mundo do século XX em direção às estruturas de produção e consumo de massa. Com efeito, Lenin observa que por sua dimensão e dinâmica, o capital financeiro não pode ser reinvestido apenas na indústria “trustificada” existente, mas estabelece a tendência da “expansão para fora”, para fora da empresa, para fora do setor, para fora do espaço nacional, transformando a economia mundial nos quadros do avanço do imperialismo. Isso exigiu uma nova economia política das relações internacionais para a sua compreensão (LENIN, 1987).

As realizações econômicas firmadas pelo avanço do capital monopolizado nas grandes estruturas empresariais, suas crises e contradições, foi progressivamente solapando o velho estilo do século XIX no que diz respeito às relações entre a economia, a política e a sociedade. Um capitalismo dominado pelas grandes corporações produzindo uma nova vida política, social e cultural com a chegada das massas a vida pública por meio de sindicatos, partidos políticos, movimentos culturais etc. Novos tipos sociais que caracterizam esse novo mundo com a presença de novas elites, das novas classes médias e de um operariado de peso podem ser vistos na figura do financista, do administrador de empresas, do gerente, do escriturário, do vendedor, do bancário, do petroleiro, do metalúrgico, entre outros.

As experiências do *New Deal* nos Estados Unidos de Roosevelt e do Nacional Socialismo alemão a partir de 1933, ou ainda da social democracia sueca e as iniciativas da Frente Popular na França a partir de 1936, entre outras experiências nacionais de recuperação econômica, são profundas expressões desse processo de transformação do Estado e da consolidação de um novo posicionamento dos governos frente às questões econômicas e sociais colocadas em torno do desenvolvimento econômico nos quadros da catástrofe que eclodiu com o *crash* de 1929. Em seus distintos momentos e de acordo com seus contornos nacionais

particulares, o que na realidade se viu através das políticas de recuperação implementadas durante a década de 1930, foi uma imensa politização das relações econômicas apoiada em um sentimento antiliberal que atingiu os Estados Unidos e com mais força varreu a Europa. Nada mais característico da ordem liberal do que a supremacia da economia sobre a política, do mercado sobre a sociedade. Todavia, como diz Polanyi, naqueles anos de 1930 revolucionários, firmaram-se novas relações entre economia e sociedade, entre Estado e Mercado, novas relações entre o setor público e o setor privado e o avanço de tal processo, em grande medida, se mostrou precursor das perspectivas de condução da vida econômica e social no pós-guerra (POLANYI, 1980).

Mesmo os economistas de estirpe ortodoxa, como Pigou (1932) ou keynesianos da síntese neoclássica como Samuelson (1954) ou Stiglitz (1989), em geral avessos a qualquer intervenção do Estado no livre jogo das forças de mercado, procuravam explicações teóricas, dentro de seu paradigma, para esta nova realidade imposta pelos fatos. Quase como uma confissão de culpa *ad hoc*, apontaram momentos em que a presença do Estado se faria não apenas necessária, mas desejável. De maneira geral, o Estado poderia ter que intervir no sistema de mercado, inclusive ofertando bens e serviços, sempre que tais mercados não fossem capazes de produzir o chamado equilíbrio ótimo de Pareto. O Estado deveria intervir em mercados onde predominassem as chamadas falhas de mercado:

*governments should take a leading role in the allocation of investment, control the 'commanding heights' of the economy, and otherwise intervene to compensate for market failures.*

os governos devem assumir um papel de liderança na alocação de investimentos, controlar as “alturas de comando” da economia e intervir para compensar as falhas do mercado. (KRUEGER, 1990, p. 9)

Falhas de mercado podem ser encontrados em atividades mercantis: a) onde predominassem externalidades negativas; b) onde houvesse maciça assimetria de informações; c) onde predominasse a concorrência imperfeita; d) onde houvesse a necessidade de oferta de bens públicos e; e) quando os mercados fossem incompletos ou inexistentes. Ou seja, mesmo a teoria ortodoxa acaba por reconhecer, inadvertidamente, que o Estado deve sempre intervir na economia, uma vez que qualquer economista bem treinado consegue perceber que, na verdade, ao menos uma de tais “falhas” de mercado pode ser encontrada em qualquer atividade econômica. Ou seja, as chamadas “falhas” não são desvios nem exceções, mas a marca de realidade de qualquer mercado no capitalismo moderno.

Liberto destas insignificâncias teóricas, mas atento à realidade que o cercava, Andrew Shonfield em seu notável livro *Modern capitalism – the changing balance of public and private power*<sup>4</sup> retrata de forma clara os traços marcantes da forma de se enfrentar os desafios de uma economia de mercado dominada pelas grandes corporações em suas relações com o poder do Estado expandido no pós-guerra. Com “grandes diferenças entre as instituições básicas e os métodos econômicos de um país e de outro”, verifica-se uma certa uniformidade em seus traços mais salientes. Registra-se uma influência cada vez maior das autoridades públicas sobre a gestão do sistema econômico, com diferentes mecanismos e tendo a centralidade do controle do sistema bancário e de um vasto setor empresarial, privado ou estatal, publicamente controlado. Todas as experiências nacionais do mundo desenvolvido do pós-guerra, passaram pela imensa ampliação dos gastos governamentais e determinaram diretamente o rumo de um vasto setor das atividades econômicas em cada nação. Os novos métodos adotados para a gestão eficiente do novo capitalismo procuraram dominar a violência do mercado estruturado sob a força das grandes corporações, mantendo a concorrência ativa mas regulada e controlada, assegurando

---

4. A. Shonfield (1968).

uma ampla área de previsibilidade à administração dos negócios frente à intensa transformação tecnológica e aos enormes investimentos, principalmente àqueles de longa maturação, que exigem grande colaboração entre as firmas. Shonfield afirma que naqueles anos do pós-guerra, “o mercado clássico dos tratados de economia tornou-se mais remoto do que nunca” e que os governos, por meio do planejamento econômico, incentivaram as firmas, dentro de cada indústria, a desenvolverem diretrizes unânimes com base em seus interesses comuns de longo alcance. Observa que a administração econômica em larga escala, tanto no governo como no setor privado, é a realização da coerência intelectual frente aos novos desafios econômicos e sociais concretos impostos. Caracteriza-se o “capitalismo moderno”. Sua mais óbvia manifestação é o planejamento nacional de longo alcance, que abrigou também a preocupação com o bem-estar social, elevando o uso dos fundos públicos para a difusão da política social numa escala crescente que, não sendo contraditórios aos objetivos do planejamento, muito ao contrário, passaram a absorver proporção cada vez maior da renda nacional em expansão (SHONFIELD, 1968, p. 107-109).

De toda forma, como demonstram Berle e Means, naqueles meados dos anos 1960, prosseguiu a marcha contínua em direção ao “capitalismo coletivo”, que chamaram de “sistema de incorporação acionária” dedicado ao investimento para a produção. Tal sistema, marcado pelo predomínio crescente da forma de sociedade anônima, ofereceu poder de decisão cada vez maior aos administradores em detrimento ao papel passivo dos acionistas. Para eles, “o deslocamento de cerca de dois terços da riqueza industrial do país da propriedade individual para a propriedade de grandes empresas financiadas pelo público, transforma radicalmente a vida dos proprietários, a vida dos trabalhadores e as formas de propriedade. O divórcio entre propriedade e controle, resultante desse processo, envolve quase necessariamente uma nova forma de organização econômica da sociedade”, tornando crescentemente inútil as justificati-

vas éticas e econômicas apresentadas pela ciência econômica convencional (BERLE & MEANS, 1984).

Talvez o maior intérprete do capitalismo no século XX, John Maynard Keynes lançou, por sua vez, as bases teóricas definitivas para a compreensão da realidade nas modernas economias contemporâneas. Como Keynes foi, além de teórico, um publicista e, sobretudo, um homem público que exerceu grande influência sobre a política mundial antes e durante a II Guerra Mundial, suas ideias foram reconhecidas como um dos pilares da formação, consolidação e expansão da ação direta do Estado no capitalismo moderno.

Já em 1924, em conferência feita em Oxford, *The End of Laissez-Faire*, Keynes mostra como as correntes transformações econômicas, sociais, políticas e culturais no mundo que nasce com o século XX põem fim ao *laissez-faire*, mas não à ideologia do *laissez-faire*. Mostra ali que as ideias estão peremptas em relação à realidade e, no entanto, elas continuam a governar os homens. Aquilo que posteriormente irá aparecer na Teoria Geral quando afirma que “os homens práticos são escravos das ideias de algum economista morto”. Então, a ideia de *laissez-faire* persiste como um problema para o novo mundo do capitalismo moderno, porque as questões impostas são antes de tudo de ordem prática e não de princípios gerais e de ideias abstratas. Naquele mundo do entreguerras, a questão prática é a questão da reforma do capitalismo, de transformar o capitalismo do *laissez-faire* num capitalismo regulado, da politização das relações econômicas que implicam reformas capazes de incorporar certas técnicas, o planejamento e, ao mesmo tempo, algum arranjo político compatível com a nova ordem social (KEYNES, CWK IX).

Nesta mesma ocasião, Keynes defendeu que o Estado não deve substituir nem competir com o setor privado, mas sim ocupar os espaços que as empresas privadas não ocupam, não necessariamente porque não são capazes, mas sobretudo porque, diante das incertezas que cer-

cam decisões intertemporais, optam pelo adiamento do investimento. Como tais investimentos têm impactos sociais, em especial na geração de emprego e renda, devem, portanto, ser objeto de decisões coordenadas e inteligentes que não poderiam ser relegados apenas ao setor privado, motivado pelo lucro<sup>5</sup>. O Estado, desta forma, deveria coordenar e conduzir tais investimentos, por meio da influência concreta sobre as decisões privadas ou por meio de ações diretas. E tal ação de intervenção deveria ocorrer, preferencialmente através de corpos semiautônomos dentro do Estado, tais como corporações públicas:

*I suggest, therefore, that progress lies in the growth and the recognition of semi-autonomous bodies within the state. (...) and we must probably prefer semiautonomous corporations to organs of the Central Government for which Ministers of State are directly responsible.*

Sugiro, portanto, que o progresso esteja no crescimento e no reconhecimento de órgãos semi-autônomos no interior do estado. (...) E provavelmente devemos preferir empresas semi-autônomas a órgãos do governo central pelos quais os ministros de Estado são diretamente responsáveis. (KEYNES, CWK IX, p. 288-290)

Em sua obra mais conhecida, *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, publicada em 1936, Keynes aprofunda tais ideias. Para o autor, a ação do Estado deveria ser direta pois os instrumentos tradicionais como a política tributária e a manipulação da taxa de juros seriam insuficientes para libertar o espírito animal<sup>6</sup> que norteia a sede acumulativa dos capitalistas. As decisões de investimento tomadas no *presente* por capitalistas que têm expectativas de lucro no *futuro* estão submetidas a con-

5. "I believe that some coordinated act of intelligent judgement is required (...) I do not think that these matters should be left entirely to the chances of private judgement and private profits, as they are at present". "Acredito que é necessário algum ato coordenado de julgamento inteligente (...) não acho que essas questões devam ser deixadas inteiramente às chances de julgamento privado e lucros privados, como são atualmente". J. M. Keynes (CWK IX, p. 292)

6. Numa crítica clara ao individualismo metodológico do paradigma ortodoxo, J. M. Keynes (CWK VII, p. 161) define o *animal spirits* como a condição humana que impele o capitalista à ação, que se baseia mais no *otimismo espontâneo* em obter lucro do que no *cálculo racional* e matemático sobre um incerto retorno futuro.

dições de incerteza e podem, assim, ser adiadas ou canceladas, flutuando de tal forma instável que ocasionaria grandes impactos sobre a geração de emprego e renda na sociedade. Tal instabilidade e incapacidade de enfrentar o desemprego involuntário é intensificada ainda pela perseguição do lucro através da acumulação financeira, aquela socialmente estéril, aquela que emerge quando um *empresário* se torna um *rentista* ao explorar a escassez de capital e do crédito. Para Keynes, tal processo deveria ser coibido pela ação do Estado: os capitalistas deveriam ser aproveitados a serviço da comunidade em termos razoáveis de recompensa (Keynes CWK VII, p. 377). A este processo de ação pública Keynes denomina “eutanásia do rentista”<sup>7</sup>. É por esta razão que o Estado, ademais, deveria organizar diretamente o investimento, público e privado, sempre sob a égide do interesse social:

*I expect to see the State, which is in a position to calculate the marginal efficiency of capital-goods on long views and on the basis of the general social advantage, taking an even greater responsibility for directly organizing investment.*

Espero ver o Estado, que está em posição de calcular a eficiência marginal dos bens de capital em visões longas e com base na vantagem social geral, assumindo uma responsabilidade ainda maior pela organização direta do investimento. (KEYNES, CWK VII, p. 164)

Nesse mesmo sentido, o pensador inglês afirma (KEYNES, CWK VII, p. 378) que o Estado deveria atuar como um farol que influencia as decisões privadas de gasto, não apenas através de instrumentos tradicionais de política econômica, mas também através de *outras formas* de atuação<sup>8</sup>. Formas de atuação que deveriam servir como um contrapeso

7. “(...) it would mean the euthanasia of the rentier, and, consequently, the euthanasia of the cumulative oppressive power of the capitalist to exploit the scarcity-value of capital”. “(...) significaria a eutanásia do locatário e, consequentemente, a eutanásia do opressivo cumulativo poder do capitalista de explorar o valor da escassez de capital. (KEYNES, CWK VII, p. 376, grifos nossos).

8. Segundo H. Minsky, “The other ways presumably would include consumption financed by transfer payments, along with increased output of public goods.” “Presume-se que outras formas incluam o consumo financiado por pagamentos de transferência, com aumento da produção de bens públicos”. (2008, p. 154, grifos nossos).

às flutuações do investimento privado<sup>9</sup>. Formas de atuação que se configuram, portanto, como movimento de socialização do investimento<sup>10</sup>, a única forma de assegurar o pleno emprego e a boa vida<sup>11</sup> numa sociedade capitalista reformada. Um capitalismo que respeita os princípios e anseios da iniciativa privada, mas que também é progressivamente mais estável e menos desigual graças à ação decisiva do Estado. Uma sociedade mais desenvolvida, mais civilizada. Estavam assim lançadas, definitivamente, as bases conceituais da expansão de um setor produtivo estatal que precisa interferir diretamente na economia capitalista, de modo a estimulá-la, de forma a salvá-la de suas próprias vicissitudes. Conceitos que, como veremos a seguir, foram amplamente apropriados por países que lograram sucesso em processos de desenvolvimento, modernização e industrialização.

## O PAPEL DO ESTADO NO DESENVOLVIMENTO RETARDATÁRIO

Cada nação buscou o seu caminho a partir do reconhecimento da eficiência desse capitalismo moderno. Por certo, pelo gigantismo dos negócios, o trauma alemão sob o nazismo e a sempre incerta função do poder público estadunidense, Alemanha e Estados Unidos aparecem

9. Em carta a Wiliam Beveridge, principal autor do relatório “*Social Insurance and Allied Services*”, conhecido como *Plano Beveridge*, pilar conceitual do *welfare state* na Inglaterra do pós-guerra, J. M. Keynes critica o então professor da Universidade de Oxford: “*I entirely fail to understand how you can avoid making public investment a counterweight to fluctuations of private investment*”. “Não entendo completamente como você pode evitar tornar o investimento público um contrapeso às flutuações do investimento privado.” (CWK, XXVII, p. 381, grifos nossos).

10. “*I conceive, therefore, that a somewhat comprehensive socialisation of investment will prove the only means of securing an approximation to full employment; though this need not exclude all manner of compromises and of devices by which public authority will co-operate with private initiative. (...) Moreover, the necessary measures of socialisation can be introduced gradually and without a break in the general traditions of society.*” “Penso, portanto, que uma socialização de investimento um tanto abrangente será o único meio de garantir uma aproximação ao pleno emprego; embora isso não precise excluir todos os tipos de compromissos e dispositivos pela qual a autoridade pública cooperará com a iniciativa privada. (...) Além disso, as medidas necessárias de socialização pode ser introduzido gradualmente e sem interrupção nas tradições gerais da sociedade.” (KEYNES, CWK VII, p. 378, grifos nossos).

11. “*The real problems of the future are (...) the profound moral and social problems of how to organize material abundance to yield up the fruits of a good life*”. “Os problemas reais do futuro são (...) os profundos problemas morais e sociais de como organizar a abundância material para produzir os frutos de uma vida boa.” (KEYNES, CWK, XXVII: 261, grifos nossos).

fora da corrente principal do capitalismo moderno, cultuando símbolos anacrônicos do capitalismo tradicional e grande antipatia ao poder do Estado sobre a economia.

Todavia, concretamente, a empresa privada organizada na Alemanha Ocidental caminhara permanentemente guiada pelo instinto de centralizar as decisões econômicas. A despeito dos esforços americanos na ocupação de estabelecer uma base econômica liberal, com empresas divididas, limitadas que competiriam entre si, com aval retórico do Dr. Erhard, ministro da Economia, a indústria alemã na República Federal do pós-guerra organizou-se num sistema hierárquico de associações industriais, que deita raízes no período imperial e que fora reforçado pelos nazistas, revelando que o último desejo dos industriais alemães era estabelecer uma economia de livre mercado formada por pequenos produtores. Assim, as 100 maiores empresas interligadas pelos grandes bancos e pela política de Estado, respondiam por 40% da produção industrial em 1960, empregando um terço dos operários alemães. Aqui está o coração do chamado “milagre alemão” do pós-guerra.

Em contraste com os alemães que concentram o poder público e isso se desdobra sobre a estrutura empresarial, o poder dos altos negócios nos Estados Unidos estabeleceu historicamente impedimentos ideológicos e institucionais expressos na função incerta do poder público na maior economia do mundo. Sempre que possível, ao Estado cabe o papel de árbitro e não de gerente.

Sob o governo de F. D. Roosevelt aceitou-se o planejamento econômico do New Deal para a recuperação numa situação de crise extrema. Conforme afirma Luciano Coutinho, a experiência do governo Roosevelt nos primeiros cem dias foi extremamente dramática. Em meio à crise, decreta uma série de feriados bancários e estende os créditos da *Reconstrucion Finance Corporation* (RFC), agência criada para dar apoio ao fragilizado sistema bancário norte-americano. Por outro lado,

em 1933, cria a *National Recovery Administration* (NRA), uma agência nacional investida de poderes para obrigar a indústria, através de sua subagência, a *National Industrial Recovery Administration* (NIRA), a reorganizar-se. Seus amplos poderes contemplavam a fixação de preços, a distribuição de quotas de produção, entre outras medidas. O General Hugh Johnson, seu diretor-geral, considerava a NRA um instrumento para a conjugação, sob um controle coordenado, do trabalho de todos os departamentos e órgãos de caráter econômico do governo federal. Para ele, a autoridade pública falaria através de uma só voz e responderia à voz única das corporações industriais. Considerava ultrapassada a forma tradicional da empresa competitiva americana. Além da indústria, outra área importante afetada pela Depressão foi a agricultura. Para ela, novas diretrizes governamentais foram delimitadas e novos métodos utilizados a partir da criação da *Agricultural Adjustment Administration* (AAA) uma subagência da NRA. A atividade da AAA envolvia controles completos sobre a produção de cada agricultor e sobre os preços dos vários produtos (COUTINHO, sd).

O Estado passou a intervir como sócio ativo, comprando estoques para manter os preços em níveis desejados e passou a dirigir o sistema agrícola em todos os segmentos. Shonfield (1968) descreve tal política agrícola como um monumento permanente à escola intervencionista do *New Deal*, que acreditava no desaparecimento da era do mercado competitivo. Ademais, observa a própria NRA como um potente instrumento de planejamento econômico centralizado do tipo moderno; também um símbolo da rejeição do capitalismo do velho estilo liberal. Schlesinger (1986), enumera os dogmas deste primeiro ímpeto do *New Deal*: “que a revolução tecnológica tornara inevitável o gigantismo; que não era possível continuar confiando na competição para proteger os interesses sociais; que as grandes unidades eram uma oportunidade e não um perigo a ser combatido; e que a fórmula para a estabilidade da nova

sociedade deve ser a combinação e cooperação sob uma autoridade federal ampla”. Questionado sobre o enorme passo que estava dando contra os velhos ideais do capitalismo de livre mercado, aprovando o planejamento, Roosevelt respondeu: “nunca me senti mais seguro de qualquer coisa em minha vida”.

O ímpeto inicial do New Deal, de 1933 a 1935, produziu uma enorme multiplicação de instrumentos governamentais e institucionais para o enfrentamento da crise. Além da política industrial, agrícola e aquela voltada ao sistema bancário, incluindo o *Glass–Steagall Act*, que passou a controlar grande parte da produção nacional, o gravíssimo problema do desemprego suscitou nas autoridades a disposição de formular políticas especificamente dirigidas a ele. Mediante as fortes pressões políticas da massa de desempregados nas grandes cidades norte-americanas, já em abril de 1933, o governo instituiu o *Unemployment Relief act*, que o equipava de poderes para aliviar o desemprego por meio da criação de empregos públicos e da dotação de subsídios.

Concomitantemente, o apoio aos desempregados foi ampliado através do *Emergency Relief Act*, que aumentou significativamente a área de atuação do governo em relação aos desempregados<sup>12</sup>. A reação contra o aparato governamental montado por Roosevelt não demorou. Apesar dos resultados positivos concretos, em 1935 ele é declarado inconstitucional pela Suprema Corte no caso da NRA. Seguiu-se exigências de corte de gastos públicos para os orçamentos dos anos seguintes. Todavia, o esforço de guerra na década de 1940 ampliou os controles e instrumentos de planejamento econômico nos Estados Unidos. Sob esse formato do “capitalismo moderno à americana” a economia dos Estados Unidos dobrou

---

12. A Lei Wagner, de 1935, também foi outra iniciativa fundamental na consolidação de um leque de políticas públicas voltadas ao enfrentamento da crise. Nela estabeleceu-se o Estatuto do Trabalhador, o sistema previdenciário de aposentadoria, pensão e fundo de desemprego, através de uma base de financiamento apoiada num imposto de 2% sobre a massa salarial. A administração de Roosevelt ainda cria em outubro de 1933, uma agência específica destinada a fomentar à construção civil, a *Civil Works Administration*. Esta nova agência empreitava grandes obras com o objetivo de ampliar a oferta de empregos na construção civil. (COUTINHO, sd).

de tamanho entre 1939 e 1945. Mas os questionamentos prosseguiram por todo o pós-guerra, tendo na gestão do Presidente Johnson as maiores tensões que envolveram sua política de promoção da *Great Society*.

Na corrente principal do capitalismo moderno estão todos os países desenvolvidos, mas atrasados diante dos Estados Unidos e Alemanha. A tradição do planejamento francês inscrita na criação do *Commissariat Général du Plan*, em 1946, pelo General Charles de Gaulle, responsável pela definição do planejamento econômico do país, principalmente por meio dos Planos Quinquenais; o “planejamento das reservas humanas” dos suecos; o Estado como empresário que caracteriza de forma mais contundente o padrão italiano e austríaco.

A Itália, a mais pobre das nações industriais da Europa ocidental em renda *per capita*, foi aquela que mais avançou relativamente nos anos do pós-guerra. No *miracolo italiano*, entre as décadas de 1950 e 1960, a média de crescimento do produto foi superior a 6% ao ano. O crescimento consistente do produto desse país atrasado, que foi apenas abalado pela crise no balanço de pagamentos em 1963-64, teve no papel desempenhado pelo setor público sua peça chave. Em certos aspectos, destaca Shonfield, a Itália é o exemplo mais extremo da iniciativa e intervenção direta do setor público em toda a Europa Ocidental (SHONFIELD, 1968, p. 265-266).

Em larga medida, a importância da empresa nacionalizada e semi-pública deita raízes em políticas opostas ao liberalismo econômico levadas adiante no período fascista. Também as gigantes da indústria italiana do pós-guerra – Fiat, Snia Viscosa, Montecatini, Pirelli, Olivetti, Edison – são filhas do antiliberalismo italiano, assim como uma estrutura bancária muito centralizada e com grande relação com as decisões de Estado. Assim funcionara desde o entreguerras a *Cassa dei Depositi e Prestiti* e o maior banco comercial do país, o *Banco Nazionale del Lavoro*, nacionalizado em 1929, como também, evidentemente, o Banco Central, *Banca d'Italia*, núcleo do sistema de decisão e controle dos empréstimos e investimentos.

O controle sobre as decisões de investimentos e crédito pelo Banco Central era apoiado, principalmente, na enorme concentração de recursos financeiros do sistema italiano, submetidos a imensa autoridade do seu governador, dotado de poderes para supervisionar os negócios, conceder facilidades ou cortá-las junto aos bancos e às empresas industriais. Por óbvio, estão integradas a essa estrutura estatal centralizada de decisão sobre créditos e investimentos todas as empresas italianas, privadas e públicas. E, neste caso, observa-se um peso enorme do setor produtivo estatal na indústria italiana do pós-guerra. Isso pode ser observado pela presença de duas grandes sociedades anônimas: o *Instituto per la Ricostruzione Industriale* (IRI), a maior empresa comercial da Itália, nascida em 1933, que reuniu 120 companhias encampadas a beira da falência diante dos efeitos da crise de 1929; e a *Ente Nazionale Idrocarburi* (ENI), fundada em 1953 incorporando empresas nacionalizadas do setor do petróleo e do gás criadas no governo de Mussolini.

Em 1960, os dois conglomerados respondiam por mais de um quinto de todo investimento de capital na indústria manufatureira, transporte e comunicações, reunindo as empresas mais dinâmicas em termos de crescimento e inovação tecnológica. Na presidência do *Signor Mattei*, a ENI foi dirigida sob o “princípio de *Condottieri*”, como uma companhia de combate diante das grandes companhias estrangeiras de petróleo e gás. A política nacional considerava a empresa um empreendimento obrigatoriamente apoiado pelo poder público, particularmente contando com o apoio dos bancos. O objetivo principal da empresa, integrada ao planejamento nacional de longo alcance, era oferecer combustível barato e certo em abundância para a indústria italiana, reinvestindo seus lucros na ampliação de suas atividades, que incluíram operações com o petróleo soviético, mais barato, num momento de grande tensão da guerra fria<sup>13</sup>. Por outro lado, no início da década de 1960, a IRI respondia por uma série de setores básicos da indústria moderna italiana, sendo o maior empregador da mão de obra

---

13. A. Shonfield (1968, p. 273-274), a partir dos dados da OCDE, *Economic Surveys, Italy*, junho de 1964.

industrial do país. Reunindo empresas decrépitas, em sua maioria, exerceu pressão permanente sobre o Tesouro e sobre a estrutura bancária italiana para a ampliação e aperfeiçoamento de suas atividades, que respondiam por 62% da marinha mercante, 85% da produção de ferro fundido, 55% da produção de aço, 80% da construção naval, 65% da produção de mercúrio, 10% da produção de cimento, entre outros. Ademais, reunia muitas ações de bancos, empresas de engenharia mecânica, aviação comercial, serviços telefônicos, autoestradas, radiodifusão e televisão. Sua importância e dimensão foi reforçada pela política de “investimento não lucrativo” do governo italiano na empresa, na verdade subsídios, com o objetivo de apoiar um ritmo acelerado de investimentos em áreas vitais da economia, tendo por pressuposto a incapacidade das diversas empresas reunidas realizarem tal tarefa de forma crescente, integrada e contínua, contando apenas com recursos próprios. Mesmo com tamanho apoio de subsídios e crédito, à direção do grupo foi dada grande liberdade para traçar a estratégia empresarial orientada pelas diretrizes do planejamento nacional de longo prazo (SHONFIELD, 1968, p. 277).

Na realidade, a experiência italiana do pós-guerra torna visível um aspecto do desenvolvimento econômico no século XX de grande relevância para as nossas preocupações sobre o Brasil: quanto maior o atraso econômico mais imperativa mostrou-se a presença do Estado, do planejamento nacional, de uma estrutura de financiamento centralizada e de um setor produtivo estatal capaz de fazer frente às necessidades impostas pelo capitalismo monopolista.

#### O PAPEL DO ESTADO E O SUCESSO DA INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA

Como observamos, a experiência italiana do pós-guerra torna visível a grande relevância do planejamento nacional, de uma estrutura de financiamento centralizada e de um setor produtivo estatal capaz de

fazer frente às necessidades impostas pelo capitalismo monopolista numa das economias até então mais pobres da Europa Ocidental. E nestes termos, o processo de desenvolvimento italiano explicita que quanto maior o atraso econômico, mais imperativa mostrou-se a presença do Estado numa estratégia de desenvolvimento exitosa.

Nesse sentido, pensamos o Brasil e o sucesso de sua industrialização entre 1930 e 1980. Como afirma Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo, o reformismo desenvolvimentista não foi uma idiossincrasia da história nacional brasileira, mas uma resposta nacional aos desafios impostos pelo capitalismo moderno. Para ele,

o desenvolvimentismo, enquanto projeto ideológico e prática política nos países da periferia, nasceu nos anos 1930, no mesmo berço que produziu o keynesianismo nos países centrais. Uma reação contra as misérias e as desgraças produzidas pelo capitalismo dos anos 1920 (...) A onda desenvolvimentista e a experiência keynesiana tiveram seu apogeu nas três décadas que sucederam o fim da Segunda Guerra. O ambiente político e social estava saturado da ideia de que era possível adotar estratégias nacionais e intencionais de crescimento, industrialização e avanço social. (BELLUZZO, 2004, p. 38].

Nesse ambiente internacional, entre 1930 e 1980 o Brasil conseguiu resultados notáveis, com taxas médias de crescimento superiores aos países desenvolvidos, próximas a 7% ao ano, produzindo assim uma das mais bem-sucedidas experiências de desenvolvimento e industrialização na periferia. Ao contrário de outros países latino-americanos, a estrutura industrial se diversificou, não ficando restrita a poucos ramos de atividade, mas avançando em setores tecnologicamente mais complexos como os de bens de consumo duráveis, de produtos intermediários e de bens de capital.

Num período relativamente curto, o Brasil passou de uma estrutura primário-exportadora a uma economia industrial complexa, na qual, ao final da década de 1970, se produzia praticamente tudo aquilo

que as economias mais desenvolvidas produziam<sup>14</sup>. Transitou de uma sociedade rural a uma sociedade urbana de massas, criando uma nova estrutura de classes, uma ampla classe média, diversificando as ocupações e ampliando oportunidades no mercado de trabalho. Como foi possível? Como foi possível enfrentar o atraso monumental de um país continental que assistiu o mundo realizar duas revoluções industriais mantendo-se integrado à divisão internacional do trabalho por um robusto e diversificado complexo exportador?

**TABELA 1 – BRASIL, TAXAS MÉDIAS DE CRESCIMENTO ANUAL (PERÍODO 1947-1980, EM %)**

PIB	7,1
Agricultura	4,3
Indústria	8,5
Construção Civil	5,7
Bens de Consumo Duráveis	15,3*
Bens de Consumo não Duráveis	5,8*
Bens de Capital	12,8*
Bens Intermediários	10,5*
Exportações	5,6
Importações	5,4
População total	2,8
População urbana	5,6
PEA	4,0
PEA urbana	4,5
PEA rural	-0,6
Emprego	3,1
Emprego urbano	5,1 (*)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Serra (1998)

(\*) Período de 1949 a 1980.

14. É importante ressaltar que o estrondoso êxito na instalação da indústria não foi isento de problemas de ordem competitiva, que contribuíram para o esgotamento do modelo após os anos 1980. Destacamos, por exemplo, a persistência de uma estrutura industrial com escalas insuficientes, em especial ao nível da firma. Além disso, o arranjo Estado-burguesia nacional-capital estrangeiro consolidou uma estrutura excessivamente concentrada, provedora de rendas oligopólicas, e com baixos estímulos ao investimento em inovação. E mais, resultou numa estrutura significativamente dependente da tecnologia estrangeira e dos recursos estatais para a manutenção do esforço de investimento.

Em seu esforço crítico de interpretação sobre a formação e o desenvolvimento da economia brasileira, João Manuel Cardoso de Mello, observa de maneira precisa que o movimento da economia e da formação de “um certo capitalismo” na América Latina foi complexamente determinado, em primeira instância, por fatores internos e, em última instância, por fatores externos. Somente assim, diz, “nem a História aparece como singularidade irreduzível, nem como a realização monótona de etapas de desenvolvimento prefixadas”, como se o destino da nação estivesse traçado, condenando-nos ao subdesenvolvimento e à inserção periférica. Na realidade, nos termos de João Manuel Cardoso de Mello, trata-se dos desafios nacionais peculiares de um “capitalismo tardio”, de uma industrialização levada adiante na fase monopolista do capital com passado escravista colonial. Desafios postos pelo encontro dos padrões do desenvolvimento capitalista moderno com as especificidades brasileiras (CARDOSO DE MELLO, 1982).

Uma larga tradição do pensamento econômico e social brasileiro destaca as fragilidades do processo de industrialização, inclusive evocando elementos explicativos e anacrônicos do rotundo fracasso do país em suas desventuras no mundo globalizado. A fragilidade da burguesia nacional, o conservadorismo das elites, o patrimonialismo, ou ainda, a falta de coesão social aparecem recorrentemente no debate nacional. Todavia, infelizmente, são elementos incapazes de oferecer uma explicação satisfatória para o fato de que estamos diante de uma das mais bem-sucedidas experiências de desenvolvimento capitalista do século XX.

Como em todas as experiências nacionais de desenvolvimento retardatário no século XIX, e mais ainda no século XX, o protagonismo do Estado brasileiro foi o elemento decisivo da exitosa estratégia de industrialização nacional. Constrangido pelo brutal atraso econômico e social do país, o Estado brasileiro planejou, coordenou, investiu, financiou e, finalmente, tornou-se empresário. Constituiu-se, assim, um

enorme sistema produtivo estatal, que, a rigor, criou um verdadeiro empresariado nacional e estruturou a classe trabalhadora em termos de uma projeção nas correntes do desenvolvimento moderno. Produziu-se aqui uma forma peculiar e eficiente de simbiose entre o Estado e o Mercado, entre as empresas estatais, as empresas estrangeiras integradas ao projeto de desenvolvimento e as empresas privadas nacionais, em larga medida, constituídas a partir das fronteiras de expansão abertas pela ação estatal em suas várias dimensões, financeiras, produtivas e comerciais.

Sonia Draibe em *Rumos e metamorfoses – Estado e industrialização no Brasil (1930-1960)*, mostra que o comando do Estado sobre o avanço do capitalismo se fez sob modalidades variadas de intervenção e regulação econômica por meio de uma máquina burocrática-administrativa centralizada e em expansão, abrangendo aspectos cada vez mais amplos da atividade econômica. Assim, diz Draibe, que “visto como um todo o processo de industrialização, uma das condições para a atualização e mesmo a concretização das tendências de direção seria o controle do Estado, uma vez que só nele se completava a capacidade de articulação dos distintos interesses e do estabelecimento das alianças políticas sobre bases estáveis”. Nesse caso, prossegue em sua análise, mostrando que “de uma à outra fase da industrialização, com autonomia, força e capacidade de iniciativa, o Estado brasileiro planejou, regulou e interveio nos mercados, e tornou-se ele próprio produtor e empresário, através de seus gastos e investimentos, coordenou o ritmo e os rumos da economia e, através de seus aparelhos e instrumentos, controlou e se imiscuiu até o âmago da acumulação capitalista” (DRAIBE, 1985, p. 45).

A construção desta simbiose estado-mercado percorreu árduo caminho, em especial se for considerada a secular fragilidade do Estado no Brasil. O protagonista da industrialização brasileira constitui-se historicamente frágil, incapaz de cumprir funções elementares de um Estado Moderno de fato, como ter o monopólio dos mecanismos de

coerção legítima capacidade de tributar e de fazer justiça. Como tratado por Oliveira Vianna em *Instituições Políticas Brasileiras*, um federalismo estabelecido na Constituição de 1891, cuja característica elementar era a fraqueza do governo central diante da força dos poderes locais. Nos termos de Vianna, o problema da construção de um Estado Moderno e da centralização do poder político, permaneceu premente ao longo da primeira metade do século XX (VIANNA, 1999).

Devemos assim destacar que o percurso da industrialização enfrentou, desde o início, dois desafios simultâneos, a saber: a construção de uma economia moderna e a consolidação de um Estado moderno. Desafios expostos, ademais, ao padrão do capitalismo das grandes corporações e a uma estrutura social constituída sob o domínio da grande propriedade, de formas arcaicas de exploração da força de trabalho e do arranjo primário-exportador.

É diante desse cenário desafiador que devemos analisar como a Revolução de outubro de 1930 abriu caminho para a constituição de um Estado com certa autonomia de direção pela heterogeneidade de suas bases de apoio, e que operou nos limites dados pelas contradições inerentes aos diversos interesses representados nessa mesma base social. Em condições políticas internas e externas muito diferentes, pelo menos três momentos foram decisivos para a estruturação do Estado e do setor produtivo estatal no Brasil na bem sucedida trajetória da industrialização brasileira entre 1930 e 1980: a) as reformas promovidas por Vargas no Estado Novo; b) a engenhosa articulação público-privada no Plano de Metas com Juscelino Kubitschek, na segunda metade da década de 1950; c) a reforma administrativa feita pelo governo militar a partir de 1964. Se não, vejamos.

Apesar dos esforços desde 1930, com a subida de Vargas ao poder, apenas quando a centralização do poder político foi efetivada, depois de 1937, é que o governo central, de fato, começou a dispor de relativa

autonomia para poder viabilizar os projetos de modernização. É esse o **primeiro** momento agudo do processo de industrialização.

A necessidade premente de organização de um aparelho burocrático, capaz de responder às demandas constitutivas da modernização capitalista a partir do Estado Novo, impôs ao governo central uma série de questões práticas no que diz respeito tanto à resolução dessas questões, ou seja, como e quando criar os órgãos e empresas, quanto às consequências políticas derivadas dessas iniciativas. Num primeiro momento de modernização, duas iniciativas foram decisivas para avançar a ossatura do Estado brasileiro com seus desdobramentos sobre o processo de industrialização e particularmente da constituição de um setor produtivo estatal: a criação Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP; e a criação do Conselho Federal de Comércio Exterior – CFCE. Ver MARTINS (2020).

O DASP foi criado a partir do decreto-lei 579 de 30 de julho de 1938 em conformidade ao que fora disposto pelo artigo 67 da Constituição de 1937. Segundo o decreto-lei, o órgão passou a ser competente para levar adiante o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e da eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamentos, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público. Seu desdobramento na montagem de DASPs estaduais (os “Daspinhos”) e na organização racional do orçamento público em relação direta com o presidente da República, marca a gênese da formação da moderna burocracia brasileira. A partir de 1938, o chefe do DASP, Luís Simão Lopes instituiu intercâmbio entre técnicos e funcionários com universidades norte-americanas e o IIE (*Institute of International Education*), através de parcerias e bolsas de estudo. O principal intercâmbio ocorreu na *American University*, em Washington, através da *School*

*of Public Affairs* e o Ministério das Relações Exteriores, comandado pelo ministro Osvaldo Aranha. Assim sendo, a gênese e formação da moderna burocracia brasileira é inspirada nas grandes reformas conduzidas nesse campo pelo *New Deal* de Roosevelt, num estilo muito mais inspirado na burocracia americana e não, como sugerido por algumas interpretações, no fascismo europeu.

O DASP em conjunto com o Conselho Federal de Comércio Exterior, criado antes, a partir do decreto-lei 24.429, de 20 de junho de 1934, deu início ao projeto de planejamento econômico centralizado pela União, sob diretrizes diretas do presidente da República, ou seja, acima dos ministérios e para além dos governos estaduais. É sob a direção desses dois órgãos que toda uma série de Conselhos e Institutos são criados para dinamizar o planejamento econômico nacional para a industrialização. Enquanto a burocracia e o controle orçamentário estavam sob a responsabilidade do DASP, o CFCE atuava na formulação de um conjunto de projetos e estudos para que, posteriormente, a própria Presidência da República se incumbisse da sua execução. Como órgão consultivo, a constituição do CFCE abarcou, além de técnicos e funcionários de Estado, membros de setores da indústria nacional privada. Atuando como órgão consultivo da Presidência da República, desenvolveu por mais de dez anos estudos que foram fundamentais para a industrialização brasileira e para a montagem do sistema produtivo estatal no Brasil. Praticamente todo planejamento inicial para a montagem da indústria de base no Brasil saiu dos estudos deste Conselho, sendo implementado durante e após o Estado Novo. Estudos do CFCE indicaram a necessidade estratégica de separação da Siderurgia e da Mineração no Brasil e assim propuseram a criação de duas companhias, a Companhia Vale do Rio Doce em Minas Gerais e a Companhia Siderúrgica Nacional em Volta Redonda/RJ, marcos fundamentais da industrialização brasileira. Estudos indicaram a necessidade de criação de um aparato de planejamento específico para

o setor de energia e assim o Conselho propôs a criação do Conselho Nacional do Petróleo, decisivo na futura criação da PETROBRAS, e a organização do sistema elétrico brasileiro, embrião da Eletrobras). Tais proposições ainda se desdobraram no segundo governo Vargas, por exemplo, na criação do BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico em 1952, diretamente recomendado pelos trabalhos da “Comissão Mista Brasil-Estados Unidos” (CMBEU), que reuniu técnicos americanos e brasileiros na formulação de orientações para implementação de projetos prioritários para o desenvolvimento econômico do país (SILVA, CACHAPUZ & LAMARÃO, 2004).

O **segundo** momento agudo de modernização da economia brasileira deu-se com o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, quando se completou a industrialização pesada, a partir de um enorme protagonismo do planejamento público e da constituição de um amplo sistema produtivo estatal. Na verdade, a construção dos estágios superiores da estrutura industrial integrada no Brasil, tal como tratado por Carlos Lessa, foi progressivamente exigindo maior presença e articulação do Estado, sob condições de maior complexidade, tanto interna, quanto externa<sup>15</sup>. Entretanto, é importante mencionar que o Plano de Metas propunha claramente um salto de modernização que, naquele momento, era incompatível com o aparato estatal criado pelo Estado Novo. Apesar dos avanços da era Vargas, prevalecia ainda a “não coordenação instrumental” da ação estatal, uma vez que esta era vista como um conjunto de instrumentos que atuavam como simples soma de poderes, na ausência de coordenação, sequer parcial, dos poderes pré-existentes, na precariedade do poder estatal no trato do crédito, sem um Banco Central, onde o Banco do Brasil representava em torno de 40% das operações em um sistema bancário, assim como em um sistema tributário, presentes como herança da economia primária-exportadora. Tratava-se, portanto, de uma si-

---

15. A presente análise sobre o Plano de Metas foi amplamente apoiada em C. Lessa (1983).

tuação peculiar de um país subdesenvolvido de dimensões continentais, onde, internamente, observam-se graves limitações dadas por sistemas produtivos em distintos estágios de desenvolvimento, por uma escassa integração regional e setorial, prevalecendo um esquema policêntrico de formulação e execução de políticas, pela grande dispersão de escassos recursos fiscais, por um peso enorme dos estados controlando sistemas econômicos isolados, desdobrando-se em resistências brutais ao governo central e ao seu planejamento.

Por outro lado, já estavam presentes na sociedade poderosos fatores de impulsão a uma política de desenvolvimento com protagonismo do Estado. A crescente aceitação do papel do Estado como “empresário inovador” é um deles e não fora simplesmente produzida por motivos ideológicos, mas pelo sucesso inequívoco da constituição pretérita de um importante sistema produtivo estatal, exemplificada pela criação da Companhia Siderúrgica Nacional – CSN (1941), da Companhia Vale do Rio Doce – CVRD (1942), da Companhia Hidrelétrica do São Francisco – CHESF (1945), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE (1952), da Petróleo Brasileiro – PETROBRAS (1953) etc.<sup>16</sup> Também deve ser destacado que a presença de instrumentos anteriores da política de desenvolvimento, mesmo dispersos, ampliou o raio de ação ao Estado brasileiro junto ao setor privado, nacional e estrangeiro. E os avanços ocorreram. As responsabilidades do setor público nos eixos estabelecidos no “Plano de Metas”, a saber, a ampliação da oferta de energia, transporte e insumos básicos (principalmente siderurgia), desempenharam papel decisivo para o setor privado (nacional e estrangeiro). Setores de elevada complexidade no que se refere aos investimentos, demandando vultuosos recursos e longos períodos de maturação, abriram fronteiras de investimentos para a entrada das grandes corporações estrangeiras no setor de bens de consumo duráveis, por exemplo, e para o capital nacio-

---

16. Sobre a gênese do sistema produtivo estatal, ver o excelente trabalho de S. Dain (1986).

nal privado em bens intermediários e em toda sorte de ricas oportunidades de investimentos articulados às decisões do planejamento estatal. Um planejamento que necessitou de grande precisão e execução intersetorial articulada<sup>17</sup>. Os resultados foram extraordinários e praticamente todas as metas estabelecidas foram cumpridas ou superadas. Alguns exemplos claros são os 14 mil quilômetros de rodovias e 11 mil quilômetros de ferrovias construídos; a produção de petróleo bruto que saiu de 5,6 mil barris para 64,6 mil barris por dia (1955-1959); a produção de cimento, que quase dobrou no período, de 2,7 milhões de toneladas para 5 milhões; entre outros.

Concretamente, como tudo isso foi feito? Nos setores prioritários de transporte, energia e outras atividades industriais básicas, diretamente o setor estatal. Para as rodovias, o fortalecimento do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER, um departamento autônomo criado por Vargas em julho de 1937; para as ferrovias, a constituição da Rede Ferroviária Sociedade Anônima – RFFSA, em 1957, uma *holding* que consolidou 18 ferrovias regionais, com o objetivo principal de promover e gerir os interesses da União no setor de transportes ferroviários; para a navegação mercante fez-se a união de várias empresas, com destaque para Lloyd Brasileiro e a Companhia Nacional de Navegação Costeira sob comando da “Comissão de Marinha Mercante”; para a eletricidade, sob coordenação autárquica do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica foram sendo constituídas várias empresas regionais que depois foram reunidas na Eletrobras a partir de 1962, já proposta por Vargas em 1954; para o petróleo, a recém-criada PETROBRAS; para a metal mecânica, o fortalecimento da Fábrica Nacional de Motores (FNM), além da NOVACAP, responsável pela construção de Brasília.

---

17. Como uma das dimensões das dificuldades enfrentadas e da necessidade de planejamento sofisticado, em 1961, na saída do Plano de Metas, a assessoria técnica da Presidência da República estimava que o governo central respondia por apenas 30% do orçamento público e os outros 70% estavam com os governos subnacionais. Ver C. Lessa (1983).

E como todas essas iniciativas se relacionavam com o precário orçamento público? O “Velho DASP” não conseguia enfrentar os novos desafios da complexa elaboração orçamentária sem o poder discricionário dos tempos de Vargas no Estado Novo. Assim, sem qualquer planejamento anterior, o caminho foi sendo construído por meio da constituição de fundos financeiros de aplicação vinculada, entidades públicas autárquicas e pelo orçamento próprio das empresas estatais, com um sentido comum: todos fora dos limites do orçamento fiscal. Todos transformados em espaços de planejamento e execução com grande interesse do setor privado. Todos gozando de grande apoio do BNDE. Talvez o maior exemplo tenha sido o “Fundo de Reparcelamento Econômico”, o maior deles, que basicamente tinha autonomia para fazer tudo o que fosse prioridade do planejamento econômico. Neste caso, cabe destacar, que o BNDE se transformou, na prática, num órgão de financiamento, planejamento e gestão, como o centro das decisões governamentais, acima dos “localismos” e peça básica da filosofia do Plano de Metas.

Outra dimensão da estratégia era a incorporação articulada do setor privado. Pretendia-se, a rigor, avançar na dura tarefa iniciada por Vargas de criação de um moderno empresariado nacional. Além disso, pretendia-se também articular os interesses nacionais e aqueles do capital estrangeiro. Assim, a estratégia levou à criação de entidades administrativas especiais de caráter colegiado, os famosos “Grupos Executivos”. De grande destaque foi o Grupo Executivo da Indústria Automobilística – GEIA, fundamental na estratégia de absorção das montadoras multinacionais europeias e norte-americanas na constituição do setor automobilístico, com desdobramentos importantíssimos em todo setor de autopeças, com grande presença de empresas privadas nacionais que foram sendo constituídas. Não é ocioso dizer que sem estradas, energia, siderurgia e toda a infraestrutura promovida, não haveria multinacionais no setor automobilístico, tampouco existiriam empresários nacionais no setor de autopeças.

No mesmo sentido, outros grupos foram criados: o GEIMAR para máquinas agrícolas e rodoviárias, o GEIMAPE para a indústria mecânica e pesada, o GEMF para a exportação e comércio de ferro, o GEIMF para material ferroviário, o GEICON para a construção naval. Bom exemplo da potência dessa estratégia é a construção naval. O GEICON tinha por objetivo estudar projetos de financiamento para a ampliação da capacidade de produção dos estaleiros brasileiros e de dois estrangeiros que então se instalaram no Brasil. Assim, contemplou seis estaleiros – Ishikawajima, Verolme, Caneco, Mauá, Só e EMAQ – com financiamentos amparados pelo recém-criado Fundo de Marinha Mercante (FMM), para a construção de navios de médio e grande porte. Neste caso, um bom exemplo é o Estaleiro Caneco. Tratava-se de uma precária empresa restauradora de navios fundada em 1886 no bairro portuário do Caju no Rio de Janeiro. Adquirida pela família Donato em 1945 – família do ramo de extração e venda de madeiras nobres no Espírito Santo, proprietária da Companhia Industrial de Madeiras Barra de São Mateus –, por força do GEICON, recebeu, em 1960, a primeira encomenda de uma embarcação cuja entrega definitiva ocorreria apenas em 1966, dadas as dificuldades tecnológicas e gerenciais comuns às demais empresas do setor naquele momento. Sob a direção do empresário Arthur João Donato, um filho de imigrantes de ascendência europeia, formado em Direito em 1945, no início da década de 1970, o Caneco era um dos maiores produtores de navios do Brasil e um dos maiores do mundo. Criou-se um empresário e uma importante empresa no setor, onde o grau de nacionalização da produção dos navios chegou a 80% na década de 1970<sup>18</sup>. Um problema central da estratégia de industrialização era fazer o planejamento articulado exigido pelas complementariedades setoriais, escalas de produção, necessidades de financiamento etc. Neste sentido, o que define o Plano de Metas é o

---

18. CPDOC (sd).

pragmatismo de suas soluções instrumentais, que pode ser visto na montagem informal de um conjunto de “centrais de coordenação”, com ativa relação direta com o presidente da República, que buscavam compatibilizar os distintos objetivos frente à fragmentação do Estado. Na verdade, sua “coordenação global” não foi pré-concebida. As dificuldades práticas fizeram, tendo no BNDE, para dentro, e na Superintendência de Moeda e Crédito – SUMOC, para fora, no comércio exterior pilares fundamentais. Diga-se, ambos na esfera financeira.

Em suma, as realizações do Plano Metas aprofundaram a industrialização brasileira. O país que ingressou na década de 1960 é profundamente diferente daquele que Vargas tomou posse para o seu segundo governo. Ao mesmo tempo, o sucesso do Plano de Metas radicalizou as contradições e a necessidade de reformas estruturais capazes de projetar o desenvolvimento de uma sociedade urbana industrial. Conforme amplo tratamento dado pelo pensamento econômico brasileiro, o cenário no início dos anos 1960 era de desaceleração da economia, com forte componente cíclico em face da intensidade e das características da expansão do ciclo que completou a industrialização pesada (TAVARES, 1972). Vigorava também um avanço marcante da inflação, majorada pelo intenso crescimento da renda, num momento de descompasso entre a demanda e a oferta, resultando num aumento generalizado dos preços. Diante deste cenário de transição se apresentam sucessivamente as “reformas de base” do presidente João Goulart, grande parte dos impasses de seu governo e a definição de um estilo desenvolvimento capitalista no Brasil com a eclosão da “Revolução de 1964” e sua modernização conservadora.

Inaugura-se, assim o **terceiro** momento agudo do processo de industrialização e modernização do Estado brasileiro. Na percuciente análise de Cláudia Guimarães (1990), “1964 deve ser explicado tanto pelo o que destrói quanto pelo o que constrói”.

De fato, um conjunto de importantes reformas estruturais foi concebido e executado pelos sucessivos governos militares a partir de 1964. Reforma financeira, reforma fiscal, reforma da política salarial, reforma na política social e uma importante reforma administrativa foram levadas a cabo através de diversas medidas de ordem regulatória e por outras ações diretas do Estado. Por exemplo, a reforma administrativa foi instalada em 1967 pelo decreto-lei 200/67, com o objetivo declarado de institucionalizar mudanças na administração do Estado brasileiro para que desempenhasse os novos termos de sua relação com a economia. Tratava-se de um antigo problema presente e colocado num amplo projeto de reforma administrativa elaborado em 1952 por Vargas, cujo centro era modernizar a administração financeira e orçamentária do Estado. Diante da brutal reação, a proposta não foi sequer encaminhada ao Congresso e posteriormente Juscelino evitou o desgaste político com isso, criando, como vimos, uma estrutura informal e ágil vinculada ao Plano de Metas. Todavia, seu sucesso ampliou contradições entre uma economia industrializada e a brutal fragilidade das estruturas do Estado.

A preocupação básica com a reformulação institucional esteve presente desde o início do governo militar, seja na criação do Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica ou na própria criação do Banco Central do Brasil. O sentido geral da reformulação implementada em 1967 era a ampliação necessária das funções do Estado na gestão da economia nacional. Na verdade, tal ampliação buscava menos impulsionar a industrialização, tarefa já cumprida e mais atuar na gestão e planejamento de um capitalismo já constituído. Trata-se de uma reformulação que via o papel decisivo do Estado no processo de acumulação de capital, que buscava tornar mais dinâmicas e integradas as relações entre Estado e Mercado. Como observado por Toninelli (2000), tal ampliação da intervenção estatal estava ao par da práxis da política

econômica mundial, que acabara por instalar economias verdadeiramente *mistas*, isto é, em que a presença do Estado regulador, financiador e produtor caminha ao lado do setor privado, influenciando-o decisivamente. O Brasil estava tão próximo da ideologia reinante que mesmo Roberto Campos, um ícone do liberalismo nacional, mas também protagonista da burocracia estatal desde a era Vargas, reconheceu que “(...) certamente o grau de intervenção (no mercado de trabalho e no sistema financeiro, por exemplo) foi muito superior ao habitual em países não socialistas. Mas o que conta não é tanto o grau de intervenção, mas sim o tipo de intervenção” (CAMPOS, 2004, p. 637).

De fato, o primado da reforma administrativa era a consolidação de um Estado forte, planejador e eficiente, a partir da imposição de critérios técnicos ao funcionamento dos organismos estatais. O decreto-lei 200/67 foi composto por dezessete títulos, que passavam pela definição da administração direta e administração indireta federal, com o sentido de dar maior caráter empresarial ao setor produtivo estatal. Concretamente, em seu título I, a administração federal passou a comportar a distinção entre “administração direta”, constituída pelos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e de seus ministérios e “administração indireta”, formada pelas autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, entidades dotadas de personalidade jurídica própria e vinculadas ao ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua finalidade.

Nos títulos seguintes, estabeleceu regras para o orçamento anual da União e programas orçamentários plurianuais. Adiante, deu maior autonomia para administração indireta em sua ação, desde que respeitado o planejamento central. Inspirado no IRI italiano (*Instituto per la Ricostruzione Industriale*), retira dos Ministérios o poder de nomear dirigentes das estatais, que passam apenas para a supervisão. Também impõe a todos os ministérios a existência de órgão de planejamento, coordenação

e controle financeiro, assim como normas para licitações, com o firme objetivo de dar ao setor privado a execução de tarefas submetidas ao planejamento do Estado<sup>19</sup>. Qual é o movimento em seu conjunto? Pelo grau de desenvolvimento da economia brasileira, ampliar a centralização decisória e a descentralização operacional. Por um lado, o fortalecimento do planejamento do Estado, inclusive expresso em maior suporte à pesquisa com a criação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (1964/1967) e da Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP (1965), integrada ao IBGE, criado por Vargas em 1938. Por outro, ampliar os espaços de execução para as empresas privadas. Todavia, isso não significou um recuo do setor produtivo estatal frente à crescente participação do setor privado. Muito ao contrário. Enquanto na década de 1950 foram criadas 15 novas empresas federais e 49 estaduais, num total de 64 empresas, entre 1960 e 1969 foram criadas 39 empresas federais e 175 estaduais e entre 1970 e 1976 outras 70 empresas federais e 60 estaduais. Assim, no período posterior ao Plano de Metas (1960-1976) foram criadas 109 empresas federais e 235 estaduais. Mesmo considerando que parte disso foi reorganização do setor produtivo estatal, é inequívoco o seu avanço, tanto no volume, como no escopo das atividades empresariais do Estado brasileiro.

A reforma administrativa, em conjunto com as outras reformas, particularmente a reforma financeira e a reforma fiscal, amplia a capacidade de intervenção do Estado. Não obstante, não consegue assegurar a integração virtuosa desejada. O que se observa é um Estado com poder redobrado, mas com um poder crescentemente estilhaçado. Esse movi-

---

19. É digno de nota: as resistências enfrentadas pelos militares dentro do Estado e no setor privado a esse movimento. Não por outro motivo, o decreto-lei 199/67 é editado juntamente com a reforma administrativa, redefinindo o papel do Tribunal de Contas, colocando-o na posição de controlador externo do poder executivo e não interno, sem poder de interferência em atos e ações do Presidente da República e dos Ministérios. O diagnóstico é que o TCU freava as ações do Estado desde Vargas, passando por JK. Assim, define o TCU como órgão auxiliar do Congresso Nacional e não mais como “sujeito do registro das contas públicas”. Torna-se apenas avaliador externo do Balanço da União e de seu orçamento. Cf. C. Guimarães (1990).

mento é muito claro no setor produtivo estatal e na ação das empresas estatais que, por sua importância e grandiosidade, fogem do controle do planejamento nacional e passam a atuar como espaços de poder autônomos dentro do Estado.

De toda forma, no ocaso do período de industrialização, entre o “Milagre” (1967-1973) e o II PND (1974-1979) ganha redobrada força o setor produtivo estatal. Particularmente no governo Geisel, a estratégia do II Plano Nacional de Desenvolvimento impõe o protagonismo das estatais. Basta observar as metas físicas estabelecidas para os setores eleitos como prioritários: metas de crescimento de 151% da capacidade instalada da indústria química, 178% da indústria naval, 152% da siderurgia e metalurgia, entre outros, é notório que em todos os setores prioritários estão as empresas estatais e mais, a elite do sistema produtivo estatal.

A dinâmica econômica dos setores privilegiados pelo II PND, tais como energia hidrelétrica, energia atômica, indústria petroquímica, metalurgia dos não ferrosos (em especial alumínio), produção de etanol, exploração e refino de petróleo, transporte marítimo etc., pressupõe elevadas economias de escala ao nível da planta e estrita coordenação de investimentos de grandes blocos de capital, tanto privados nacionais, como estrangeiros. E esta coordenação é feita, por exemplo, por grandes empresas estatais, como Itaipu Binacional e PETROBRAS, mas cujos efeitos da expansão se estendem uma miríade de empresas privadas de vários setores, portes e origem de capital.

Um exemplo sintomático é o arranjo para a instalação de polos petroquímicos (de São Paulo, em 1972, da Bahia, em 1978, e do Rio Grande do Sul, em 1982): foram planejados no âmbito do II PND, com ênfase na descentralização regional da produção industrial; foram financiados pelo setor público (incentivos da SUDENE, recursos do BNDE e BNB, por exemplo); e tiveram sua instalação liderada pelo braço petroquímico da PETROBRAS (Petroquisa). Ao arranjo juntaram-se diversas empresas

privadas nacionais (e.g. grupos UNIPAR, ULTRA, Suzano, Odebrecht, Geyer, Mariani, Ipiranga) e empresas estrangeiras (e.g Dow, Union Carbide, Solvay, Rhodia, Philips Petroleum, Basf, Bayer). Coordenadas pelo esforço do planejamento, e sob o comando do setor produtivo estatal, estas empresas consolidaram o modelo de gestão tripartite em toda a indústria petroquímica no Brasil, inclusive com participações acionárias cruzadas. Ademais, a criação dos polos estimulou novos investimentos de empresas fornecedoras de equipamentos industriais (como Bardella ou Dedini) e de produtos metalúrgicos (como CONFAB). Fomentaram o surgimento ou a expansão de empresas fornecedoras de serviços industriais (montagem, instalação, manutenção). E permitiram a expansão do setor de transformados plásticos, grande gerador de empregos industriais. E este não é um exemplo isolado. Em todos os segmentos privilegiados pela expansão industrial do II PND o mesmo efeito multiplicador, oriundo do setor produtivo estatal, atingiu positivamente o setor privado.

Ou seja, o arranjo liderado pelo setor produtivo estatal logrou, nos anos 1970, não apenas completar a instalação da estrutura industrial até então compatível com os países industrializados, mas também ampliar o sistema produtivo privado, ao criar demanda para fornecedores nacionais e ofertar insumos industriais (petroquímica, energia, aço, alumínio, celulose etc.) com escala e preços adequados à expansão de produtores a jusante da cadeia. Ou seja, o sistema produtivo estatal estimulou sobremaneira o setor produtivo privado e contribuiu decisivamente para o êxito do processo de industrialização e modernização da economia brasileira.

No entanto, o arranjo virtuoso começa a ruir ao final dos anos 1970. O primeiro problema vem do *front* externo. Ao contrário de grande parte do período de industrialização, quando o país cresceu sem lançar mão de significativo endividamento externo, que totalizava em 1967 apenas 3 bilhões de dólares, desde o “Milagre” o crescimento apoiou-se amplamente em um padrão de financiamento dependente de recursos

externos, em uma conjuntura de alta liquidez internacional e crédito farto. Ao mesmo tempo em que sustentou o crescimento acelerado dos anos 1970, essa política levou o país a um rápido e elevado endividamento externo, particularmente do setor estatal, tornando-o altamente vulnerável a choques externos<sup>20</sup>. As dificuldades já haviam percorrido grande parte da década de 1970. Em meio a interesses contraditórios, num cenário de progressivo agravamento das condições econômicas internacionais e da desaceleração do crescimento desde 1974, vê-se um Estado progressivamente paralisado, incapaz de prosseguir na articulação de interesses públicos e privados, nacionais e estrangeiros, para encaminhar questões de fundo para a sustentação do crescimento, como as fragilidades da estrutura interna de financiamento e das bases de inovação tecnológica, num ambiente internacional de turbulência financeira e transformação radical do padrão tecnológico. Nas palavras de João Manuel Cardoso de Mello, os problemas e impasses fundamentais explicitados no II PND estão “centrados na definição dos rumos da expansão futura e na estruturação de mecanismos capazes de garanti-la”. E prossegue:

A maior razão de seu fracasso foi determinada pela incapacidade de se ajustar os interesses da grande empresa estatal, grande empresa nacional privada e corporação multinacional. Não se trata aqui, como julgam os desavisados, de um conflito desencadeado a partir de interesses gerais de cada segmento empresarial (...) O problema, na realidade é muito outro: em torno de cada projeto definido pelo Estado, há que compor interesses específicos das empresas de cada segmento. Ocorre que nenhum dos interesses ou bloco de interesses é capaz de se impor, viabilizando o objetivo fixado pelo Estado. Nestas circunstâncias, o Estado se vê dardejado por uma onda de solicitações contraditórias, que é incapaz de conciliar e atender (...) O aturdido Leviatã assiste, de mãos atadas, o encurtamento súbito

---

20. Para uma crítica sobre o II PND e a estratégia de desenvolvimento nos anos 1970 ver C. Lessa (1998).

de seu poder financeiro e é surpreendido com acusações de promover a estatização desenfreada. (CARDOSO DE MELLO, 1977)

O aprofundamento da crise internacional que se arrastara por toda a década de 1970 e seus desdobramentos a partir da reconversão da política norte-americana, com o “choque de juros” promovido em outubro de 1979 pelo Federal Reserve, criou não somente um ambiente hostil para as políticas nacionais de desenvolvimento, mas levou à bancarrota a periferia endividada e altamente dependente dos recursos externos. Ante a carência de formas de organização capitalistas superiores capazes de assegurar o mínimo de autonomia financeira e tecnológica, compreendidas primordialmente pela constituição de um sistema financeiro adequado às necessidades do desenvolvimento e de uma base produtiva assentada em grandes empresas nacionais, com capacidade competitiva internacional, o país sucumbe num cenário de forte restrição e diante do posterior fechamento do crédito externo à periferia com a “crise da dívida externa”<sup>21</sup>. Em condições históricas distintas, internas e externas, nas quatro décadas seguintes à “crise da dívida” e na chamada era da globalização, o Brasil interrompeu seu processo de desenvolvimento. Assistiu-se um processo de regressão da estrutura produtiva brasileira em relação à estrutura produtiva mundial em meio à relativa estagnação econômica e social. Na década de 1980, os efeitos devastadores do estrangulamento externo e a reação interna a ele, promoveram não somente a alta inflação, mas, entre outros problemas, a desorganização das finanças públicas com enorme fragilização do setor produtivo estatal. Propostas de reorganização foram feitas, como a montagem do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND) e de uma *holding* de estatais, integradas aos esforços de estabilização do Plano Cruzado, buscando uma articulação superior da estrutura de financiamento, produção e inovação. Mas sucumbiram nas condições e impasses da “Nova República”.

---

21. Sobre as debilidades estruturais da economia brasileira, ver M. C. Tavares (1972).

Outrossim, frente à desorganização do setor público, a estratégia de desestatização ganhou força e foi levada adiante na década de 1990. Os ventos liberais sopraram nas velas dos poderes nacionais estabelecidos, promovendo um amplo programa de privatizações que radicalizou a desorganização do sistema produtivo estatal e seu caráter historicamente inorgânico. Mesmo assim, o Brasil contou ainda com a importante presença das empresas estatais em setores chaves da economia no processo de retomada do crescimento a partir de 2003. Falamos aqui da enorme importância dos bancos públicos (BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) no financiamento das empresas, assim como da centralidade da PETROBRAS ou da ELETROBRAS e de seus programas de investimentos, acompanhados atentamente pelo setor privado nacional e estrangeiro. A crise econômica a partir de 2015 e as condições políticas hodiernas que se impuseram, parecem identificar o sistema produtivo estatal e os bancos públicos remanescente não como espaços fundamentais para possibilidades de uma estratégia de retomada do desenvolvimento, mas como inimigos públicos da racionalidade econômica e da nação.

#### GLOBALIZAÇÃO E O PAPEL DO ESTADO NA MODERNIZAÇÃO CHINESA APÓS 1978

Como vimos, o processo de industrialização e modernização da economia brasileira em quatro décadas foi um dos mais bem-sucedidos casos de desenvolvimento socioeconômico do mundo, especialmente se considerarmos as especificidades periféricas ao qual fomos submetidos desde o início. O caso chinês, coincidentemente iniciado nos estertores do processo brasileiro e que também completou recentemente 40 anos, foi, no entanto, mais amplo e ainda mais exitoso. Tal como no Brasil ou em outros casos de desenvolvimento retardatário e tardio, o processo chinês, a partir de 1978, também lançou mão de extensiva participação

do Estado, inclusive de forma direta através de empresas estatais. E tal como nas outras experiências, o processo chinês também respeitou suas especificidades locais e também teve que se adaptar ao ambiente internacional vigente.

Dentre as características domésticas iniciais destacam-se uma economia populosa, pobre, fechada, rural e com recursos naturais insuficientes<sup>22</sup>. Além disso, vigia um amplo e ineficiente regime de planificação centralizada, onde os elementos de economia de mercado eram virtualmente inexistentes. Por fim, deve-se destacar a vigência de um rígido regime político que, desde 1949, reside nas mãos dos líderes do Partido Comunista Chinês (PCC). Do ponto de vista externo, o desenvolvimento chinês esteve condicionado pela retomada generalizada das políticas liberais, em que os fluxos econômicos internacionais se expandiram farta e livremente em praticamente todos os países. Enquanto o Brasil modernizou-se e industrializou-se durante o regime regulado de Bretton Woods, com base em mercados internos, a China o fez sob a égide da globalização.

A nova ordem econômica mundial se caracteriza, entre outras coisas, pela desregulamentação e pela liberalização dos fluxos comerciais e financeiros transfronteiriços, pelo acirramento da concorrência capitalista (e da rivalidade oligopolista) em escala mundial, ou ainda pelo deslocamento da produção industrial dos países centrais para os periféricos. O processo de desenvolvimento chinês coincide com a intensificação destes fenômenos globalizantes a partir dos anos, razão pela qual é fácil apontar a China como grande protagonista deste processo. De fato, a China se torna o maior produtor industrial e o maior exportador do mundo (ver Tabela 2). E mais, a China se insere como protagonista ao estabelecer uma relação simbiótica com os EUA, ainda o maior mercado do mundo e principal centro financeiro do capitalismo. Simbiótica porque os EUA, que acumulam crescentes déficits comerciais e na conta corrente do balanço de paga-

---

22. Ver tabela 2.

mentos, encontram na China seu maior parceiro comercial e, ao mesmo tempo, o principal financiador de seus passivos externos. Não por acaso, a China se torna a maior detentora de reservas cambiais denominadas em dólar e, também, no maior credor de títulos públicos estadunidenses<sup>23</sup>.

**TABELA 2 – BRASIL E CHINA: FATOS ESTILIZADOS, 1978 E 2018**

	1978		2018	
	Brasil	China	Brasil	China
População (Milhões)	115	956	209	1.393
População Urbana (% do Total)	63,6	17,9	86,6	59,2
PIB Per Capita (US\$ correntes)	1.744	156	8.921	9.771
PIB (US\$ bilhões constantes de 2010)	865	294	2.310	10.797
PIB (% no total mundial)	3,3	1,1	2,8	13,1
Exportações (US\$ bilhões correntes)	12,7	9,9	239,7	2.487,10
Exportações (% no total mundial)	1,0	0,8	1,2	12,8
Grau de Abertura (Corrente de Comércio em % do PIB)	14,5	9,7	29,1	38,2
Reservas Internacionais (US\$ bilhões correntes)	6,9*	10,1*	374,7	3.168,20
Agricultura (Valor Adicionado em % do PIB)	10,3	27,7	4,4	7,2
Indústria** (Valor Adicionado em % do PIB)	35,5	47,7	18,4	40,7
Indústria de Transformação (% no total do valor adicionado mundial)	nd	nd	1,3	28,2
Crédito Doméstico ao Setor Privado (% do PIB)	50,3	50,3	61,8	161,1
Patentes depositadas por residentes (unidades)	1.954***	4.065***	4.980	1.393.815

\* Valores em 1980; \*\* Inclui a indústria de transformação, indústria extrativa e da construção; \*\*\* Valores em 1985

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Banco Mundial e da WIPO

Ou seja, o êxito do processo de industrialização chinês foi inequívoco, mesmo diante da globalização. Entre 1978 e 2018, como pode ser observado na Tabela 2, o PIB chinês cresceu 9,4% ao ano; a renda per capita cresceu anualmente 11%, atingindo 9.771 (ou 110% do Brasil e 16% dos EUA); as exportações cresceram a uma taxa de 15% ao ano; houve rápida urbanização; e a indústria<sup>24</sup> ainda representava, ao final do

23. Para uma análise mais aprofundada deste modelo sino-americano simbiótico, ver, por exemplo, L. G. M. Belluzzo (2009, em especial capítulo 10).

24. Indústria de transformação, indústria extrativa e construção.

período, 41% do PIB (contra 18% no Brasil). E mais: entre 1978 e 2017, 740 milhões de pessoas deixaram a linha de pobreza<sup>25</sup>. Inegavelmente, a China se tornou a segunda maior potência mundial, ameaçando fortemente a liderança estadunidense, tanto do ponto de vista econômico e tecnológico<sup>26</sup>, quanto do ponto de vista político. Como o processo de modernização chinês pôde ser bem-sucedido é objeto de diversas interpretações. *Grosso modo*, analistas ortodoxos<sup>27</sup> entendem que a abertura econômica e as demais políticas de liberalização implementadas a partir de 1978 foram cruciais para explicar o êxito do processo. Predomina a visão, nos círculos ortodoxos, de que a China só pôde crescer e se desenvolver porque se rendeu às benesses do livre mercado. Nada é mais distante da realidade. As reformas chinesas iniciadas em 1978 transformaram, de fato, uma *economia planificada*, onde todos recursos eram alocados através da ação do Estado e que situava-se quase isolada dos fluxos econômicos internacionais, em uma *economia de mercado*, onde prevalecem empresas privadas (inclusive estrangeiras), onde os fluxos comerciais internacionais representam quase 40% do PIB e onde os princípios de mercado determinam a alocação dos recursos em praticamente todas as atividades econômicas. A China moderna opera, inegavelmente, sob “uma forma de capitalismo, e não sob uma forma disfarçada de economia planificada” (NAUGHTON & TSAI, 2015, p. 18).

A predominância de mecanismos de mercado, no entanto, não impediu que a dinâmica econômica continuasse sendo controlada, direta e indiretamente, pelo Estado chinês. Tal como grande parte dos países industrializados modernos, a China contemporânea é uma economia mista, onde predominam os mecanismos de mercado, mas onde vigora

---

25. C. Fang et al. (2018, p. 12).

26. Segundo WIPO (2019), a China foi responsável, em 2018, por mais de 46% de todos os depósitos de patentes no mundo, quase 90% delas de responsabilidade de empresas chinesas. O volume de patentes depositadas foi quase três vezes maior que o do segundo colocado no ranking, os EUA.

27. Ver, por exemplo, N. R. Lardy (2014).

também a força de um Estado que regula, financia e produz numa extensão muito mais ampla do que se observa em outras economias com presença estatal intensa. A este arranjo dual, onde a força da concorrência privada interage com farta intervenção estatal, Naughton & Tsai (2015) denominaram como uma forma de *capitalismo de estado*. Já Xi Jinping, líder chinês desde 2013, caracterizou o modelo chinês como *socialismo com características chinesas*<sup>28</sup>. Independentemente de como se denomina o modelo, o importante é ressaltar que a China adotou, a partir de suas especificidades e sob as condições internacionais vigentes nas últimas décadas, uma versão ampla, moderna e mais eficiente dos modelos de intervenção estatal que foram tão importantes, como vimos, no desenvolvimento dos países centrais no pós-guerra, assim como na heroica industrialização brasileira. Se não, vejamos.

Todas as antigas economias planejadas enfrentaram o desafio do estabelecimento de mecanismos de mercado e a expansão (ou ressurgimento) de empresas privadas em detrimento do encolhimento (ou virtual eliminação) do setor produtivo estatal. Os países do leste europeu experimentaram, por exemplo, um processo radical, de conversão imediata em uma economia de mercado<sup>29</sup>. Experimentaram a passagem abrupta de uma economia planejada para o capitalismo selvagem, sem mediações. Por outro lado, a China diferenciou-se dos países do leste europeu pelo gradualismo, pelo pragmatismo e pela menor extensão do processo de desestatização. O *gradualismo* diz respeito tanto a secular cautela chinesa, quanto à necessidade de testar mudanças num ambiente ainda contaminado pelo passado de planificação, obtendo assim o paulatino apoio de antigos líderes do PCC. “Cruzar o rio, sentindo com cautela cada pedra da travessia”, defendia Deng Xiaoping, patrono das reformas a partir em 1978. *Pragmatismo* deriva da sublimação ideológica, isto é, as reformas

28. “It means that the path, the theory, the system, and the culture of socialism with Chinese characteristics have kept developing, blazing a new trail for other developing countries to achieve modernization”. (XI, 2017)

29. Segundo G. Chow (2018, p. 104) os países egressos do antigo bloco soviético adotaram uma “terapia de choque”, na tentativa de mudar quase imediatamente para uma economia de mercado.

foram implementadas em aparente contradição às doutrinas comunistas do PCC, que, entretanto, permaneceram vivas no discurso político.

O mote das reformas poderia ser sintetizado em outro famoso aforismo atribuído a Deng: “não importaria a cor do gato, basta que elimine os ratos”. Na prática, portanto, as reformas pró-mercado avançaram em detrimento da manutenção da ideologia anticapitalista do PCC, que se manteve entrincheirado no poder, ao contrário do que viria a ocorrer nos demais países do antigo bloco soviético. Segundo Chow (2018) a estabilidade política doméstica (fora e dentro do PCC) contribuiu para galvanizar o apoio às reformas, cujo progressivo sucesso, explicitado pelo rápido crescimento econômico, reforçou ainda mais o pragmatismo ideológico e a posterior aceleração do processo gradual de transformação.

Já no que refere à desestatização, é importante ressaltar que inicialmente houve forte e progressivo aumento da participação do setor privado na economia, menos por causa de privatizações ou desinvestimentos públicos, e mais porque houve, de fato, um estímulo à criação e expansão de empresas privadas que, movidas pela concorrência, ocuparam rapidamente os espaços de valorização do capital. Segundo Lardy (2018), houve um “deslocamento” relativo do setor produtivo estatal e não sua mera substituição pela empresa privada<sup>30</sup>. Em 1978, a produção industrial a cargo das empresas estatais era de 80% do total. Em 2015, esta participação relativa era de cerca de apenas 20%. Ou seja, houve uma forte retração *relativa* do Estado empresário na economia. No entanto, ao final deste período a produção estatal restante era 12 vezes maior do que 1978. Em 2016, as empresas estatais ainda empregavam 47 milhões de pessoas, ou cerca de 11% da força de trabalho urbana. Ao invés de promover uma rápida e maciça privatização, o processo de modernização chinesa foi alterando o papel da empresa estatal e a natureza (e extensão) de sua influência sobre a econo-

---

30. Cf. N. R. Lardy (2018, p. 330) “*Unlike some other formerly centrally planned economies, in China, privatization of SOEs has been only a minor contributor to the rise of private business.*” “Ao contrário de outras economias anteriormente planejadas centralmente, na China, a privatização das empresas estatais tem sido apenas um pequeno contribuinte para o aumento dos negócios privados.”

mia do país. Segundo Jefferson (2016), Song (2018) e também Naughton (2018), a evolução do setor produtivo estatal (SPE) pode ser agrupado em etapas, cada qual com características próprias.

Na primeira fase, entre 1978 e meados dos anos 1990, o esforço do SPE foi para contribuir com a paulatina transformação da China numa economia de mercado. Através de mecanismos contratuais, as empresas estatais passaram gozar do aumento da autonomia em relação ao Executivo e suas comissões de planificação, tanto no nível federal, quanto provincial e municipal. O corpo diretivo das estatais tinha a responsabilidade de introduzir mecanismos de mercado, em especial a perseguição do lucro e a institucionalização de práticas mercantis de compra de insumos e venda de produtos. Dentre os resultados deste processo inicial de transformação, observa-se a forte descentralização da produção estatal, o forte aumento da concorrência entre as empresas públicas (com conseqüente piora dos indicadores de rentabilidade) e, sobretudo a expansão de empresas “coletivas”, representando a primeira onda de compartilhamento da propriedade produtiva. Estas empresas nascem associadas aos governos ou comunidades locais<sup>31</sup>, mas agregam paulatinamente sócios privados, e passam a orbitar em torno das estatais regionais maiores, produzindo, sobretudo no início, bens de consumo não duráveis: são as *Town and Villages Enterprises* (TVE), que se expandem pelo país em várias centenas de milhares<sup>32</sup>. São também as TVE que passam a receber em parceria os primeiros capitais estrangeiros, neste caso, originários da “China não

31. Cf. Y. Yao (2018, p. 85). “*In the 1980s, township and village enterprises (TVEs) emerged and prospered, becoming engines of China’s industrial growth. Local governments played a crucial role in advancing the development of TVEs. (...) Entrepreneurs who wanted to start enterprises had to tie up with the local government, resulting in the emergence of a large number of so-called red-cap enterprises*”. “Nos anos 1980, as empresas de municípios e vilas (TVEs) surgiram e prosperaram, tornando-se motores do crescimento industrial da China. Os governos locais desempenharam um papel crucial no avanço do desenvolvimento das TVEs. (...) Os empresários que desejavam iniciar tais empresas tiveram que se vincular ao governo local, resultando no surgimento de um grande número da chamada empresa de capitalização.”

32. X. Wang (2018, p. 171, tradução nossa) afirma que “as TVEs responderam à demanda do mercado, mobilizando a força de trabalho de forma rápida e eficiente” e, por esta razão, “se tornaram a ponta de lança das reformas pró-mercado”. Segundo o autor, em 1977 as TVE empregavam cerca de 23 milhões de pessoas. Em 1984, 52 milhões, ou 11% da força de trabalho chinesa. E em 1992, eram 106 milhões.

continental”): são os capitais HMT (Hong Kong, Macau e Taiwan). Vale ressaltar também que a entrada de capital estrangeiro na China pós-1978 também se deu por experimentos graduais: nas chamadas Zonas Econômicas Especiais (ZEE), onde práticas de livre mercado, incentivos fiscais e o estímulo à atração de IDE são progressivamente implementados<sup>33</sup>. Nesta fase de transição, portanto, o SPE continua sendo ainda e, por larga margem, a principal força produtiva do país. Além disso, segundo Song (2018), as estatais continuaram sendo a fonte essencial de equipamentos, de capacitação técnica e gerencial e de demanda para as TVE's e para as empresas privadas que foram surgindo no processo<sup>34</sup>. A segunda fase de reforma do papel das empresas estatais inicia-se em 1992 e estende-se até 2003. É neste momento que são acelerados os processos de privatização em larga escala, sobretudo das empresas de menor porte e ou de setores de bens de consumo. Através da venda, da concessão, de *leasing* ou outras formas de desinvestimento, milhares de empresas estatais foram deslocadas para a propriedade privada ou simplesmente encerradas. Segundo Song (2018, p. 352) existiam em 1995 cerca de 118 mil estatais. Em 2002 eram “apenas” 34 mil, resultando numa redução de mais 44 milhões de postos de trabalho antes estatais. O mais relevante, entretanto, foi a implementação da política denominada *zhuada fangxiao*, grosso modo, “reter as maiores, vender as menores”. O objetivo era concentrar e centralizar a atividade produtiva do Estado nas empresas de maior parte, mais rentáveis e que tivessem importância estratégica para o país. Iniciou-se assim um processo de fusões e aquisições e de conglomeração de empresas públicas. Além disso, foram implementadas várias diretrizes que alteraram

33. As ZEE são inicialmente instaladas, em 1980, em quatro cidades na costa sul da China: Shenzhen, Xiamen, Zhuhai e Shantou. Numa clara demonstração do gradualismo e experimentalismo das reformas, somente em 1984 são autorizadas novas ZEE: 14 novas cidades costeiras são autorizadas a operar nos moldes das quatro originárias e, novamente, a parceria entre os capitais HMT, as TVEs e demais empresas estatais é crucial para o desenvolvimento deste experimento controlado de abertura.

34. G. Jefferson (2016, p. 9, tradução nossa) sintetiza o argumento: “a entrada de novas firmas e uma crescente concorrência drenou o *market share* das empresas estatais, ao mesmo tempo que incentivou seus mais motivados e competentes funcionários a se transferirem para empresas não estatais”.

a forma de controle e gestão das estatais remanescentes: princípios de governança corporativa começaram a ser implantadas e iniciou-se o processo de venda de frações do capital, com retenção do controle majoritário.

Um dos resultados obtidos por esta transformação da natureza das estatais foi a melhoria significativa dos indicadores de rentabilidade das companhias, graças, sobretudo, a ganhos de escala (aos níveis da planta e da firma) e de eficiência de gestão. O melhor desempenho permitiu a redução da necessidade de aportes fiscais (incluindo subsídios) como principal instrumento de financiamento e capitalização das estatais. O crédito bancário público, também reestruturado e ampliado neste momento, assumiu um papel decisivo nesse sentido, ao promover a reestruturação da dívida e mesmo o *write-off*<sup>35</sup> de boa parte dos empréstimos inadimplidos (*non-performance loans*) destinados às estatais que estavam se reestruturando. Nesta fase foram também institucionalizados vários mecanismos de mercado, já presentes na fase anterior, mas ainda não regulados pelo incipiente estado de Direito chinês. Estabeleceu-se em leis a personalidade jurídica da empresa (1993) e institucionalizou-se regras de concorrência (1994). Esta nova institucionalidade, acrescida ao novo regime de gestão das estatais, contribuiu definitivamente para a consolidação dos mecanismos de mercado na China contemporânea, ao mesmo tempo em que se explicitou a profunda interdependência das empresas e capitais privados com o SPE.

Na década seguinte (2003-13), consolidam-se os controles de governança corporativa nas estatais e intensifica-se o processo de concentração e centralização das empresas públicas remanescentes. Em 2003 é criada a *State-owned Assets Supervision and Administration Commission* (SASAC), órgão diretamente ligado ao Conselho de Estado, isto é, à alta cúpula do regime chinês. A SASAC centraliza as decisões estratégicas, e

---

35. Cf. N. R. Lardy (2018, p. 331).

aponta e avalia os altos executivos de mais de uma centena de grandes conglomerados estatais, que se consolidam como o pilar da economia chinesa. Através de processos de fusões e aquisições, domésticos e internacionais, estes conglomerados tornam-se corporações gigantes ao nível mundial: em 2019, 82 das 500 maiores empresas do mundo compiladas pela Fortune Global 500<sup>36</sup> eram estatais chinesas, quase todas supervisionadas diretamente pela SASAC. Outra mudança importante foi o aprofundamento da venda de ações – em especial na bolsa de Shanghai – ou seja, de parte do capital estatal nestas grandes corporações como forma de captar recursos no mercado de capitais, sem que houvesse a ameaça da perda de controle por parte do Estado. Completa-se, portanto, o processo de substituição do controle puro pelo controle com propriedade compartilhada com investidores privados: em 2000, 17% das estatais remanescentes eram empresas de capital misto (com controle público); em 2013, esta proporção era de 79%<sup>37</sup>. A nova fase de ação do SPE chinês no começo do século XXI incluiu também a explicitação da nova estratégia de propriedade, controle e gestão em setores selecionados. Setores selecionados por sua influência estratégica e importância econômica (ver Quadro 1). Tal definição norteou as decisões da SASAC e influenciou fortemente a iniciativa privada que, atenta a esta sinalização estratégica do Estado, moldou suas próprias decisões de investimento. A concentração das estatais e a divulgação de seus planos de ação e expansão em setores selecionados permitiu, a um só tempo, o aumento significativo da oferta de insumos básicos e o aumento da demanda efetiva, estimulada pelo imenso e crescente poder de compra estatal. Além disso, o melhor desempenho das estatais e sua nova forma de financiamento via mercado

---

36. G. Colvin (2019). Vale ressaltar que outras 37 empresas chinesas privadas fazem parte da lista das 500 maiores empresas do mundo.

37. L. Song (2018, p. 370).

de capitais, permitiu que os bancos públicos, também reestruturados<sup>38</sup>, pudessem aumentar significativamente o crédito (barato) para as empresas privadas. O crédito ao setor privado salta de 109% do PIB em 2006 para 158% em 2016<sup>39</sup>.

**QUADRO 1 – CHINA: ESTRATÉGIA DE CONTROLE ESTATAL EM SETORES SELECIONADOS, 2006**

<b>Grupo</b>	<b>Exemplos de setores</b>	<b>Metas de propriedade estatal</b>
Setores Estratégicos	Defesa, geração e distribuição de energia, petróleo, petroquímica, telecomunicação, carvão, aviação e transporte marítimo	Manter 100% do controle e aumentar ativos públicos
Setores Básicos	Máquinas e equipamentos, automóveis, TIC, construção, aço, metalurgia dos não ferrosos, química, P&D	Controle majoritário da propriedade e da gestão; aumentar influência estatal mesmo com redução do capital
Outros setores	Trading, medicina, materiais de construção	Manter influência e controle em empresas-chave; nas demais, redução da participação do Estado

Fonte: MATLIN (2007) a partir de documentos do Conselho de Estado chinês.

Em suma, o setor privado chinês em expansão beneficiou-se, desta forma, de uma estrutura de custos competitiva e de um horizonte de investimento que reduzia as incertezas e liberava seu *animal spirits* empreendedor: não por acaso, entre 2000 e 2013 o número de empresas privadas de grande porte cresceu 19% ao ano. (SONG, 2018, tabela A19.1)

É neste ambiente de consolidação da relação simbiótica entre o SPE e o pujante e competitivo setor privado chinês que é empreendida, já no governo de Xi Jinping, a fase mais recente de transformações das

38. L. Burlamaqui (2015, p. 735 e seguintes) oferece uma boa descrição da reestruturação dos bancos chineses neste período. Também Y. Huang & X. Wang (2018, p. 293-294) dimensionam o sistema financeiro chinês, destacando a importância do setor público: dos 1017 bancos do país em 2016, apenas 5 eram privados. Em 2019, os quatro maiores bancos do mundo eram os quatro maiores bancos comerciais estatais da China (ICBC, CCBC, ABC, BoC). Em conjunto, os *big four*, possuíam quase 14 trilhões de dólares em ativos (S&P Market Intelligence, 2019).

39. World Bank (vários anos).

empresas estatais chinesas. Segundo muitos analistas<sup>40</sup> esta nova fase, em implantação até 2020, renova e amplifica o caráter de liderança estratégica das empresas estatais chinesas, assim como aumenta o controle estreito destas empresas pela cúpula do Estado. Vários são os elementos que permitem tal afirmação. Em primeiro lugar, mudanças nas regras de governança corporativa indicam que tem havido aumento do controle direto do PCC sobre o *board* dos grandes conglomerados estatais sob gestão da SASAC. Esta redução da autonomia dos gestores cumpre dois papéis: melhorar as práticas de *compliance* (uma vez que a popular cruzada anticorrupção de Xi Jinping mirou com afinco os outrora poderosos gestores das estatais) e intensificar a convergência entre a estratégia política e econômica de desenvolvimento do Estado e as políticas de investimento destas grandes corporações estatais. Uma segunda mudança, que corrobora a convergência de interesses políticos e corporativos, é o agrupamento das estatais por classes de atuação. As estatais serão agrupadas em duas classes: aquelas que atuam em setores “públicos” e aquelas que atuam em setores “comerciais” (e neste caso serão divididas por setores mais ou menos competitivos). Ainda que restem dúvidas de como serão classificadas as estatais, o importante é que se explicita um duplo objetivo e forma de controle e avaliação. As estatais atuantes em segmentos “públicos” (e.g. defesa, energia, transporte, finanças) serão avaliadas por sua capacidade de promover impactos sociais e econômicos (para o conjunto do sistema produtivo) e pela gestão de custos e qualidade de produtos e serviços. Ou seja, neste caso, as estatais teriam um claro mandato político, em que o desempenho econômico/financeiro da empresa é menos relevante.

Já as estatais classificadas em setores “comerciais” (como os descritos no Quadro 1 acima) devem responder a metas de lucratividade e se submeterem a controles mais rígidos de governança corporativa. Neste caso, está previsto ainda um aumento da venda de ações (sem cessão do

---

40. G. Jefferson (2016), N. R. Lardy (2018), B. Naughton (2018) ou H. Yu (2019).

controle) em poder do Estado, aumentando a fração de capital privado nestas empresas ainda controladas pelo Estado<sup>41</sup>. Além disso, nesta nova fase de atuação as estatais continuarão liderando setores estratégicos (ver Quadro 1 acima), mas também deverão estar à frente dos investimentos em inovação em áreas designadas como prioritárias pelo plano “Made in China 2025”, boa parte deles em áreas de manufatura inteligente (indústria 4.0), inteligência artificial, *big data*, novos materiais, biotecnologia e energia renovável<sup>42</sup>. Em suporte às atividades que delimitam trajetórias tecnológicas, foi proposto também um novo instrumento de coordenação do investimento público através das empresas estatais. Além da ação coordenadora estratégica da SASAC, a ação estatal também será canalizada através de um novo instrumento de investimento público: fundos e empresas de *venture capital*. As *State Capital Investment and Operations Companies* (SCIO) operarão como veículos de atuação e investimento em setores na fronteira tecnológica, comprando participações acionárias em *startups* e coordenando o investimento de alto risco em segmentos inovativos<sup>43</sup>. Com estas medidas, a China se aproximaria de uma versão moderna de um Estado empreendedor que influencia, financia e coopera com um setor privado inovador na fronteira do desenvolvimento tecnológico, no sentido sugerido, por exemplo, por Mazzucato (2015). Por fim, as estatais terão papel decisivo no mais importante plano de internacionalização chinês, a *Belt and Road Initiative*<sup>44</sup>, um vasto programa de investimentos em infraestrutura comandada (e financiada) pela China em países que integram a antiga rota da seda (terrestre e marítima). De acordo com Song (2018, p. 362), SOEs should remain party controlled.

---

41. L. Song (2018, p. 364) aponta, ademais, que a nova dupla natureza das estatais se estende também ao corpo executivo das empresas. Haverá duas carreiras nas estatais: aquelas em que o funcionário tem estabilidade no emprego, mas renuncia a um salário de mercado; e aquelas em que o executivo tem incentivos financeiros tal como nas empresas privadas líderes, mas é avaliado por metas anuais de desempenho e, portanto, não tem estabilidade.

42. PRC State Council (2015) e USCC (2017).

43. B. Naughton (2018, p. 385).

44. Para uma introdução ao programa ver, por exemplo, Y. Huang (2016).

SOEs will still serve political goals such as fostering indigenous innovation, supporting social stability and promoting economic initiatives abroad such as the Belt and Road Initiative (BRI), regardless of the category to which they belong.

Também Naughton (2018, p. 382) explicita esta redobrada estratégia de intervenção econômica:

The current wave of SOE reform clearly intends a strengthening of the state sector's effective presence in the economy. It does not countenance any privatisation or selling down of the state share. Of course, this is consistent with past policy, in which the CPC [Communist Party of China] has insisted that public ownership should be the main body of the economy and state ownership should be the leading force, which must be consolidated and developed.

A atual onda de reformas do Special Operation Executive (SOE) claramente pretende fortalecer a presença efetiva do setor estatal na economia. Não admite privatização ou venda da parte do Estado. Obviamente, isso é consistente com a política passada, na qual o Communist Party of China (CPC) insistiu que a propriedade pública deveria ser o principal órgão da economia e a propriedade estatal deveria ser a força principal, que deve ser consolidada e desenvolvida.

Ainda que esta última reforma esteja em curso, alguns impactos sobre o setor privado já podem ser observados. Em primeiro lugar, houve uma retração *relativa* dos créditos bancários públicos destinados às empresas privadas, uma vez que o sistema financeiro estatal também recebeu diretrizes para apoiar mais intensamente esta nova fase de desenvolvimento das empresas estatais, em detrimento das empresas privadas<sup>45</sup>. Não por acaso, segundo Lardy (2018, p. 341), desde 2016, e pela primeira vez em

---

45. Segundo N. R. Lardy (2018, p. 339), o crédito bancário para empresas privadas caiu de 57% do total em 2013 para 19% em 2015, enquanto a fração destinada às empresas estatais passou de 35% para 69% no mesmo período.

décadas, a taxa de crescimento dos investimentos a cargo de empresas públicas suplantou, por larga margem, a taxa de investimento das empresas privadas. Em segundo lugar, grupos privados de grande porte, em geral líderes em segmentos de alta tecnologia, têm sido instados a participar como sócios minoritários nas grandes corporações estatais, reforçando assim, de maneira formal, a aliança entre o capital privado e o capital estatal, robustecendo a estratégia de criar grandes “campeões nacionais” (e que são líderes globais), controlados pelo Estado, mas em parceria com “campeões” privados<sup>46</sup>. Independentemente dos momentos distintos que, desde 1978, reformularam a natureza e a extensão do setor produtivo estatal chinês, o importante é observar que esse processo de modernização instituiu uma economia de mercado, em que impera uma pujante concorrência no setor privado, mas que é ativamente controlada, de forma centralizada, pelo Estado. Em suma, o novo sistema produtivo estatal pode ser caracterizado na China pelos seguintes elementos centrais:

Controle direto do Estado sobre setores produtivos estratégicos, inclusive na fronteira tecnológica através de empresas estatais, empresas de capital misto com controle majoritário do Estado ou *holdings* de empresas de capital misto, cujo núcleo de decisões corporativas estão centralizados nas mãos da cúpula política do regime;

Medidas permanentes de planejamento e de política industrial, incluindo políticas de inovação, de comércio exterior e de apoio à internacionalização de empresas, públicas e privadas, sempre em consonância com políticas fiscais e tributárias expansionistas e se valendo de um extenso controle sobre os fluxos internacionais de capitais;

Estrito controle estatal sobre a finança, incluindo o controle total do crédito bancário e parcial do mercado de capitais.

---

46. Um exemplo é o caso da venda, em 2017, de 35% das ações da estatal UNICOM, a segunda maior empresa de serviços de telecomunicações da China, para as gigantes de tecnologia Alibaba, Tencent, Baidu e JD.com (ver L. Song, 2018, p. 362). Note-se, ademais, que a política de controle estatal sobre os conteúdos de internet e que acabam por banir do mercado chinês os serviços, por exemplo da Google, criam, por sua vez, uma importante reserva de mercado para estas grandes empresas privadas de capital chinês que podem, assim, defender e ampliar seus espaços de acumulação de capital num ambiente de forte concorrência global.

Este arcabouço que se valeu das especificidades domésticas da China planejada e influenciou e se aproveitou das condições internacionais (como a globalização e a deslocalização industrial) para aperfeiçoar, gradualmente, as tão exitosas experiências do século XX de desenvolvimento sob a coordenação estatal, tanto nos países centrais, como no Brasil.

Este modelo aperfeiçoado permite que o controle do Estado estimule, de forma simbiótica, e com sucesso excepcional, a gênese, a expansão, a rentabilidade crescente e, em muitos casos, o aumento de competitividade internacional (inclusive através de inovações) de centenas de milhares de empresas privadas chinesas. O investimento privado é, desta forma, diretamente estimulado pelo investimento e pela ação estatal.

Por fim, nos valendo<sup>47</sup> das ideias de Keynes, podemos concluir, portanto, que o setor produtivo estatal chinês reduz as incertezas do investimento privado, ao planejar, coordenar e garantir, através, por exemplo, de um imenso poder de compra do Estado e de suas empresas, a expansão da demanda efetiva. Elimina gargalos produtivos e reduz custos de operação das empresas privadas, através da oferta de insumos produtivos com escala e preços adequados. Reduz ainda os custos de capital, através da oferta elástica de crédito público a juros baixos para empresas privadas de todos os portes. E promove a eutanásia do rentista, dificultando a valorização do capital de forma socialmente estéril e direcionando o *animal spirits* do empresário chinês para atividades que contribuem para o lucro privado, mas também para a geração de emprego e para o desenvolvimento econômico exitoso. Ou seja, o modelo chinês é a mais profunda e bem-sucedida experiência aplicada de *socialização do investimento*, exatamente nos moldes sugeridos por Keynes para solucionar o problema do desemprego<sup>48</sup> e, desta

---

47. Autores como L. Belluzzo (2004), J. Ross (2010), L. Burlamaqui (2015) e E. Jabbour & L. F. Paula (2018) também discutiram o desenvolvimento chinês à luz das ideias keynesianas.

48. Segundo M. C. Marcuzzo (2010, p. 198), Keynes entendia que “*by making the future dependent on the economic success of an active social investment policy it would free individuals from the deprivations deriving from unemployment*”.

forma, permitir constituição de uma sociedade estável e mais justa<sup>49</sup>, mesmo no capitalismo contemporâneo<sup>50</sup>. O que é perfeitamente compatível com as aspirações, ainda incompletas<sup>51</sup> mas já bem-sucedidas, do modelo de capitalismo de Estado com características chinesas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procuramos discutir no presente capítulo a importância do Estado e do setor produtivo estatal nos processos de desenvolvimento, industrialização e modernização das principais economias centrais e na periferia emergente, como o Brasil e a China. Nossa principal conclusão é que o papel do Estado que planeja, coordena, financia e produz diretamente não é o de ator coadjuvante, mas o de protagonista dos modelos de desenvolvimento em praticamente todos os países que iniciaram tardiamente, e sob condições internacionais distintas, seus processos de industrialização ou modernização.

Todos os países que quiseram se sentar atrasados à mesa do capitalismo monopolista, aquele em que vigora o poder do capital centralizado e concentrado, tiveram que lançar mão da liderança ainda mais ampla do setor produtivo estatal. Em todos os casos de desenvolvimento tardio, o setor produtivo estatal foi e é a espinha dorsal do desenvolvimento.

Nesse sentido, coube destaque aos dois casos mais bem-sucedidos de desenvolvimento tardio na periferia: o Brasil, entre as décadas de 1930 e 1970, e a China, entre os anos 1980 e 2010. Em ambas as etapas de 40

49. “*In Keynes’s own view his theory implied that the existing order should be replaced by a much more egalitarian economy, based upon a dominance of social control over investment.*” Na opinião de Keynes, sua teoria implicava que a ordem existente deveria ser substituída por uma ordem muito mais igualitária, economia baseada no domínio do controle social sobre o investimento.” H. Minsky (2008, p. 12).

50. “*The anti-crisis measures of China’s ‘socialist market economy’ are far closer to those Keynes foresaw than those taken by any capitalist economy.*” “As medidas anti-crise da “economia socialista de mercado” da China estão muito mais próximas daquelas previstas por Keynes do que as tomadas por qualquer economia capitalista.” (J. Ross, 2010, p. 158).

51. B. Naughton (2017) demonstra que a redução da desigualdade ainda está longe de ser uma realidade na China contemporânea.

anos, o Estado teve que assumir uma posição de liderança ainda mais significativa do que foi exercida nos países centrais. Os desafios domésticos eram distintos: no Brasil, a herança escravocrata, o atraso civilizatório e econômico da burguesia nacional e a inoperância de um Estado arcaico; na China, a pobreza rural e a vasta planificação ineficiente. Os obstáculos internacionais também: no Brasil, a inserção periférica radical, despojada de divisas internacionais; na China, as ameaças (e oportunidades) da globalização.

Em ambos os casos exitosos, o denominador comum foi um Estado visionário e forte, que lidera o salto dos obstáculos internos e externos, aperfeiçoando os instrumentos de ação direta na economia. Em ambos os casos, o setor produtivo estatal, incluindo um vasto sistema financeiro público, lidera, complementa e estimula um pujante setor privado. Ou seja, a ação direta e ampla do Estado alavanca o desenvolvimento socioeconômico e o faz estimulando as empresas privadas. São processos em que o setor produtivo estatal é o responsável, portanto, pela *socialização do investimento*, isto é, um movimento em que o investimento público complementa e lidera o investimento privado.

No entanto, o Brasil vem, desde os anos 1980, enfraquecendo ou abandonando os dispositivos estatais que permitiram nosso heroico processo de desenvolvimento. Subjugando os interesses nacionais ao canto das sereias do neoliberalismo, o Brasil vem drenando sua capacidade de planejamento, promovendo ainda o crescente desmonte do setor produtivo estatal, através da privatização de estatais ou de sua submissão ao tacão das exigências dos mercados financeiros desregulados. Não por acaso, a longa estagnação econômica do Brasil é uma dura realidade desde os anos 1980, mesmo após o suspiro de crescimento e de redução da desigualdade entre 2003 e 2010.

Por outro lado, a China tem logrado acelerar seu processo de industrialização, enfrentando altivamente as forças da globalização e, desde 2017, também o ímpeto imperialista renovado da América de Trump.

O êxito crescente do capitalismo chinês reside, sobretudo, na expansão, concentração e internacionalização do setor produtivo estatal e não em seu enfraquecimento. E ao contrário da percepção liberal tão difundida pelo mundo, esta ação do Estado não ocupa os espaços de acumulação do setor privado: é o setor produtivo estatal chinês que lidera e estimula o inigualável êxito das empresas chinesas.

Em suma, se o oficial chinês, mencionado no início desse capítulo, nos perguntasse como o Brasil poderia voltar ao trilho do desenvolvimento, responderíamos que um bom início seria recuperar a capacidade de planejamento e investimento do setor produtivo estatal. Recuperar a capacidade de estimular, de forma concreta, o investimento privado. As economias centrais do pós-guerra, o Brasil dos anos 1930-70 e China do século XXI mostram que tal retomada é um sonho possível.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA DE OLIVEIRA, Carlos Alonso. *Processo de industrialização: do capitalismo originário ao atrasado*. São Paulo: Ed. UNESP; Campinas: UNICAMP, 2002.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. *Ensaio sobre o Capitalismo no Século XX*. São Paulo/Campinas: Ed. UNESP e IE/UNICAMP, 2004.

\_\_\_\_\_. *Os antecedentes da tormenta: origens da crise global*. São Paulo: Ed. UNESP; Campinas: Edições FACAMP, 2009.

\_\_\_\_\_; COUTINHO, Renata. (Org.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil*. Campinas: IE/UNICAMP, 1998.

\_\_\_\_\_ & GALÍPOLO, Gabriel. *A escassez na abundância capitalista*. São Paulo: Contracorrente, 2019.

BERLE, A. e MEANS, G. *A moderna sociedade anônima e a propriedade privada*. São Paulo: Abril Cultural - Coleção Os Economistas, 1984.

BURLAMAQUI, Leonardo. “Finanças, desenvolvimento e o estado empreendedor chinês: uma abordagem Schumpeter-Keynes-Minsky”. In: *Revista de Economia Política*, vol.35, n.4, p.728-744, 2015.

CAMPOS, Roberto. *A lanterna na popa. Memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 4. Ed., 2 volumes, 2004.

CARDOSO DE MELLO, João Manuel. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

\_\_\_\_\_. “O Estado brasileiro e os limites da estatização”. In: *Ensaio de Opinião*, Rio de Janeiro: Inúbia, nº 2/3, 1977.

CHOW, Gregory. “China’s economic transformation”. In: GARNAUT, Ross & SONG, Liang (ed). *China’s 40 Years of Reform and Development: 1978–2018*. Acton: Australia National University Press, 2018.

CIMOLI, Mario et al. (Ed.). *Políticas industriais y tecnológicas en América Latina*. Santiago: CEPAL, 2017.

COLVIN, Geoff. “It’s China’s world”. In: *Fortune*, July 22<sup>nd</sup> 2019. Disponível em <https://fortune.com/longform/fortune-global-500-china-companies/>. Acesso em: 26 jan. 2020.

COUTINHO, Luciano (sd). “*Das políticas de recuperação à II Guerra Mundial*”. IE/UNICAMP, Campinas, sd.

COWEN, Tyler. *The Theory of Market Failure*. Fairfax: George Mason University Press, 1988.

CPDOC. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/donato-artur-joao>>. Acesso em: 26 jan. 2020.

DAIN, Sulamis. *Empresa Estatal e Capitalismo Contemporâneo*. Campinas: Ed. UNICAMP, 1986.

DRAIBE, Sonia. *Rumos e Metamorfoses*. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1985.

FANG, Cai et al. “40 years of China’s reform and development: How reform captured China’s demographic dividend”. In: GARNAUT, Ross & SONG, Liang (ed). *China’s 40 Years of Reform and Development: 1978–2018*. Acton: Australia National University Press, 2018

GUIMARÃES, Claudia. *1964 – Estado e economia: uma nova relação*. Doutorado (tese). Campinas: IE/UNICAMP, 1990.

HILFERDING, R. *O capital financeiro*. São Paulo: Nova Cultural. (Coleção Os Economistas), 1985.

HOBSON, J. *A evolução do capitalismo moderno: um estudo da produção mecanizada*. São Paulo: Nova Cultural. (Coleção Os Economistas), 1985.

HOFMAN, Bert. “Reflections on 40 years of China’s reforms”. In: GARNAUT, Ross & SONG, Liang (ed). *China’s 40 Years of Reform and Development: 1978–2018*. Acton: Australia National University Press, 2018.

HSIEH, Chang-Tai & SONG, Zheng Michael. “Grasp the Large, Let Go of the Small: The Transformation of the State Sector in China”. In: *NBER Working Paper*, n. w21006. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2015.

HUANG, Yiping & WANG, Xun. “Strong on quantity, weak on quality: China’s financial reform between 1978 and 2018”. In: GARNAUT, Ross & SONG, Liang (ed). *China’s 40 Years of Reform and Development: 1978–2018*. Acton: Australia National University Press, 2018.

HUANG, Yiping. “Understanding China’s Belt & Road Initiative: Motivation, framework and assessment”. In: *China Economic Review*, 40, p. 314–321, 2016.

JABBOUR, Elias, & PAULA, Luiz. F. de. “A China e a ‘socialização do investimento’: uma abordagem Keynes-Gerschenkron-Rangel-Hirschman”. In: *Revista de Economia Contemporânea*, 22(1), 2018.

JEFFERSON, Gary. “State-owned enterprise in China: Reform, performance, and Prospects”. In: *Working Paper Series*, n. 109. Waltham, MA: Brandeis University, Department of Economics and International Business School, 2016.

JONES, Lee & ZOU, Yizheng. “Rethinking the Role of State-owned Enterprises in China’s Rise”. In: *New Political Economy*, 22(6), p. 743–760, 2017.

KEYNES, J. M. (CWK IX). “Essays in Persuasion”. In: ROBINSON, Austin & MOGGRIDGE, Donald (Ed.). *Collected Writings of John Maynard Keynes*, vol. IX. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

\_\_\_\_\_. (CWK VII). “The General Theory of Employment, Interest and Money”. In: ROBINSON, Austin & MOGGRIDGE, Donald (Ed.). *Collected Writings of John Maynard Keynes*, vol. VII. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

\_\_\_\_\_. (CWK XXVI). “Activities 1940–1946. Shaping the Post-War World: Bretton Woods and Reparation”. In: ROBINSON, Austin & MOGGRIDGE, Donald (Ed.). *Collected Writings of John Maynard Keynes*, vol. XXVI. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

\_\_\_\_\_. (CWK XXVII). “Activities 1940–1946. Shaping the Post-War World: Employment and Commodities”. In: ROBINSON, Austin & MOGGRIDGE, Donald (Ed.). *Collected Writings of John Maynard Keynes*, vol. XXVII. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

KRUEGER, Anne O. “Government Failures in Development”. In: *Journal of Economic Perspectives*, 4 (3), p. 9-23, 1990.

LARDY, Nicholas R. *Markets over Mao: The Rise of Private Business in China*. Washington, DC: Institute for International Economics, 2014.

\_\_\_\_\_. “Private sector development”. In: GARNAUT, Ross & SONG, Liang (ed). *China’s 40 Years of Reform and Development: 1978–2018*. Acton: Australia National University Press, 2018.

LENIN, W. I. *Imperialismo, fase superior do capitalismo*. São Paulo: Ed. Global, 1987.

LESSA, Carlos. *Quinze anos de política econômica*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

\_\_\_\_\_. *A estratégia de desenvolvimento 1974-1976: Sonho e fracasso*. Campinas: IE/UNICAMP, 1998.

MACAVOY, Paul et al. (Ed.). *Privatization and State-Owned Enterprises*. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1989.

MARCUZZO, Maria Cristina. “Whose Welfare State? Beveridge versus Keynes”. In: BACKHOUSE, Roger & NISHIZAWA, Tamotsu. *No Wealth but Life: Welfare Economics and the Welfare State in Britain, 1880–1945*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MARTINS, Éder Luiz. *Os alicerces da modernização capitalista no Brasil: um estudo sobre o Estado Novo (1937-1945)*. Doutorado (tese). Campinas: IE/UNICAMP, 2020.

MATTLIN, Mikael. “The Chinese Government’s new approach to ownership and financial control of strategic state-owned enterprises”. In: *BOFIT Discussion Paper*, n. 10/2007, 13 April, Helsinki: Bank of Finland Institute for Economics in Transition, 2007.

MAZZUCATO, Mariana. “Innovation systems: from fixing market failures to creating markets”. In: *Intereconomics*, 50 (3), p. 120-125, 2015.

MINSKY, Hyman. *John Maynard Keynes*. New York: McGraw-Hill, 2008.

MORRIS, Charles. *Os magnatas*. Porto Alegre: L&PM, 2007.

NAUGHTON, Barry & TSAI, Keele (Ed.). *State Capitalism, Institutional Adaptation, and the Chinese Miracle*. New York: Cambridge University Press, 2015.

\_\_\_\_\_. *Chinese Economy: transitions and growth*. Cambridge, MA: MIT Press, 2007.

\_\_\_\_\_. “Is China Socialist?”. In: *Journal of Economic Perspectives*, vol. 31, n.r 1, Winter 2017, p. 3–24.

\_\_\_\_\_. “State enterprise reform today”. In: GARNAUT, Ross & SONG, Liang (Ed). *China’s 40 Years of Reform and Development: 1978–2018*. Acton: Australia National University Press, 2018.

OECD. *The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises*. Paris: OECD Publishing, 2017

PIGOU, Arthur C. *The economics of welfare* (4th ed.). London: Macmillan, 1932

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

PRC STATE COUNCIL. *Made in China 2025. Charting the 10-th Year Transformation of Chinese Industry*. Full English translation by IoT ONE, based on the original publication. July 7, 2015.

PUTNIŃŠ, Tallis J. “Economics of State-Owned Enterprises”. In: *International Journal of Public Administration*, 38(11), p. 815–832, 2015.

QI, Hao & KOTZ, David M. “The Impact of State-Owned Enterprises on China’s Economic Growth”. In: *Review of Radical Political Economics*, 2019.

ROSS, John. “Deng Xiaoping and John Maynard Keynes”. In: *Soundings*, 46(46), p. 146–159, 2010.

S&P MARKET INTELLIGENCE. *The world’s 100 largest banks*. Disponível em: <<https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/latest-news-headlines/50964984>>. Acesso em: 26 jan. 2020.

SAMUELSON, Paul A. “The pure theory of public expenditure”. In: *Review of Economics and Statistics*, 36, p. 386–389, 1954.

SAPPINGTON, David & STIGLITZ, Joseph E. “Privatization, Information and Incentives”. In: *Journal of Policy Analysis and Management*, 1987, 6, p. 567–82, 1987.

SERRA, José. “Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra”. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello e COUTINHO, Renata (Org.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil*. Campinas: IE/UNICAMP, 1998.

SCHLESINGER, Arthur. *The Coming of the New Deal: 1933-1935* (The Age of Roosevelt, vol. II). Boston: Houghton Mifflin, 1986.

SCHWEINBERGER, Albert. “State Capitalism, Entrepreneurship, and Networks: China’s Rise to a Superpower”. In: *Journal of Economic Issues*, 48(1), p. 169–180, 2014.

SHAPIRO, Carl & WILLIG, Robert. “Economic Rationales for the Scope of Privatization”. In: *Olin Program Discussion*, Paper 41. Woodrow Wilson School, Princeton University, 1990.

SHONFIELD, Andrew. *Capitalismo moderno*. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1968.

SILVA, Raul; CACHAPUZ, Paulo; LAMARÃO, Sergio (Org.). *Getúlio Vargas e seu tempo*. Rio de Janeiro: BNDES, 2004.

SONG, Ligang. “State-owned enterprise reform in China: past, present and prospects”. In: GARNAUT, Ross & SONG, Liang (Ed). *China’s 40 Years of Reform and Development: 1978–2018*. Acton: Australia National University Press, 2018.

STIGLITZ, Joseph E. “Markets, Market Failures, and Development”. In: *American Economic Review*, vol. 79, n. 2, Papers and Proceedings of the Hundred and First Annual Meeting of the American Economic Association (May, 1989), p.197-203.

TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

TONINELLI, Pier Angelo (Ed.). *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World*. Comparative Perspectives in Business History Series, 1<sup>st</sup> ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2000

USCC. *Made in China 2025: Global Ambitions Built on Local Protections*. United States Chamber of Commerce Report, 2017. Disponível em: <[https://www.uschamber.com/sites/default/files/final\\_made\\_in\\_china\\_2025\\_report\\_full.pdf](https://www.uschamber.com/sites/default/files/final_made_in_china_2025_report_full.pdf)>. Acesso em: 04 mar. 2020.

VIANNA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras: fundamentos sociais do Estado*. 4ª ed. Brasília: Senado Federal, 1999 (1ª ed., 1949).

VICKERS, John & YARROW, George. “Economic Perspectives on Privatization”. In: *Journal of Economic Perspectives*, 5 (2), p. 111-132, 1991.

WANG, Xiaolu. “China’s macroeconomics in the 40 years of reform”. In: GARNAUT, Ross & SONG, Liang (ed). *China’s 40 Years of Reform and Development: 1978–2018*. Acton: Australia National University Press, 2018.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION (WIPO). *World Intellectual Property Indicators 2019*. Genève: WIPO, 2019.

WORLD BANK (vários anos). *World Development Indicators*. Washington, D.C.: The World Bank. Disponível em: <<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

XI, Jinping. *Secure a decisive victory in building a moderately prosperous society in all respects and strive for the great success of socialism with Chinese characteristics for a new era*. Speech delivered at the 19th National Congress of the Communist Party of China, October 2017, Beijing. Disponível em: <[http://www.xinhuanet.com/english/download/Xi\\_Jinping%27s\\_report\\_at\\_19th\\_CPC\\_National\\_Congress.pdf](http://www.xinhuanet.com/english/download/Xi_Jinping%27s_report_at_19th_CPC_National_Congress.pdf)>. Acesso em: 04 mar. 2020.

YAO, Yang. “The political economy causes of China’s economic success”. In: GARNAUT, Ross & SONG, Liang (ed). *China’s 40 Years of Reform and Development: 1978–2018*. Acton: Australia National University Press, 2018.

YU, Hong. “Reform of State-owned Enterprises in China: The Chinese Communist Party Strikes Back”. In: *Asian Studies Review*, p. 1–20, 2019.

ZERBE, Richard O. & MCCURDY, Howard E. “The failure of market failure”. In: *Journal of Policy Analysis and Management*, 18(4), p. 558–578, 1999.

# DESINDUSTRIALIZAÇÃO E SETOR PRODUTIVO NO BRASIL: EXPERIÊNCIA DO PÓS-DITADURA

MARCIO POCHMANN<sup>1</sup>

No Brasil, o ideal liberal traduzido por Silvestre Pinheiro Ferreira e Hipólito da Costa no século XIX teve como principais adeptos os segmentos voltados para a economia da exportação e importação, sendo a maioria formada por latifundiários e escravistas interessados em combinar estruturas tradicionais de produção agrária com o livre comércio. Essa perspectiva correspondeu a mais de um século de existência, uma vez que se prolongou desde antes da Independência nacional (1822) até o final da República Velha (1930).

Sua persistência no tempo, capaz de superar tanto o ingresso no modo de produção capitalista, com a soltura legal dos escravos a partir de 1888, como a transição da monarquia para a República, somente se mostrou viável durante a predominância da sociedade agrária. Com a passagem para a sociedade urbana e industrial, a ineficiência do Estado liberal tornou-se cada vez mais explícita, incapaz de justificar a continuidade do antigo e arcaico agrarismo.

---

1. Professor do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, ambos da Universidade Estadual de Campinas.

A incompatibilidade ficou ainda mais explícita ao final do Estado Novo (1937-1945) com a polêmica gerada entre a necessidade da industrialização do país defendida pelo líder industrial paulista Roberto Simonsen e a oposição agrarista presente na perspectiva liberal do economista carioca Eugênio Gudin Filho. O entusiasmo demonstrado inicialmente pelo governo de Dutra (1946-1951) se mostrou verdadeiro “fogo de palha” frente à imediata e profunda frustração econômica pronunciada pela política econômica liberal.

Nem mesmo com a passagem fulminante de E. Gudin pelo ministério da Fazenda entre setembro de 1954 e abril de 1955 no governo de Café Filho permitiu que o liberalismo voltasse a triunfar na construção da sociedade urbana e industrial. Outra presença liberal ilustre no governo transcorreu com Roberto de Oliveira Campos na condição de ministro do planejamento no início da Ditadura Militar (1964-1985), cuja prática evidenciou a criação de 274 empresas estatais. Antes disso, no período denominado de populista, Roberto Campos havia sido um dos idealizadores da PETROBRAS durante o governo de Getúlio Vargas (1951-1954), presidente do BNDES e participante do Plano de Metas no governo JK (1956-1961).

Com a crise da dívida externa, logo no começo dos anos de 1980, as bases pelas quais a sociedade urbana e industrial encontrava-se sustentada começaram a ruir. Para isso, o receituário do Fundo Monetário Internacional adotado pelo último governo da Ditadura Militar (João Figueiredo, 1979-1985) gerou nos anos de 1980 a primeira década perdida do século XX na economia brasileira, responsável que foi pelo distanciamento dos avanços da terceira Revolução Industrial e Tecnológica.

Com a estatização da dívida externa, o setor privado foi salvo de sua ineficiência. Em contrapartida, os seus encargos foram transferidos para o Estado, promovendo a recessão, desorganização das finanças públicas, superinflação e endividamento interno acompanhado da ciranda financeira corresponderam a parte da herança do regime autoritário.

Assim teve início o ciclo de reestruturação do setor produtivo estatal constituído nas cinco décadas anteriores de promoção do projeto de industrialização nacional. O primeiro movimento ocorreu entre os anos de 1981 e 1984, com a privatização de 20 vinte empresas nos setores de papel e celulose (Rio Grande Cia. de Celulose do Sul, Florestal Rio Cell, Indústria Brasileira de Papel – INDRAPEL), têxtil (Cia. América Fabril, Fábrica de Tecidos Dona Isabel, Fiação e Tecelagem Lutfala), siderurgia (Nitri-flex S/A – Indústria e Comércio, Cia. Bras. de Cimento Portland Perus), energético (Força e Luz Criciúma S.A) e complexo de audiovisual (Encine Audiovisual), gráfica (editora José Olympio) e de educação (Sindacta).

A receita gerada pela privatização foi estimada em 274 milhões de dólares à época e com impacto negativo de 157 mil empregos enquanto resultado direto da venda, em grande parte, das empresas privadas falimentares que tinham sido recuperadas anteriormente pelo BNDES. Por fazer parte da doutrina de Segurança Nacional, a privatização na ditadura não contemplou empresas que eram consideradas fundamentais para o desenvolvimento nacional e o fortalecimento do setor privado.

Na segunda metade da década de 1980, sob o governo civil de Sarney (1985-1990) que derivou da aliança entre PMDB e PFL, se estabelece o segundo movimento do ciclo de reestruturação do setor produtivo estatal. Para tanto, a perspectiva de constituição de grandes *holdings* gestoras, conforme o modelo italiano do segundo pós-guerra, não vingou, resultando na privatização de 18 empresas estatais que gerou receita de 549 milhões de dólares e impacto negativo de 82 mil empregos.

Na “Era dos Fernandos”, entre 1990 e 2002, a prevalência do receituário neoliberal demarcou o terceiro movimento no ciclo de reestruturação do setor produtivo estatal. Na realidade, uma profunda onda privatizante que produziu grande resultado enquanto registro da segunda maior privatização do mundo, somente inferior ao desmonte da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), uma vez que foram vendi-

das 123 empresas estatais com receita de 75 bilhões de dólares e impacto destrutivo de 546 mil empregos.

O discurso privatista da época tinha como argumento a ineficiência das empresas públicas decorrente da inoperância administrativa e incompetência burocrática a onerar o fundo público. Com a privatização, dizia-se que o recurso público alocado originalmente nas empresas estatais seria transferido para as áreas sociais, em benefício da população, sobretudo a mais carente.

Mas isso não ocorreu, pelo contrário. Também foi disseminado que a desmontagem do setor produtivo estatal viabilizaria a constituição de grandes grupos privados com capacidade de competir no âmbito da economia mundial.

Pela inserção passiva e subordinada efetuada ao longo dos anos de 1990, o Brasil perdeu acesso às cadeias globais de valor, o que tornou impraticável a transferência de empresas estatais para o capital privado nacional. Por conta disso que grande parte da privatização terminou sendo conduzida pela presença do capital externo e de fundos públicos.

Sem ter gerado a difusão de campeãs nacionais, parcela das empresas privadas foi incorporada pelas grandes corporações transnacionais. Além de elevar ainda mais consideravelmente a presença do capital externo no comando da economia nacional, o país perdeu a oportunidade de ampliar a sua capacidade produtiva interna.

Ao longo dos anos de 1990, o ingresso dos Investimentos Diretos Externos no Brasil se mostrou incapaz de elevar a taxa interna dos investimentos, o que se traduziu em baixo dinamismo econômico nacional e elevado desemprego. Ao mesmo tempo, o endividamento do setor público alcançou inédito patamar, concomitante com o desencadeamento antecipado da desindustrialização.

Nos governos pós-neoliberais (2003-2016), a reestruturação do Estado contou com a criação de 43 novas empresas públicas, representando a nítida reversão do sentido privatizante herdado do período an-

terior. Ao mesmo tempo em que constituiu a quarta fase do ciclo da reestruturação do setor produtivo estatal, mostrou ser fundamental para garantir a expansão econômica mais acelerada, com a elevação na taxa de investimento e, por consequência, a aproximação do pleno emprego, baixa inflação e redução da dívida pública em relação ao PIB.

Tudo isso, contudo, que se apresentou insuficiente para interromper o processo de desindustrialização precoce, terminou agilizando a passagem antecipada para a sociedade de serviços. No desmonte da antiga sociedade urbana e industrial, os sujeitos históricos associados à defesa do papel do Estado na economia foram, por consequência, fragilizados.

Sinal disso pode ser observado desde o golpe de Estado de 2016, que abriu a quinta fase do ciclo de reestruturação do setor produtivo estatal. Ou seja, a ampla asfixia do Estado e o desmonte do setor produtivo estatal, com transferência para empresas estrangeiras, privadas ou estatais.

Com a alteração na correlação de forças no interior da composição da classe dominante tanto o papel do Estado empreendedor quanto prestador de serviços públicos encontra-se comprometido. Pela ascensão da burguesia comercial, mais preocupada em comprar barato para vender caro, a retomada do receituário neoliberal favoreceu tanto o capital rentista como a produção do agronegócio para a exportação, ambos interessados no aprofundamento das teses do livre comércio.

Diante disso, trata-se de rapidamente recuperar a experiência da industrialização brasileira para, na sequência, considerar o movimento da desindustrialização precoce em curso desde o início da década de 1980. Ao final, especula-se a respeito das perspectivas disso para o país.

#### INDUSTRIALIZAÇÃO TARDIA NA PERIFERIA: CENÁRIO EXTERNO E DECISÕES INTERNAS NO BRASIL

Após quatrocentos anos percorridos por três longos ciclos de produção primário-exportador impulsionados a partir do exterior, o Brasil

ingressou no século XX com a sua economia operando na forma de arquipélago constituído por enclaves produtivos regionais. Somente com a Revolução de 1930 que ficou aberta a possibilidade política de implantação, pela primeira vez, do seu projeto de desenvolvimento econômico e de sociedade urbana e indústria de dimensão nacional.

Entre as décadas de 1930 e 1980, o encadeamento da industrialização permitiu transformar profundamente a sociedade brasileira diante do dinamismo da economia nacional, considerada uma das mais dinâmicas do mundo. O êxito da industrialização tardia esteve associado a pelo menos duas razões principais: (i) o contexto externo positivo e (ii) as decisões acertadas tomadas internamente.

A combinação simultânea no tempo dessas duas razões parecia antecipar para o presente “... *as esperanças de uma civilização futura* ...”, conforme enunciou S. Zweig, em 1941, no seu livro: “Brasil, um país do futuro”. Por conta disso que se recuperam, ainda que brevemente, os elementos fundantes da constituição da industrialização tardia a partir da Revolução de 1930 no país.

Depois de fabuloso desempenho econômico por meio século de contínua industrialização, o Brasil passou a conviver com novos condicionantes internos e externos. O resultado final foi a interrupção do projeto desenvolvimentista na periferia do capitalismo mundial.

## A POSITIVIDADE DO CENÁRIO EXTERNO

Na perspectiva de análise *ex post* da industrialização brasileira pode-se perceber o quanto positivo foi o cenário externo vigente entre as décadas de 1930 e 1970. Por conta disso que são destacados os aspectos principais que poderiam ser identificados como favoráveis à industrialização tardia acontecida em poucos países periféricos do capitalismo mundial.

Nesse sentido, enfatiza-se a importância da estabilidade tecnológica no padrão de produção entre as décadas de 1930 e 1970. Isso porque ela se apresentou fundamental para viabilizar a internalização da moderna manufatura gerada pela segunda Revolução Industrial e Tecnológica ao final do século XIX, especialmente em países de agrarismo primitivo como o vigente no Brasil até a década de 1920.

A constância tecnológica no mundo não teria sido suficiente para difundir a industrialização para além do centro do capitalismo avançado sem o interregno da primeira onda de globalização<sup>2</sup>, quando a desmontagem do antigo sistema imperial vigente entre as décadas de 1920 e 1970 abriu inédito espaço para a conversão do antigo colonialismo no novo sistema interestatal capitalista. Dessa forma, o final da segunda Guerra Mundial foi acompanhado pela conformação da Assembleia das Nações Unidas que validou a transição mundial de menos de 50 países para mais de 200 Estados nacionais com organização e regulação internas favoráveis a diversas políticas públicas nas áreas da educação, saúde, trabalho, transporte, entre outras. Embora desigual, o desenvolvimento capitalista do segundo pós-guerra se caracterizou por trinta gloriosos anos ao conjunto dos países do centro dinâmico sob o comando dos Estados Unidos. De certa forma, as duas grandes guerras mundiais expressaram o extremo da violência capitalista na acirrada disputa entre Alemanha e Estados Unidos, as duas principais potências emergentes da segunda Revolução Industrial e Tecnológica, pela superação da longa hegemonia inglesa desde o século XVIII, com a primeira Revolução Industrial e Tecnológica.

---

2. A experiência do desenvolvimento capitalista até as duas grandes guerras mundiais (1914-1918 e 1939-1945), por valorizar relação de Impérios com suas colônias e escassa presença de países independentes, praticamente impossibilitava a existência de generalizadas políticas nacionais (saúde, trabalho, educação e outras) que não fossem aquelas presentes na agenda liberal do Estado mínimo (monopólios da violência, tributação e moeda). Ver mais em: GILL, L. *Fundamentos y límites del capitalismo*. Madrid: Trotta, 2002; MANDEL, E. *Tratado de economía marxista* 2 vol. México: E. Era, 1972; ROLSDOLSKY, R. *Gênese e estrutura de O capital de Karl Marx*. Rio de Janeiro: EDUERJ/Contraponto, 2001; SANTIN, J.; RAYMOND, H. *La acumulación del capital y sus crisis*. Madrid: Akal, 1986; SHAIKH, A. *Valor, acumulación y crisis*. Buenos Aires: ERR, 2007; TROTSKI, L. *Naturaleza y dinámica del capitalismo y la economía de transición*. Buenos Aires: Ceip León Trotsky, 1999.

Diferentemente do domínio inglês, os EUA lideraram a reorganização capitalista do segundo pós-guerra até a década de 1970 a partir do Acordo de Bretton Woods que submeteu a especulação e o rentismo improdutivo, geradores da Depressão de 1929, sob o forte controle. Taxas de juros estáveis, geralmente abaixo da inflação, câmbio fixo para o padrão monetário do dólar conversível ao ouro e instituições multilaterais para a promoção do comércio mundial e da regulação da competição nos fluxos financeiros de garantiram possibilidades de expansão econômica inclusive para os países periféricos.

Diante da corrida armamentista, instalada pela Guerra Fria (1947-1991), entre os blocos capitalista, liderados pelos EUA, e socialista, comandado pela URSS, transcorreu o deslocamento generalizado do antigo Estado mínimo liberal para o novo e grandioso Estado de bem-estar social ou em formas diversas (providência, industrial, desenvolvimentista entre outras denominações) na maior parte dos países. Nestas circunstâncias favoráveis, as grandes empresas dos países do centro dinâmico para ampliar o acesso aos mercados externos, precisaram ir além das iniciativas de exportação.

Para tanto, a internacionalização das grandes empresas na forma de operações multinacionais que, ao deslocar suas plantas industriais para os principais países do mundo, promoviam a ampliação dos investimentos diretos no exterior. O resultado foi a passagem da antiga industrialização retardatária no século XIX, conforme alguns poucos países (Alemanha, França, EUA, Itália, Bélgica, Japão e Rússia) conseguiram saltar da industrialização originária inglesa do século XVIII para a industrialização tardia em poucas nações da periferia capitalista ao longo do século XX<sup>3</sup>.

---

3. Mais detalhes, em: MANDEL, E. *A crise do capital: os fatos e sua interpretação marxista*. São Paulo: Ensaio, 1990; MARX, K. *Contribuição à crítica da economia política*. 2 ed., São Paulo: Martins Fontes, 1983; TAVARES, M.; FIORI, J. (orgs.) *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997; AMSDEN, A. "Third World Industrialization: 'Global Fordism' or a New Model?". In: *New Left Review*, n. 182, jul., 1990; MELLO, J. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1982; OLIVEIRA, C. *Processo de industrialização: do capitalismo originário ao atrasado*. São Paulo: UNESP, 2002.

## OS ACERTOS NAS DECISÕES INTERNAS

A inserção sob a condição de periferia no capitalismo mundial impôs limites de partida à soberania nacional, especialmente quando se trataram de decisões internas com natureza antissistema. Neste sentido que o período do entre guerras mundiais (1914 a 1945), sobretudo no decorrer da Depressão de 1929, abriu “janela de oportunidade” para ações nacionalistas em defesa da produção e emprego interno em novas bases.

Conforme destacado anteriormente, o contexto externo se mostrou favorável à internalização do padrão de produção de manufaturas proveniente da segunda Revolução Industrial e Tecnológica. Mas isso, por si só, não seria suficiente a qualquer nação, uma vez que ao longo do século XX, a industrialização tardia se concretizou em reduzido contingente de países periféricos ao capitalismo mundial.

No caso brasileiro convém revisitar o conjunto de acertos derivados das decisões internas que potencializaram oportunidades abertas externamente para a passagem do primitivo e longo agrarismo à moderna sociedade urbana e industrial. A começar pelos efeitos diretos e indiretos provenientes da Depressão econômica mundial de 1929 que terminaram por enfraquecer as bases materiais, políticas e institucionais que sustentavam a infraestrutura da sociedade agrária.

Com a Revolução de 1930, a ascensão de novos grupos sociais convergentes com o projeto urbano e industrial, como os tenentistas e outros, protagonizou outra perspectiva para o desenvolvimento capitalista não destoante do curso de consolidação da hegemonia estadunidense. Para tanto, o afastamento estratégico da dependência inglesa, que desde a primeira Guerra Mundial emitia sinais de sua decadência<sup>4</sup>.

---

4. Ao contrário da Argentina, que se manteve vinculada à Inglaterra por mais tempo e, por isso, colheu resultados negativos – por exemplo, da decisão de se manter associada ao padrão libra-ouro –, o Brasil, sob o governo provisório de G. Vargas, abandonou imediatamente o sistema monetário inglês, desvalorizou a moeda nacional e implantou programa anticíclico keynesiano *avant la lettre*. No pragmatismo varguista, a década de 1930 registrou relações ora com a Alemanha, ora com os Estados Unidos, até o acerto final com os EUA, a partir da adoção de medidas de apoio à industrialização de base brasileira, como a tecnologia para a instalação da Companhia

Diante disso e por meio século, o Brasil saltou da economia meramente agroexportadora e dependente da importação de bens manufaturados para sociedade industrial moderna. Ainda que guardasse especificidades decorrentes do subdesenvolvimento, tendo em vista a postergação *ad infinitum* das reformas clássicas do capitalismo contemporâneo (agrária, tributária e social), o país conseguiu chegar ao final da década de 1970 integrado ao centro do capitalismo mundial enquanto economia de renda média e industrialização avançada, embora não plenamente completa<sup>5</sup>. Ademais, a montagem de uma cadeia produtiva extensa, diversificada e articulada, com estrutura social complexa formada por ampla classe média assalariada e numerosa e qualificada classe trabalhadora, somente se tornou possível com ação indutora e planejada do Estado brasileiro. Mesmo assim, o projeto desenvolvimentista teve que conviver com pelo menos duas concepções distintas de funcionamento entre as décadas de 1930 e de 1970.

De um lado, a via do crescimento econômico associado ao fortalecimento estatal e da empresa privada nacional, com ampliação dos direitos sociais, redistribuição de ganhos de produtividade e proposições de natureza reformista ao desenvolvimento capitalista. As experiências dos governos de G. Vargas (1930-1945 e 1951-1954) e J. Goulart (1961-1964) guardaram relações com as ideias do empresário Roberto Simon-

do, R.

---

Siderúrgica Nacional. Sobre a Revolução de 1930 e decisões do governo de G. Vargas: ver: NETO, L. Getúlio do Governo Provisório à Ditadura do Estado Novo 1930-1945. São Paulo: Cia. das Letras, 2013; BASTOS, P.; FONSECA, P. (org.). A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade. São Paulo: UNESP, 2012; DRAIBE, S. Rumos e Metamorfoses – Estado e Industrialização no Brasil 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004; CANO, W. Crise de 1929: soberania na política econômica e industrialização. In: PRADO, L. (org.) *Desenvolvimento econômico e crise: ensaios em comemoração aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares*. Rio de Janeiro: Contraponto/CICF, 2012; FAUSTO, B. Revolução de 1930: Historiografia e História. São Paulo: Cia. das Letras, 1997. 5. Sobre a incompletude da industrialização brasileira, ver: TAVARES, M. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Campinas: UNICAMP, 1986; COUTINHO, L.; FERRAZ, J.C. (coord.). *Estudo da competitividade da indústria brasileira*. Campinas: Papirus/Ed. UNICAMP, 1994; COUTINHO, L. SUZIGAN, W. (coord.). *Desenvolvimento tecnológico da indústria e a constituição de um sistema nacional de inovação no Brasil*. Campinas: UNICAMP/IE/NET, 1991; FURTADO, J. *Produtividade na indústria brasileira: padrões setoriais e evolução - 1975/80*. Campinas: UNICAMP/IE, 1990.

de Almeida, C. Leite, J. Pereira e outros identificados como as visões cepalinas e isebianas dos anos de 1950 e início da década de 1960.

De outro lado, o encaminhamento da expansão produtiva nacional, aliado à internalização de investimentos diretos do exterior, com certa dose retórica liberal, democrática ou não, despreocupada, todavia, com a concentração da renda e desigualdades exacerbadas. As experiências dos governos como de JK (1956-1961) e da ditadura militar servem de exemplos a respeito do ideário e ações praticadas por ministros como L. Lopes (1958-1959), R. Campos (1964-1967), A. Delfim Netto (1967-1973), R. Velloso (1969-1979), entre outros.

A diversidade na orientação do projeto de industrialização e urbanização nacional expressou, de certa forma, as consequências do acordo de 1937 que resultou no Estado Novo (1937-1945). Numa sociedade polarizada, a presença militar na política enfrentou o polo de forças derivadas da contrarrevolução oligárquica do agrarismo de 1932 que visava recorrentemente o retorno ao antigo modelo da economia primário-exportadora<sup>6</sup>. Pelo Estado Novo, a modernização capitalista se fez conservadora, cuja tutela militar em várias oportunidades permitiu manter o curso da marcha forçada da expansão na sociedade urbana e industrial. O projeto do Brasil grande explicitou o acordo original entre G. Vargas e militares que inspirou o Estado Novo em torno do entendimento de que sem industrialização nacional não haveria Forças Armadas no exercício da função de ordem interna e defesa soberana da nação, salvo o tipo até então vigente do exército colonial dependente de importação de tecnologia e armamento de defesa.

Do seu início associado a substituir a importação de bens manufaturados, em parte voltada ao atendimento do padrão de consumo dos

---

6. No caso brasileiro, a defesa do liberalismo se constituía contrária à intervenção estatal e na crença de que a elevação natural da produtividade agrícola liberasse gradativamente mão de obra para a progressão espontânea da produção industrial. Ademais, a existência do pleno-emprego, conforme apregoado pelos teóricos liberais das décadas de 1930 e 1970, eliminaria a necessidade das políticas industrializantes. Sobre isso, ver mais em: SIMONSEN, R.; GUDIN, E. *A controvérsia do planejamento na economia brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977; BIELSCHOWSKY, R. *Eugênio Gudin*. Estudos Avançados. Vol. 15, n.41, São Paulo, jan./apr, 2001.

ricos, a industrialização avançou superando restrições vinculadas à importação tecnológica de máquinas e equipamentos diante dos limites da capacidade primário-exportadora do agrarismo até os anos de 1950. Posteriormente e a um só golpe, a industrialização pesada estabeleceu sua dinâmica própria entre as principais do mundo até o final da década de 1970.

#### DESINDUSTRIALIZAÇÃO PRECOCE: CENÁRIO EXTERNO E DECISÕES INTERNAS NO BRASIL

Após meio século de expansão econômica contínua e acelerada que mudou estruturalmente a sociedade do antigo primitivismo agrário para a modernidade urbana e industrial, o Brasil percorreu quatro décadas seguintes de semiestagnação da renda nacional por habitante. Nesta circunstância que aflorou a precocidade da desindustrialização que antecipou a transição para a sociedade de serviços, com inegável alteração interna e em relação ao mundo.

A começar pela reversão de sua participação na Divisão Internacional do Trabalho que deixou de ser a de um país com estrutura produtiva majoritariamente manufatureira para voltar à antiga e longa experiência agroexportadora de menor valor agregado. Coincidentemente, o inédito registro de duas décadas perdidas (1980 e 2010), permeadas de três drásticas recessões econômicas que terminaram por desconstituir as bases materiais e funcionais da industrialização nacional.

Nesse sentido, a contração geral das atividades econômicas impostas por recessões em certos períodos de tempo faz retrair a taxa média de lucro e os investimentos produtivos, com aumento nos custos unitários de produção diante da elevação na capacidade ociosa e ampliação das falências, concordatas, fusões e aquisições empresariais. O aumento no grau de monopólio resulta, em geral, da recessão decorrente do programa de ajustes econômicos com a desvalorização de capitais, destruição dos

meios de produção, descarte de mercadorias e o encadeamento de estratégias empresariais defensivas.

A recessão entre 1981 e 1983, por exemplo, registrou a forma da curva em “W”, pois se caracterizou como duplo mergulho (*double-dip*), uma vez que após queda significativa do nível de atividade econômica houve alguma recuperação até voltar a cair novamente – 7 anos depois – em outra recessão no período de 1990-1992. Ainda que tivesse natureza distinta, as duas recessões se concentraram em termos de retração no setor manufatureiro e na adoção de estratégias empresariais defensivas, justamente quando se encontrava em curso no mundo, a terceira Revolução Industrial e Tecnológica, bem como o inescapável acirramento da competição provocado pela globalização conduzida pelas grandes corporações transnacionais.

Quase um quarto de século depois, a economia brasileira entrou novamente em recessão, cujo formato da curva em “L” apontou para algo mais severo, quando o nível de produção não voltou a crescer por vários anos. Mesmo depois da fase profundamente recessiva de 2015 a 2016, o nível de atividade se manteve relativamente anêmico, sem forças para se recuperar, concretizando outra década perdida, com enorme impacto contracionista ao que restava da industrialização no país.

Mas para além das decisões internas, ao que parecem equivocadas no seu conjunto, o contexto externo não se apresentou favorável. Diferente das décadas de 1920 e 1970, quando perdurou o interregno do período imperialista, assistiu-se desde os anos de 1980 ao avanço da decadência relativa dos Estados Unidos, acompanhado das reações em torno da propagação neoliberal da globalização dos capitais.

As disputas intrabloco dos países capitalistas centrais foram exitosas para os EUA nos anos de 1980 em relação à ascensão alemã e japonesa. Também em relação ao bloco das nações da Guerra Fria, especialmente à União Soviética, que começou ruir em 1989 com a queda do muro de Berlim, e o desmoronamento final em 1991.

Quase duas décadas depois do final da Guerra Fria, não apenas a globalização neoliberal foi exposta à profunda crise em 2008, como a China se apresentou como alternativa em construção para a nova centralidade mundial por força comercial, produtiva e tecnológica. Ainda que seja inferior em dimensão militar e monetária, expande rapidamente programas de integração internacional como a Rota da Sede, uma espécie de Plano Marshall chinês para a terceira década do século XXI.

#### A NEGATIVIDADE DO CENÁRIO EXTERNO

As economias capitalistas avançadas que registraram formidável e contínuo desempenho econômico entre os anos de 1945 e 1975 começaram a apontar certa desaceleração desde então. Os sinais do declínio se afirmaram a partir da segunda metade da década de 1970.

A partir de 1980, a economia estadunidense ingressou numa fase de ajustes estruturais que representou a inversão do comportamento prevalecido anteriormente. Diante de três derrotas sucessivas na década de 1970 (econômica, com o fim da conversibilidade do dólar ao ouro, em 1973; militar, na guerra no Vietnã, em 1975; e energética, na Revolução Iraniana, em 1979), os EUA se reposicionam radicalmente, interna e externamente, com a vitória de Ronald Reagan nas eleições presidenciais de 1980.

Na recuperação do dólar enquanto moeda de curso internacional fragilizada desde o abandono do acordo de Bretton Woods (taxa de câmbio fixo e juros estáveis e abaixo da inflação), os EUA promoveram brutal elevação na taxa de juros, concedendo ao FED, o seu Banco Central, a função de coordenação e centralização das altas finanças mundiais. Na questão militar, a formação de significativa onda de investimentos na área de inovação tecnológica inaugurou a estratégia da guerra cibernética nas forças armadas estadunidenses a dominar os de-

mais países<sup>7</sup>. Por fim, em relação ao tema energético, os EUA passaram a focalizar ações de sua política externa no Oriente Médio. Para tanto, a concentração de esforços conteve uma diversidade de operações de Estado (militar, inteligência, intervenção governamental e outras) em busca da segurança na exploração e uso do petróleo.

Tudo isso que produziu inegável êxito em termos da retomada hegemônica estadunidense – enquadrando a Alemanha e Japão, bem como contribuiu para o desmoronamento soviético – resultou também em repercussões internas e externas desfavoráveis decorrentes das políticas neoliberais.

Do lado interno, a liberdade para a elevação na taxa de juros estimulou a concentração de recursos produtivos em aplicações financeiras, aprofundando a financeirização improdutiva da riqueza. Também o ajuste fiscal de alívio tributário às grandes empresas e de reorientação por parte importante dos recursos orçamentários contribuiu na promoção da guerra cibernética através de grandes oligopólios privados globais em tecnologias de informação e comunicação. Em compensação, elevou o grau de endividamento público, deslocou investimentos produtivos privados internos para o exterior e gerou profunda desigualdade e precarização ocupacional, tornando mais distante a universalização do *American way of life*.

Do lado externo, a desmobilização de sua presença em diferentes regiões do mundo face à concentração das atenções no Oriente Médio permitiu, sobretudo a partir dos anos de 1990, a emergência da industrialização asiática, especialmente na China. Ao mesmo tempo, o aparecimento de governos não alinhados à tradicional subordinação estadunidense na América Latina, concedeu espaço e oportunidade para a confor-

---

7. HARVEY, D. *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011; TEIXEIRA, A. *O ajuste impossível*. Campinas: UNICAMP/IE, 1993; FIORI, J. (Org.) *O Poder americano*. Petrópolis: Vozes, 2007; MANDEL, E. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Abril Cultural, 1982; STEINDL, J. *Maturidade e estagnação no capitalismo americano*. São Paulo: Abril Cultural, 1983; TAVARES, M.; FIORI, J. *(Des)Ajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

mação de novas áreas de cooperação e progresso econômico, comercial, monetário, tecnológico e militar no âmbito das relações Sul-Sul.

Assim, o universo da unipolaridade estadunidense constituída desde os anos de 1980 foi gradualmente convertido no mundo multipolar. A crise de dimensão global de 2008 tornou evidente o quanto a estratégia neoliberal estadunidense havia se esgotado, com o país cada vez menos hegemônico no progresso econômico, comercial e tecnológico<sup>8</sup>. Embora continuassem majoritárias em termos da concentração de grandes e principais corporações transnacionais, elas estavam cada vez mais distante da estrutura produtiva interna dos EUA, cada vez mais desindustrializada. Além disso, o vício da financeirização da riqueza a sugar recursos orçamentários tornou crescentemente atrasado o conjunto das infraestruturas econômica e social.

Nesse cenário externo de acirramento nas disputas de dominação hegemônica, com instabilidade tecnológica, importantes contradições foram sendo replicadas tanto no centro como na periferia do capitalismo mundial. Por outro lado, o sistema interestatal protagonizado desde o fim da segunda guerra mundial sofreu questionamentos constantes das fronteiras e soberania dos Estados nacionais.

De maneira geral, as corporações transnacionais, diferentemente do estágio anterior das empresas multinacionais de certo respeito às políticas nacionais, orientam suas decisões de investimento com base nos países de estrutura produtiva de menores custos operacionais (fiscais, sociais, trabalhistas e regulação ambiental). Ao mesmo tempo, a crescente interferência nos processos eleitorais internos, com práticas cor-

---

8. FIORI, J. (org.) *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999; BRUNHOFF, S. et al. *A finança capitalista*. São Paulo: Alameda, 2010; CHESNAIS, F. (Org.). *A mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã, 1998; FIORI, J.; MEDEIROS, C. (Org.) *Polarização mundial e crescimento*. Rio de Janeiro: Vozes, 2001; HARVEY, D. *O novo imperialismo*. 6 ed. São Paulo: Loyola, 2012; BELLUZZO, L. *O capital e suas metamorfoses*. São Paulo: UNESP, 2013; TAVARES, M. *Ajuste e reestruturação nos países centrais: a modernização conservadora*. Economia e Sociedade, Campinas, n.1, p.21-57, ago. 1992.

ruptas para além dos negócios, levou a maior subordinação da política aos interesses econômicos.

Por conta disso, o descrédito se generalizou nas instituições nacionais, bem como na própria democracia liberal que havia sido estimulada desde o fim da segunda guerra mundial. A retomada de velhas práticas nacionalistas, xenófobas e neofascistas expressam mais recentemente a negatividade do cenário internacional para um capitalismo de baixo dinamismo econômico, promotor da insustentabilidade ambiental e concentrador de renda riqueza e poder.

#### OS EQUÍVOCOS NAS DECISÕES INTERNAS

Pela facilidade de acesso à liquidez externa, a ditadura civil-militar optou por substituir a necessária reforma no tacanho sistema financeiro nacional pela absorção de parte crescente da liquidez internacional para financiar a expansão econômica na década de 1970. Assim, o Brasil conseguiu responder ao declínio registrado nas economias capitalistas avançadas através do impulso à industrialização nacional com base no II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979).

Mas essa opção dos governos autoritários se mostrou, na sequência, equivocada, uma vez que reforçou políticas industriais da segunda Revolução Industrial, enquanto o centro capitalista avançava para a terceira Revolução Tecnológica. Ao mesmo tempo, o bônus gerado pela absorção de parcela da liquidez internacional para o financiamento de atividades produtivas sem capacidade de gerar bens e serviços exportáveis se transformou em ônus da gestão do crescente endividamento externo.

Com a política de recuperação hegemônica dos EUA desde 1980, o Brasil passou a se defrontar com grave crise de sua dívida externa. A saída derivada dos acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI) se traduziu numa espécie de “abertura para fora”, cuja conquista de novos mercados externos seria a prioridade para a expansão, não mais pelo mer-

cado interno<sup>9</sup>. Como o objetivo governamental era o de alcançar saldos comerciais consistentes com a necessidade de pagamento dos serviços do endividamento externo, as restrições à importação se mostraram tão importantes como os estímulos às exportações. De fato, o país precisou gerar excedentes comerciais por 25 anos para saldar os compromissos da dívida externa, acumulada no período da ditadura, pois somente em 2007 que o país deixou de ser devedor para se tornar credor do FMI.

Sobre isso, requer considerar os dois grandes equívocos produzidos pelo último governo militar (Gal. Figueiredo, 1979-1985) em relação ao endividamento externo. O primeiro relacionado à estatização das dívidas privadas, o que tornou o Estado central na propagação da dívida interna, siamesa da externa, e parceira da financeirização da riqueza rentista<sup>10</sup>. O segundo equívoco se deu pela opção da recessão que afetou forte e negativamente mais o setor industrial, dependente da expansão do mercado interno, ao passo que beneficiou mais o agronegócio, voltado fundamentalmente para as exportações. Pela opção da geração de saldos comerciais através da “abertura para fora, com fechamento para dentro”, o resultado foi a ampliação do grau de monopólio das empresas que operavam no Brasil.

Sem praticamente haver mais o risco da competição proveniente da abertura para as importações, a trajetória explosiva da inflação se confirmou até 1994, caracterizando o Brasil entre os países com processo hi-

9. Sobre isso, ver em: TAVARES, M.; ASSIS, J. *O grande salto para o caos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1985; FERREIRA, C. et al. *O ajuste da grande empresa privada nos anos 80*. Campinas: UNICAMP/IE, 1990; RUIZ, R. *Estratégia empresarial e reestruturação industrial 1980-1992: um estudo de grupos econômicos selecionados*. Campinas: UNICAMP/IE, 1994; SARTI, F. *Evolução das estruturas de produção e de exportação da indústria brasileira nos anos 80*. Campinas: UNICAMP/IE, 1994; SUZIGAN, W. (coord.) *Reestruturação industrial e competitividade internacional*. São Paulo: SEADE, 1989.

10. Com dívida externa relacionada ao PIB mais ampla que a brasileira, a Coreia do Sul privatizou os bancos públicos endividados internacionalmente e estimulou a fusão e aquisição de grupos privados endividados com empresas exportadoras, o que permitiu superar o problema e voltar a crescer rapidamente e investir fortemente na terceira Revolução Industrial e Tecnológica. Sobre isso, ver mais: POCHMANN, M. *Brasil sem industrialização: a herança renunciada*. Ponta Grossa: UEPG, 2016; CANO, W. “A desindustrialização no Brasil”. In: *Economia e Sociedade*, Campinas, n.21, p.831-851, ago. 2012; EVANS, P.; TIGRE, P. “Estratégias de desenvolvimento de indústrias de alta tecnologia: análise comparativa da informática no Brasil e na Coreia do Sul”. In: *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, FGV, v. 43, n. 4, p. 549-73, 1989.

perinflacionário mais longo do mundo. Além disso, sem capacidade de crescer pelo mercado interno, a taxa de investimento caiu consideravelmente, concomitante com a identificação de que os anos de 1980 consagraram a primeira década perdida do século XX para a economia nacional.

Nos anos de 1990, novos equívocos terminaram sendo cometidos ao longo da inserção passiva e subordinada na globalização neoliberal. A começar pelo programa de “abertura para dentro” praticado durante a ‘Era dos Fernandes’ (Collor, 1990-1992; e Cardoso, 1995-2002), quando as condições internas de competição se tornaram por demais desfavoráveis ao setor industrial.

A segunda recessão praticada entre 1990 e 1992 associou-se à exposição repentina e sem planejamento do setor manufatureiro ao exterior, o que teve como impacto imediato a instauração do processo precoce da desindustrialização nacional. Com taxas de juros reais elevadas e câmbio valorizado, sobretudo desde o Plano Real (1994), que havia debelado a superinflação, as importações tornaram-se muito mais atrativas aos empresários, substituindo consideravelmente parte crescente da produção nacional.

Diante das importações crescentes com exportações decrescentes, o déficit comercial apareceu e passou a depender da entrada de recursos externos (Investimento Direto do Exterior). O ingresso de recursos externos não encontrou estímulo no investimento na produção para o mercado interno face aos elevados juros reais e nem para a exportação, tendo em vista a valorização cambial predominante<sup>11</sup>. Salvo na compra de empresas estatais privatizadas e aquisições e fusões com empresas nacionais

---

11. Ao contrário do Brasil, que perseguiu subordinadamente a inserção internacional na década de 1990 que praticamente inviabilizou a integração produtiva nas cadeias mundiais de valor, a China utilizou-se da globalização para internalizar planejadamente os IDE, com parcerias e *joint venture* com empresas nacionais, modernizando e ampliando sua estrutura de produção aliada à conformação do seu sistema nacional de inovação, capaz de superar limites do modelo de socialismo soviético. Ver mais em: POCHMANN, M. *op cit*, 2016; NOLAN, P. *Is China Buying the World?* Cambridge: Polity Press, 2012; JABBOUR, E. *China: Socialismo e desenvolvimento, sete décadas depois*. São Paulo: A. Garibaldi, 2019.

privadas, os Investimentos Diretos do Exterior terminaram concentrando-se mais nas aplicações financeiras altamente rentáveis pela elevada taxa real de juros. Com isso, o quadro de semiestagnação da renda por habitante expressou tanto o avanço da desindustrialização precoce como a transição antecipada para a sociedade de serviços, com alto desemprego aberto e ocupação cada vez mais precarizada<sup>12</sup>. Por fim, os equívocos implícitos na terceira recessão provocada na economia brasileira entre 2015 e 2016, que praticamente aniquilaram o que ainda restava da burguesia industrial. Não obstante os avanços governamentais alcançados nos anos 2000, que se mostraram capazes de estancar relativamente a desindustrialização, com estímulos ao mercado interno e às exportações pela política externa altiva e ativa, a regressão recessiva se mostrou fatal, especialmente no setor secundário da economia constituído pelas indústrias de transformação e construção civil.

Neste cenário de forte retomada do neoliberalismo, os setores privilegiados foram os especulativos associados ao mercado financeiro e bursátil, sem aderência na estrutura produtiva. O que restou disso se associa à dependência ao agronegócio exportador e aos serviços cada vez mais reprodutores da precarização da força de trabalho em excesso às necessidades da acumulação de capital.

Desde o Golpe de Estado de 2016, a desmobilização estatal, seja pela privatização de empresas e serviços públicos, seja pela redução dos direitos sociais e trabalhistas, tem reduzido custos de produção, compostos fundamentalmente pela renda do trabalho, o que desanima a expansão do consumo no mercado interno em qualquer país. Em função disso, a condição de semiestagnação da renda *per capita* prevalece sem fontes

---

12. Sobre isso, ver mais em: NOVAES; L. et al. (orgs.) *A economia brasileira no contexto da crise global*. São Paulo: FUNDAP, 2014; SILVA FILHO, M. et al (orgs.) *Financiamento das corporações: Perspectivas do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: IPEA, 2013; ALMEIDA, J.; BELLUZZO, L. *Depois da Queda: A economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

internas de dinamismo, salvo o aparecimento de algum milagre externo, conforme predominava no Brasil até a década de 1920.

### CICLO DOS SERVIÇOS E DO AGRONEGÓCIO: A ESTAGNAÇÃO SECULAR

Ao completar a primeira quinta parte do século 21, a geoeconomia mundial apresenta trajetória distinta da originalmente imaginada pela teorização do fim da História para o capitalismo desde o colapso da URSS, em 1991<sup>13</sup>. Quase dois decênios depois, a manifestação surpreendente da grave crise de dimensão global em 2008 revelou o quanto o conjunto de países pertencentes às relações Sul-Sul encontrava-se, por exemplo, melhor situados que os demais no circuito de expansão econômica e tecnológica. A instabilidade nas projeções parece não ser algo incomum na temática mundial. No passado, por exemplo, alterações transcorridas logo no princípio do século XX terminaram por superar profundamente o que pareceria ser a realidade do mundo, como no caso da hegemonia capitalista centrada na Inglaterra.

No plano tecnológico, os avanços foram significativos, com saltos extraordinários na produção em várias áreas: como na agropecuária, pela introdução de fertilizantes, pesticidas e herbicidas; na manufatura, a difusão dos eletrodomésticos; nos transportes, a via rodoviária, a aviação e telecomunicações; na energia, o salto nuclear; e na química, os fármacos, entre tantas outras inovações.

Tudo isso compatível com a elevação na qualidade e expectativa média de vida das populações, que de outrora agrárias passaram para o modo de vida urbano e industrial, com cerca de 30 anos adicionais na

---

13. Para mais detalhes, ver: FUKUYAMA, F. *O fim da história e o último homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992; ANDERSON, P. *O fim da história - de Hegel a Fukuyama*. Rio de Janeiro: Zahar, 1992.

esperança média de vida ao nascer ao longo do século XX<sup>14</sup>. Atualmente, com o ingresso de várias nações na sociedade de serviços, constatam-se inegáveis desafios a serem superados com forma de interromper a desigualdade crescente e a emergência da insustentabilidade climática. Há cem anos, o antigo sistema do mundo capitalista de impérios e colônias que preponderava por sua grandiosidade territorial, populacional e armamentista terminou sendo brutalmente desconstituído durante as duas grandes guerras mundiais em meio à profunda Depressão de 1929. A inovação do sistema interestatal terminou por consolidar, a partir do segundo pós-guerra, a governança capitalista assentada na difusão modernizadora da economia-mundo.

Assim, o reino dos impérios (britânico, austro-húngaro, italiano, português, entre outros) a operar suas colônias deu lugar à emergência do Estado-nação. Ao mesmo tempo, destaca-se o deslocamento da antiga centralidade situada na Europa para a América.

Mais precisamente, a passagem da condição de hegemonia inglesa para os Estados Unidos, após dois grandes conflitos mundiais que derrotaram a adversária Alemanha da disputa pela dominação hegemônica. Os EUA, que na condição de primeiro Estado nacional surgido fora da Europa, já havia ultrapassado, em 1900, o Reino Unido em dimensão produtiva, cuja decadência relativa desconstituiu a condição de centro dinâmico do capitalismo mundial, sobretudo ao final da década de 1940.

A ascensão estadunidense correspondeu à mais expressiva renda *per capita* do mundo, bem como ao estabelecimento de outro paradigma monetário, militar e tecnológico. Pela indústria cultural e propagandística difundiu com êxito a dominação ideológica através do sonho do *American way of life*, que terminou suplantando o modo cultural capitalista

---

14. Sobre isso, ver: ARRIGHI, G. *O longo século XX*. São Paulo: UNESP, 1996; HOBBSBAWM, E. *Era dos Extremos*. São Paulo: Cia. das Letras, 1995.

sediado até então em Londres, Paris e Berlim<sup>15</sup>. Na atualidade também prevalece outra natureza de transitar a centralidade geográfica ocidental para oriental, sobretudo asiática. Para o ano de 2050, por exemplo, a somatória do conjunto das economias dos Estados Unidos e da União Europeia poderá responder por um quinto da riqueza mundial, enquanto em 2000 representava a metade do PIB global.

Por outro lado, as economias como as da China e Índia, que conjuntamente compreendiam a cerca de um décimo do PIB mundial no ano 2000, poderão se aproximar de dois quintos da riqueza mundial em 2050. Nessa perspectiva futura da geoeconomia global que o abandono da industrialização e seus impactos no conjunto da estrutura produtiva precisam ser considerados.

Ao mesmo tempo em que o centro da dinâmica mundial encontra-se em disputa, a posição adotada pelo Brasil entre a decadência relativa dos EUA e a ascensão chinesa pode estabelecer algum sentido à existência ou não de projeto de Estado nação. Isso porque as novidades da economia de serviços em meio à dependência do agronegócio exportador podem significar a troca da modernidade do futuro pelo retorno ao primitivismo do passado já experimentado.

A forma com que a economia brasileira vem se apresentando desde o golpe de Estado de 2016 aponta para uma espécie de desistência histórica das classes dominantes em torno do projeto desenvolvimentista. Ou seja, a aceitação entre a maioria dos dominantes da teoria do realismo periférico a identificar o país como incapaz de exercer qualquer protagonismo no plano internacional, comprometido com a valorização da van-

---

15. A definição de sonho Americano foi apresentada em 1931 por James Truslow Adams como “a vida deveria ser melhor e mais rica e mais completa para todos, com oportunidades para todos baseado em suas habilidades ou conquistas”, independente de sua classe social ou circunstâncias do nascimento. Sobre isso ver: GALBRAITH, J. *Capitalismo americano*. São Paulo: Novo Século, 2008; FIORI, J. *O poder americano*. Petrópolis: Vozes, 2004; SIMÕES, E. *O sonho americano*. Lisboa: Chiado, 1987; MAILER, N. *Um sonho americano*. Porto Alegre: L&PM, 1965; FITZGERAL, F. *O grande Gatsby*. São Paulo: Record, 2003; CHOMSKI, N. *Réquiem para o sonho americano*. BB, Rio de Janeiro, 2017.

tagem comparativa de produzir com mão de obra mais barata possível e exportar mercadorias assentadas em recursos naturais<sup>16</sup>. Assim, a nova dependência externa brasileira estaria instalada tendo em vista o curso da destruição interna das possibilidades objetivas da autoescolha tanto das condições do crescimento econômico sustentado como da capacidade de retomada ampla do desenvolvimento. O esvaziamento da autonomia nacional para o estabelecimento de um ciclo produtivo expansivo decorreria do fim da industrialização, considerada a coluna vertebral do desenvolvimento da nação, e da degradação geral dos mecanismos de financiamento a médio o longo prazo da economia, do sistema nacional de inovação tecnológica e do deslocamento do padrão de consumo dos endinheirados da produção nacional, pois crescentemente associado à importação e ao turismo externo.

Nesses termos, o país estaria regredindo à condição da procissão de milagres descritos por Sérgio Buarque de Holanda no seu livro *Visão do Paraíso*, que teria predominado desde o início da colonização lusitana (1500) até o final da República Velha (1889-1930). O avanço da dependência externa terminaria por determinar o tipo de organização interna a ser fomentada para a exportação, conforme demonstraram os ciclos econômicos anteriores do açúcar, ouro, borracha, café e agora, cada vez mais, dos produtos do agronegócio.

Diante do movimento atual de queda nominal e real na taxa básica de juros combinado com a desvalorização cambial e a redução nos custos internos, especialmente do trabalho, haveria possibilidade de a economia brasileira alçar novamente uma trajetória de crescimento sustentável? Para chegar à resposta almejada, caberia considerar previamente a respeito das premissas pelas quais o Brasil poderia capturar efeitos positivos da economia internacional, sobretudo dos Estados Unidos.

---

16. Sobre isso, ver mais em: ESCUDÉ, C. *Principios del realismo periférico: una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China*. Buenos Aires: Lumiere, 2012; BALZE, F.; BALDINELLI, E. (eds) *Argentina y Brasil: enfrentando el siglo XXI*. Buenos Aires: ABRA, 1995; Escudé, C. *El Realismo Periférico*. Buenos Aires: Planeta, 1992.

Isso porque o distanciamento nacional de qualquer protagonismo na política externa, cultivado desde o golpe de 2016, afastou o Brasil da América Latina e dos BRICS, especialmente da China, o que o recolocou, fundamentalmente, na situação de dependência crescente do centro capitalista mundial. Acontece que o centro do capitalismo tem perdido dinamismo econômico, conforme atesta a literatura especializada através da referência à estagnação secular<sup>17</sup>. Os Estados Unidos, em especial, expressam os dilemas capitalistas atuais decorrentes de sua avançada decadência. A política externa norte-americana de dominação global através de acordos comerciais, em maior ou menor medida desde Bill Clinton (1993-2001), terminou sendo rompida por Donald Trump, que tem procurado adotar formas mais brutas para evitar a evolução da decadência econômica, comercial e tecnológica perante a ascensão chinesa.

Para tanto, a difusão, não somente estadunidense, dos diversos esquemas associados às “guerras híbridas”, ao uso do *Lawfare* e outros mecanismos voltados à desestabilização interna das nações. No caso chinês, ademais, a guerra identificada como comercial pelos Estados Unidos parece expressar muito mais o pano de fundo da disputa extrema em torno da emergência de um novo paradigma tecnológico, cuja posição norte-americana encontra-se crescentemente ameaçada.

Acontece que em quase quatro décadas de globalização, o centro capitalista se mostrou contaminado pelo processo de financeirização da riqueza, tornando os donos do dinheiro mais avessos ao risco do investir produtivamente. A dominância financeira na acumulação capitalista gerou *performance* associada à estagnação secular, bem como a preferência pelo consumo vinculada à lógica do endividamento e da desigualdade extrema da renda.

---

17. Mais detalhes em: GORDON, R. *The rise and fall of American growth*. Princeton: PUP, 2016; SUMMERS, L. US economic prospect: secular stagnation, hysteresis, and the zero lower bound. In: *Business Economics*, 49 (2), p. 65-73, 2014.

Diferentemente disso, a China aproveitou, inicialmente, a onda da globalização desde a década de 1980 para capturar investimentos produtivos e absorver tecnologia externa na forma de *joint-ventures*. Na sequência, realizou ampla e profunda reforma em suas empresas estatais para elevar e melhorar a coordenação socialista dos investimentos, antecipando-se à dinâmica dependente da demanda interna.

Dessa forma, a China se estruturou diferenciadamente do modelo soviético, por constituir processo de fusão e aquisição intraestatal que resultou na formação de menos de 100 grandes conglomerados estatais em postos estratégicos, todos dotados de gigantesco bancos com ampla capacidade de financiamento de médio e longo prazo. Perante o padrão de competitividade estabelecido na economia mundial movida pelas corporações transnacionais em busca acirrada das vantagens competitivas, a China montou o seu arcabouço industrial-financeiro-institucional organizador de estrutura produtiva alavancado no seu próprio sistema nacional de inovação tecnológica (introdução do sistema da “destruição criativa” de Schumpeter, ausente no modelo da URSS).

Em síntese, percebe-se que, ao final do primeiro quartel do século XXI, a articulação financeira, tecnológica, produtiva e distributiva do socialismo de mercado chinês parece deter o sentido de superioridade relativa às iniciativas privadas das corporações capitalistas demasiadamente contaminadas pela financeirização da riqueza e pela aversão ao risco de investir produtivamente.

Com o projeto da Rota da Seda, a China constitui o seu Plano Marshall, definindo previamente os seus parceiros, ademais de estabelecer pelo planejamento de longo prazo (Made in China, 2025), a candidatura à liderança mundial. Neste caso, o Brasil poderá estar fora, como ficou a rica Argentina dos anos de 1930 quando resolveu seguir vinculada à Inglaterra, apesar dos sinais emitidos de sua própria decadência.

Ao contrário da Argentina de quase cem anos atrás, o Brasil soube abandonar a Inglaterra para procurar surfar na onda avançada dos EUA da época. Nos dias de hoje, a prevalência da visão governamental do realismo periférico acelerou o processo de desindustrialização precoce, antecipando mais ainda a passagem antecipada para a sociedade de serviços.

No desmonte da antiga sociedade urbana e industrial, os sujeitos históricos associados à defesa do papel do Estado na economia foram, por consequência, fragilizados. Sinal de que a alteração na correlação de forças no interior da composição das classes dominantes tornou-se menos favorável ao papel do Estado empreendedor.

A ascensão da burguesia comercial, mais preocupada em comprar barato para vender caro, se viabilizou através do receituário neoliberal que permitiu expandir tanto o capital rentista quanto o do agronegócio, interessado nas teses do livre comércio. Ou seja, a composição dominante atual passou a se aproximar mais, guardada a devida proporção, daquela vigente durante a arcaica sociedade agrária, originalmente defensora do liberalismo do século XIX.

Talvez por isso que os pressupostos do anarcocapitalismo ganharam relevância no interior dirigente dos governos recentes. Trata-se, em geral, de desfazer, não de reestruturar, o setor produtivo estatal, entregando-o às empresas privadas nacionais ou estrangeiras, inclusive estatais pertencentes a outros países.

Exemplos disso ocorrem em praticamente todo setor produtivo estatal. A privatização na área de energia parece sintomática do abandono do projeto de nação, pois se trata da experiência nacional de intervenção estatal exitosa, pois concedia ao país a posição de vanguarda enquanto maior produtor de hidroeletricidade do mundo.

A principal empresa estatal de energia que havia sido constituída ainda no início dos anos de 1960 diante das insuficiências das empresas

privadas existentes e que dominavam, à época, a oferta de energia elétrica e das incapacidades de integrar o território nacional de dimensão continental. Nos dias de hoje, com o repasse da ELETROBRAS para privatização estimada em 16 bilhões de reais, os interesses da burguesia comercial de curto prazo deverão ser atendidos, mesmo que a empresa gere lucros de 5,5 bilhões de reais trimestralmente para os cofres públicos.

As bases do liberalismo econômico e seu evolucionismo mais recente (neoliberalismo e anarcocapitalismo) assentam-se no pressuposto das forças de mercado suficientes para promover e sustentar o desenvolvimento no conjunto das atividades produtivas. Neste primeiro quartel do século XXI, a desistência da classe dominante interna de perseguir um projeto nacional termina por comprometer as bases da recuperação tanto econômica como do próprio desenvolvimento sustentável.

# REFORMAS DO ESTADO NO PERÍODO DEMOCRÁTICO

ELIZABETH MATOS RIBEIRO<sup>1</sup>

Conforme abordado nos capítulos anteriores, compreender as dinâmicas que têm fundamentado e administrado o setor produtivo no capitalismo moderno e contemporâneo exige reconhecer o papel e funções determinantes que foram assumidos pelo Estado nesse processo. Esse esforço interpretativo permite maior clareza sobre os construtos sócio-históricos que têm sustentado as inter-relações complexas entre ‘interesses privados’ e ‘interesses públicos’ nos últimos seis séculos. Uma análise crítica dinâmica possibilita compreender que não existem dicotomias entre os objetivos individuais e coletivos nas relações entre Estado e capitalismo. Ao contrário desse juízo, as correlações estabelecidas entre sociedade e Estado e, a partir da segunda metade do século XVIII, com o mercado revelam vínculos estreitos entre essas correlações de interesses mesmo nos momentos onde a ação estatal foi menos ativa.

Essa explicação se ampara em evidências empíricas que confirmam os equívocos, intencionais ou não, que sustentam o pensamento antiestatal que vai emergir, a partir dos anos de 1970 sustentado na

---

1. Professora da Universidade Federal da Bahia.

defesa de diagnósticos e prognósticos defendidos tanto pelas ideias dos conversadores como dos progressistas. Essa convergência ideológica e teórico-metodológica se cristaliza por meio de uma leitura errada sobre as causas e consequências da designada ‘crise (fiscal) do Estado’. Entretanto, ao responsabilizar o Estado por todos os males do sistema econômico impossibilitou observar que essa estratégia acabaria, cedo ou tarde, repercutindo negativamente nos níveis de crescimento e desenvolvimento esperados. Essa interpretação carrega equívocos teórico-analíticos graves porque ao negar e condenar o papel que o poder público tem assumido historicamente na concepção, consolidação e reprodução do sistema capitalista, acaba por acarretar novos e mais graves problemas no desempenho da socioeconomia. Segundo ressaltado por Santos et al. (2004; 2016), esses impactos negativos devem ser identificados nas causas estruturais vinculadas às complexidades que envolvem a lógica e dinâmica do capitalismo, particularmente o contemporâneo, que vai refletir novos desafios que superam os aspectos clássicos identificados como causas da crise dos anos de 1970.

Nesse sentido, analisar a dinâmica do atual processo produtivo estatal, em âmbito global e nacional, a partir dos movimentos reformistas inaugurados na década de 1970 ganha relevância. Sobre a realidade brasileira, é fundamental ter um olhar diferenciado para ressaltar as singularidades a caracterizam em razão das provocações advindas da restauração do regime político que passa a exigir, progressivamente, um novo padrão de desenvolvimento econômico comprometido com a sustentação dos novos direitos e garantias da inclusão social. Portanto, abordar as transformações ocorridas na gestão do setor produtivo estatal no período recente implica ponderar os contrassensos que a negação do papel do Estado vai trazer para as possibilidades futuras do próprio sistema econômico e também para a preservação e/ou ampliação da qualidade de vida da população. Esse argumento ganha proeminência à medida

que o processo de reestruturação produtiva vai ganhar novas formas de produção de riqueza e renda, a partir da emergência e consolidação do capitalismo financeiro.

Ao admitir uma reinterpretação crítica para compreender como têm sido instituídas as inter-relações complexas entre Estado e capitalismo na atualidade, é fundamental decifrar as concepções filosófico-teóricas que têm inspirado esse processo e conseguido convencer as correntes de pensamento liberais e progressistas. Toma-se como base central para a presente análise que essa convergência interpretativa é um dos impeditivos que tem dificultado promover alterações substanciais nessa agenda, desde os anos de 1980, e que tem se agravado nos anos recentes, especialmente a partir de 2016 no Brasil. Com base nessa breve contextualização, definiu-se como questão central para guiar a discussão que proposta por este texto a seguinte pergunta: *como decifrar os desafios atuais do setor produtivo global e brasileiro, em particular, considerando a ausência de uma oposição política e científica capaz de indicar alternativas que possam superar o predomínio da agenda reformista, desde os anos de 1980?*

Responder a essa questão impõe reconhecer que neoliberais e ‘neodesenvolvimentistas’ têm se esforçado para defender suas ideias e ações, a partir de um arcabouço ideológico e teórico-metodológico próprio, mas não conseguem explicar a convergência dos diagnósticos e também dos prognósticos defendidos. Ao analisar os projetos ou planos dos últimos governos, desde a década de 1970, constata-se que o ponto central tem sido a culpabilidade do poder público pela denominada crise (fiscal) do Estado. Essa tese tem sido propalada até a atualidade com poucos retoques que quando feitos recaem mais sobre as formas de lidar com a situação do que em relação ao conteúdo das críticas contundentes que têm sido feitas à baixa capacidade e qualidade da gestão pública. Poucos estudos têm apontado contrapontos consistentes que desconstruam os argumentos defendidos por neoliberais e intervencionistas em relação aos

equivocos graves cometidos em relação ao papel do Estado na dinâmica socioeconômica capitalista.

Com o objetivo de apresentar uma contribuição a esse debate fundamental para os objetivos propostos por este livro, sugere-se a leitura dos textos produzidos por Santos & Ribeiro (1993), Santos et al. (2004, 2016 e 2017) e Santos & Gomes (2017), que trazem importantes contribuições para uma análise crítica sobre o tema à luz dos estudos epistemológicos, teórico-metodológicos e empíricos da administração política e da economia política. Os citados autores assumem como pressuposto que o papel e funções do Estado só podem ser compreendidas como resultado e resultante da constituição do capitalismo tanto nos países centrais como, principalmente, nas nações ‘periféricas’ que se caracterizam por ter um desenvolvimento retardatário e, portanto, subordinado.

Com base nesse pressuposto, a reinterpretção das reformas do Estado no período democrático no Brasil só pode ser corretamente compreendida considerando as influências, diretas e indiretas, dos processos de reestruturação produtiva originado na economia. Por essa razão, Santos et al. (2004, p. 8-9) vão afirmar que para tratar desse tema o mais adequado é considerar que o Estado tem sofrido um processo profundo de “reestruturação produtiva”, visto que as recomendações reformistas vão ser justificadas nos impactos que a má gestão do poder público tem acarretado à dinâmica econômica. Ao admitir o uso de uma expressão que integra abordagens econômica e administrativa, os autores conseguem definir com atributo os efeitos decisivos do papel e funções do Estado na economia capitalista, incluindo nessa compreensão ampliada as inter-relações determinadas e determinantes entre sociedade-estado-mercado.

Analisar as reformas do Estado brasileiro no período democrático exige abranger, portanto, todas as transformações econômicas, administrativas, sociopolíticas e culturais que têm determinado e condicionado as mudanças que o país tem atravessado, desde os anos de 1980. Nesse

sentido, abordar os avanços produzidos pelos recentes movimentos democráticos no nosso país impõe considerar os custos e limites que esse processo tem exigido e avaliar, conforme destacado por Costa (1998, p. 71), os custos, resultados e perspectivas das reformas do Estado, para poder identificar os reais e potenciais impactos produzidos na alteração profunda das suas relações com a sociedade, de modo a “impor um padrão de regulação a serviço da democracia, da equidade e do crescimento econômico gerador de oportunidades [principalmente para a população historicamente excluída]”. Ao contrário dessa expectativa, afirma o autor que as transformações que têm sido realizadas além de não terem contribuído para alterar substantivamente as relações do Estado com a sociedade contribuem “para aprofundar a crise, seja pelo agravamento do problema fiscal, seja pelo sucateamento das estruturas e mecanismos encarregados de operar políticas compensatórias”.

Os argumentos preliminares apresentados justificam, pois, a relevância dessa análise das condições históricas que definiram e fundamentaram a consolidação do setor produtivo estatal nacional, de modo a abrir uma agenda de discussão sobre os desafios do aprofundamento do processo de desmonte do patrimônio público brasileiro que tem se acelerado nos anos recentes. Para cumprir essas provocações, o texto definiu como objetivos centrais: (a) ampliar as bases para uma reflexão epistemológico-teórica e empírica sobre a centralidade histórica que o Estado tem assumido na concepção e recondução das inter-relações complexas entre *sociedade-estado-mercado*, especialmente em países de desenvolvimento tardio; e (b) reinterpretar a trajetória recente dos padrões de gestão do capitalismo brasileiro, a partir dos anos de 1980, considerando os limites, desafios e possibilidades dessas mudanças na consolidação da democracia e na dinâmica socioeconômica nacional.

Ao procurar cumprir esses objetivos audaciosos, espera-se apresentar neste texto uma releitura crítica que possa contribuir para a rein-

terpretação dos projetos reformistas liderados pelo poder público e pelo mercado no capitalismo global com destaque para esse processo no Brasil, considerando nesta apreciação as abordagens neoliberais e progressistas. Considera-se que somente esse compromisso com o rigor científico pode trazer contribuições que possam recolocar a academia no patamar que deve assumir para cumprir sua finalidade mais relevante perante a sociedade, que é construir instrumentos teórico-metodológicos distanciados ao máximo das pressões ideológicas do mundo político e econômico.

Para cumprir esses propósitos éticos e acadêmicos, as subseções que integram este texto ganham sentido e significado para atender ao escopo desse livro. Inicialmente será apresentada uma reflexão crítica sobre a reforma do Estado brasileiro à luz das transformações do capitalismo global nos anos de 1980, para, sem seguida, avançar na discussão sobre o aprofundamento da reforma do Estado, a partir dos anos 1990, destacando os desafios de promover uma convergência mínima entre o processo de despatrimonialização social e a consolidação democrática.

Para finalizar essa reflexão foram introduzidas: uma breve consideração sobre os anos 2000; e elaboradas algumas notas conclusivas com o objetivo de apontar conjecturas sobre as (im)possibilidades futuras, caso a sociedade não seja capaz de tomar uma posição radical para interromper o processo de desestruturação/desmonte em curso do patrimônio produtivo estatal e social nacional.

## REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO À LUZ DAS TRANSFORMAÇÕES DO CAPITALISMO GLOBAL NOS ANOS DE 1980

Rediscutir as convergências e divergências existentes entre os ideais e projetos defendidos e implementados pelas correntes ‘neoliberais’ e ‘neodesenvolvimentistas’ no Brasil, a partir dos anos de 1980, exige

ampliar o espectro teórico-analítico à luz da história do pensamento socioeconômico e administrativo, sem deixar de considerar as diferenças ideológicas que sustentam cada uma das abordagens defendidas. Conforme destacado em outros capítulos que conformam esse livro, decifrar os desafios atuais e as perspectivas do setor produtivo brasileiro impõe apreciar, com atenção e rigor científico, a trajetória histórica que tem guiado, desde os anos de 1930, a emergência e consolidação dos padrões de gestão da socioeconomia nacional sob a liderança do Estado, até o final dos anos de 1970. Não há como deixar de reconhecer que essa trajetória, apesar de sustentada em bases conservadoras e autoritárias, possibilitou a concepção de padrões socioeconômicos e administrativos que forjaram o projeto nacional-desenvolvimentista sustentado na articulação entre os interesses oligárquicos liberais e a frágil elite produtiva, sob a liderança integral do poder público federal.

Essa releitura permite observar, portanto, a existência de convergências relevantes que consagraram a consolidação do ‘Projeto de nação’ brasileiro focado no objetivo de construir e consolidar as bases da economia industrial que permitiria desenvolver o setor produtivo brasileiro em, aproximadamente, 30 anos. É importante ponderar que esta opção refletiu os movimentos determinados pela divisão internacional do trabalho que, entre os anos de 1930 e 1979, esteve comprometida com a reorganização e reestruturação dos padrões de gestão do sistema capitalista, sustentado na participação ativa do Estado. Não se pode desconsiderar que, após a Segunda Guerra Mundial, a participação do poder público ganha proporções expressivas para dar conta do que Santos & Ribeiro (1993) e Santos et al. (2004, 2016) classificaram de ‘administração política’ do capitalismo contemporâneo liderado por agências multilaterais criadas para controlar os interesses das nações líderes junto as economias nacionais.

O que implica reconhecer que, a partir de 1930, a economia global e a brasileira, em particular, tinham construído estruturas econômi-

cas, administrativas e sociopolíticas dirigidas para garantir um novo padrão de gestão das relações sociais de produção, circulação e distribuição sustentado totalmente nas garantias asseguradas pelo Estado. O reconhecimento do papel relevante assumido pelo poder público na gestão e implementação (gerenciamento) do sistema produtivo internacional e nacional implica admitir que o ativismo estatal era uma expressão clara dos ideais liberais. Ainda que seja necessário entender as diversas concepções de liberalismo (político e, especialmente, econômico), é possível identificar consensos conceituais que possibilitam um entendimento comum sobre o tema. Nesse sentido, para os objetivos desse texto é possível aceitar que o ideal liberal se concretiza historicamente com a defesa dos interesses privados (mercado) em detrimento dos interesses coletivos, ainda que as nações desenvolvidas tenham conseguido articular esses dois interesses quando perceberam que não eram objetivos totalmente incompatíveis. Portanto, é possível reconhecer que em diversas experiências históricas do capitalismo contemporâneo a predominância dos interesses individuais tem sido garantida pelo poder público. A partir do século XVIII, após a emergência dos movimentos em defesa da democracia liberal (representativa), observa-se que a conservação das conciliações possíveis entre interesses privados e coletivos foi preservada por meio da consagração do Estado liberal de direito, materializado nos avanços progressivos dos direitos civis, políticos e, mais recentemente, sociais.

A partir dessa abreviada introdução sobre a evolução dos ideais e práticas reformistas pretende-se sustentar o pressuposto central defendido neste texto em relação aos equívocos que têm sido cometidos pelas interpretações defendidas pelo pensamento e políticas neoliberais e ‘neodesenvolvimentistas’ que insistem em considerar como origem da crise a baixa capacidade da gestão pública e como solução propõem a redução e modernização do Estado. O desafio dessa conjectura é analisar com maior acuidade as origens que podem explicar essa aproximação metodológica.

Como o espaço dedicado a essa reflexão não permite aprofundar esse debate, é essencial ao menos demonstrar nesse texto as principais impossibilidades teóricas e, principalmente, empíricas que negam essa leitura originada nos círculos acadêmicos e políticos dos países desenvolvidos, mas que teve proeminente influência nas nações subordinadas. Na América Latina essa disposição foi liderada pelo experimento inaugurado experimentalmente no Chile, nos anos de 1970, sob a liderança do regime autoritário de Pinochet, que vai ter adesão da Argentina e do México na década seguinte. O Brasil consegue retardar sua aderência total, ainda que fosse possível observar movimentos assertivos nessa direção já na década de 1980, ampliado e aprofundado a partir dos anos de 1990.

Com esse entendimento, o debate sobre o predomínio das políticas de corte neoliberal no Brasil, a partir das duas décadas finais do século passado, exige avançar no entendimento sobre as bases ideológicas e teórico-metodológicas que têm guiado, desde os anos de 1990, a convergência do pensamento dos conservadores e progressistas sobre as causas e impactos da crise econômica. É fundamental, portanto, identificar as convergências existentes entre as duas referidas interpretações, mas também é indispensável reconhecer suas singularidades para orientar análises prospectivas que ajudem a recomendar alternativas de reversão do atual processo de desestruturação do Estado e despatrimonialização social que tem ganhado apoios nos anos recentes. Nesse sentido, recomenda-se que as abordagens assumidas desde 1970 pelo pensamento progressista sejam revistas não com o objetivo de fazer *mea culpa* (autocrítica), mas com o propósito de se reconectar com bases acadêmicas e políticas coerentes e capazes de alterar as bases teórico-metodológicas que têm sido perpetradas, com louvor, pelos neoliberais.

Esse exercício permitirá rever os equívocos teóricos e empíricos que têm sido praticados pelas elites políticas e acadêmicas que sustentam a alegação da culpabilidade do Estado no agravamento da crise econô-

mica apontando soluções conservadoras para sua superação centradas, exclusivamente, na redução drástica do seu papel e funções estatais. Considera-se que essa leitura e conjecturas representam graves entraves para que se proceda a entendimentos sobre panoramas realísticos que justifiquem a ação estatal na atualidade. Essas dificuldades ganham contornos mais trágicos ao analisar a realidade dos países de desenvolvimento retardatário e desindustrialização precoce, como é o caso do Brasil, onde o Estado assumiu, historicamente, um papel essencial para o desempenho das políticas de desenvolvimento. O que implica concluir que o processo de reestruturação inaugurado nos anos de 1980 vai provocar efeitos ainda mais severos devido às proposições e implementação de transformações radicais em uma estrutura social e econômica marcada por profundas fragilidades externas e caracterizada por um padrão de administração política concentrador e centralizador da riqueza e renda nacional, sustentada politicamente em regimes autoritários.

Desse modo, compreender e rediscutir sobre o processo de ruptura mais radical ocorrido em 2016 no Brasil exige aprofundar reflexões críticas sobre movimentos históricos mais longínquos, inaugurados em 1930. As décadas subsequentes, apesar do breve e conturbado período de retomada da democracia (entre 1945 a 1964), serão marcadas por profundas e subsequentes crises políticas e econômicas que vão revelar as disputas e justaposições existentes entre os ideais conversadores e progressistas nacionais em torno concepção e consolidação do projeto nacional desenvolvimentista. A chegada ao poder do regime militar, em 1964, pode ser considerada a síntese das contradições identificadas entre os ideais liberais e desenvolvimentistas que vão abalizar a história recente do Brasil. Assim, reconsiderar a perspectiva dos distintos e complexos processos políticos, econômicos e administrativos que têm projetado um papel destacado ao Estado seguramente ajudará a identificar, com maior propriedade, os desafios que tem caracterizado a dinâmica atual do setor

produtivo nacional ajudando a decifrar seus desafios e prospectar as (im) possibilidades de superação no médio e longo prazos.

Ao ampliar o espectro teórico-analítico sobre a realidade socioeconômica e administrativa nacional, concorda-se com os argumentos defendidos por Santos et al. (2004, p. 8) ao admitirem considerar os movimentos recentes de reforma do Estado, em âmbito global e nacional, como resultado e resultante de processos mais amplos de reestruturação produtiva do próprio sistema capitalista. Conforme afirmam os citados autores

A expressão reestruturação produtiva do Estado capitalista em vez da conhecida e surrada reforma do Estado [expressa] melhor o conteúdo das transformações ocorridas no seio do capitalismo, particularmente aquelas marcadas pelas reestruturações industriais da Europa e do Japão, nos anos 1970 e início dos 80, e da América do Norte, durante o último lustro dos anos 1980 e toda a década de 1990. Com essa advertência, afirma-se que a reestruturação industrial (sob a orientação dos capitais privados) e a reforma do Estado (sob o comando de governos conservadores) são procedimentos de um mesmo movimento, que visa garantir aos capitais individuais e/ou às nações per si condições mais favoráveis de concorrência no contexto das relações intercapitalistas.

Essa abordagem teórico-metodológica permite considerar, portanto, que a dinâmica reformista integra duas dimensões articuladas: a dimensão da reestruturação produtiva da economia e sua extensão no processo de reestruturação do Estado. O que implica reconhecer que os dois movimentos estiveram e estão estreitamente vinculados à dinâmica sociopolítica que cabe ao poder estatal no capitalismo moderno e contemporâneo. Concordando com esses pressupostos, não é possível compreender os movimentos de reestruturação da economia das medidas reformistas impostas ao Estado sem considerar que todo e qualquer

movimento que uma dessas instituições acione produzirá efeito imediato no outro.

Decifrar esses movimentos sincrônicos é essencial, portanto, para reconhecer que as recentes e radicais transformações produzidas no setor produtivo têm sido gestadas e consolidadas no interior do Estado. O que comprova que as inter-relações históricas entre Estado e capitalismo reafirmam que essas duas instituições conformam o complexo e exitoso empreendimento (pelo menos até o presente momento) que caracteriza o sistema capitalista moderno e contemporâneo. Este argumento encontra respaldo na defesa clássica feita por Malthus<sup>2</sup> sobre os princípios originários da demanda efetiva. Ideia que foi plenamente aceita por Keynes, conforme mostram os diversos *paperes* (panfletos) publicados pelo autor entre os anos de 1919 e 1936, quando foi publicada sua obra mais reconhecida: *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*.<sup>3</sup> Com base nessa nova interpretação do papel do Estado na gestão do capitalismo, os citados autores vão negar peremptoriamente a concepção liberal clássica e reforçada pelos neoclássicos de que o poder público era um ente externo ao sistema econômico. Essa é, portanto, a sustentação teórica que fundamenta as abordagens intervencionistas que têm como princípio central a relevância do papel do Estado para alavancar o desenvolvimento, especialmente em momentos onde a economia demonstra incapacidade para recompor os processos dinamizadores da economia de mercado, de forma autônoma. Esse entendimento vigora sem contrapontos políticos e acadêmicos relevantes, até o próximo cenário de crise do capitalismo que se avizinha nos anos de 1970. Ao estruturar dentro do capitalismo liberal um novo arcabouço epistemológico e teórico-metodológico sustentado na aceitação e defesa da inter-relação estreita existente entre o sistema produtivo e o Estado, Keynes

---

2. Ver obras T. R. Malthus, *Princípios de economia política* (1820); e idem, *Definições em economia política* (1827).

3. Ver as obras mais famosas de J. M. Keynes relacionadas ao tema objeto deste texto: *As consequências econômicas da paz* (1919); *O fim do laissez-faire* (1926); *Laissez-faire e comunismo* (1926); *As possibilidades econômicas dos nossos netos* (1930); *Ensaios de persuasão* (1931); *Caminhos da prosperidade* (1933), entre outros escritos relevantes.

se consagra como um contraponto relevante em um contexto onde era predominante a perspectiva liberal. Mas, aqui, cabe fazer uma importante ressalva para corrigir um erro interpretativo grave que tem sido perpetrado pela literatura dominante sustentado nas correntes que se autodenominaram de ‘neokeynesianas’ ou ‘neodesenvolvimentistas’. Esse movimento político e acadêmico vai forjar, portanto, as bases teórico-metodológicas que irão possibilitar que as abordagens progressistas passem a adotar de forma acrítica o mesmo diagnóstico e receituário neoliberal em torno da crítica contundente feita ao papel assumido pelo Estado. Com base na convergência do ideário antiestatal, é presumível afirmar que o pensamento ‘neodesenvolvimentista’ nasce contaminado pelo discurso convincente e eficiente adotado pelos neoliberais, distanciando-se, desse modo, de uma leitura lógica sobre o papel histórico que Estado e Capitalismo instituíram, desde a modernidade.

Diante dessa breve exposição revisional sobre a evolução do pensamento liberal contemporâneo, integrando nesse contexto as abordagens ortodoxas e progressistas, identificou-se que, a partir dos anos de 1970, essa separação ideológica e acadêmica tende a desaparecer e dar lugar à construção de um consenso em torno da ideia de responsabilizar o Estado pelos malogros da economia. O que conduziu a um processo lento, porém sólido, de convergência em torno do receituário indicado para solucionar os males que assolavam as economias centrais e as periféricas, a partir da redução drástica e inconsequente do papel e funções do Estado.

Nesse contexto, perde relevância o debate necessário sobre a centralidade ou irrelevância do Estado na administração política do capitalismo contemporâneo. O que importava era reduzir o ativismo estatal, de modo a possibilitar, a qualquer custo (inclusive colocar em risco a própria reprodução do sistema econômico), eliminar o Estado da dinâmica socioeconômica delegando exclusivamente ao mercado esse papel.

Conforme destacado por Santos et al. (2004), estavam configuradas na década de 1970 as bases ideológicas que iriam sustentar a tese de que o ativismo estatal acabaria por provocar desequilíbrios na dinâmica própria da economia impedindo, pois, o alcance do ‘equilíbrio perfeito’. O mercado passa a ser considerado um ente (instituição) capaz de produzir autorregulação com externalidades positivas geradoras do ‘bem-estar econômico’ – base central da tese neoclássica renovada e agora acatada também pelo pensamento progressista. Utilizando essa interpretação crítica, os citados autores vão argumentar que compreender as motivações e os procedimentos utilizados para realizar o processo de reestruturação do capitalismo industrial privado implica admitir que as reformas estatais vão estar em perfeita harmonia, reciprocidade, com a preservação dos interesses do capital privado.

Em concordância com essa apreciação, este texto assume como pressuposto que as transformações ocorridas nos processos produtivos e espelhados nos movimentos reformistas do Estado são partes indissociáveis de um mesmo processo sócio-histórico. O que implica reconhecer, no campo específico da política e das transformações econômicas e administrativas, que a reestruturação produtiva do Estado capitalista brasileiro, dimensionada a partir da radicalização da crise mais atual inaugurada em 2016, só poderá ser decifrada se for analisada a partir das determinações impostas pelas mudanças ocorridas na própria dinâmica do capitalismo global e nacional.

Outro aspecto relevante que precisa ser considerado nesta análise é a dependência que as nações em desenvolvimento e subdesenvolvidas têm dos interesses dos negócios externos. Conforme evidencia o projeto de desenvolvimento nacional inaugurado nos anos de 1930, sob a liderança de Vargas, alcançar as mudanças introduzidas na dinâmica do setor produtivo estatal nacional demanda, portanto, conhecer que o padrão de gestão do desenvolvimento retardatário e dependente impõe consequên-

cias imediatas e futuras conexas às instabilidades e inovações advindas da própria dinâmica econômica. O que significa apreciar nas análises correntes, com atenção redobrada, o desempenho da economia brasileira, a partir dos condicionantes resultantes do baixo nível de autonomia para deliberar sobre os objetivos e estratégias que possibilitem à nossa nação dirigir seu próprio destino. É essencial observar que desde que optou por um projeto de financiamento do desenvolvimento econômico sustentado em investimentos externos, conforme já destacado anteriormente, alcançar esse desiderato tem sido considerada uma (im)possibilidade.

Mas, observando a predominância da literatura internacional e nacional sobre o tema, constata-se que, infelizmente, desde os anos de 1980, a base interpretativa está sustentada em uma equação simplista e equivocada que assume como razão única para explicar a crise econômica o crescimento descontrolado do déficit público, fruto do que foi, convencionalmente, reconhecido como política “keynesiana” expansionista. Tal explicação suporta que o aumento descontrolado da capacidade de financiamento público ocorre em razão de uma política monetária expansionista que provoca forte pressão sobre os preços e desencadeia um processo inflacionário incontrolável elevando, assim, os custos da produção e gerando, em consequência, uma drástica redução dos rendimentos do capital, implicando na contração dos investimentos e do nível de emprego, aprofundando, desse modo, a crise (SANTOS et al, 2004, p. 9-10).

A solução para a superação dessa crise apresenta uma saída simples e pragmática que passa pela redução ou eliminação do déficit público a partir da redução progressiva e consistente do papel e funções do Estado. Entretanto, ao defender uma redução drástica do poder estatal na economia o que se observa naquele contexto (1970 e 1980) é um movimento explícito em defesa da redefinição dos “espaços capitalistas e/ou da renda nacional sob o controle do Estado”. Esse rearranjo, conforme ressaltam os citados autores, era compreendido como “a necessidade de se

reestruturar as bases produtivas do Estado capitalista, projeto logo transformado no eixo central da política macroeconômica do capitalismo”. (SANTOS et al., op. cit).

Com base nesse entendimento marcado por forte viés ideológico e sem se deparar com contrapontos – críticas políticas e acadêmicas contundentes – que confrontassem essa preleção, o pensamento neoliberal conseguiu, em pouco mais de cinco anos de debate intenso, vencer essa contestação sobre a redução do Estado e apoio às liberdades do mercado. Com a aceitação plena (por neoliberais e ‘neodesenvolvimentistas’) da necessidade de promoção de transformações profundas na política econômica e na estrutura de propriedade do capitalismo – mediante a transferência progressiva e consistente do patrimônio sobre a direção do Estado para o setor privado – estava consolidado o ambiente natural para a difusão e consolidação dos novos princípios e ideias ortodoxas que iriam patrocinar as mudanças políticas necessárias para a superação da crise econômica, que foram articuladas pelos países líderes (EUA, Inglaterra e Alemanha) proceder à substituição dos governos progressistas (social-democratas) por representantes conservadores alinhados ao projeto neoliberal. Com esse esforço articulado e bem-sucedido, assiste-se, entre a segunda metade dos anos de 1980 e os anos de 1990, a emergência de uma nova orientação político-acadêmica sustentada em padrões de gestão das relações sociais de produção, circulação e distribuição dirigido pelos interesses privados.

Sem grandes resistências políticas e acadêmicas, o Estado passa a assumir um papel radicalmente distinto do que vinha avocando, desde os anos de 1930, e passa a movimentar-se em direção aos interesses do capital privado. Confirma essa análise a agenda neoliberal imposta aos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos a partir das deliberações ocorridas na reunião do G-7, realizada em Washington, em 1989. Naquele encontro foram definidas as linhas orientadoras principais da po-

lítica macroeconômica que passaria a reorientar a gestão do capitalismo contemporâneo que deveriam ser seguidas, rigorosamente, pelos países subordinados. Uma leitura atenta do documento conhecido como ‘Consenso de Washington’ auxilia o entendimento dos desígnios destinados pelos novos líderes mundiais aos países em periféricos. O rigor estabelecido pela agenda externa revelou-se para as nações periféricas um grande e intransponível problema, especialmente para as nações endividadas e marcadas historicamente por profundos desequilíbrios macroeconômicos internos e externos que tinham assumido recentemente compromissos com a implementação e consolidação da redemocratização, como é o caso do Brasil.

Conforme definidas por Williamson (2004), as bases desse consenso estavam centradas no processo acelerado de desregulamentação econômica, na abertura comercial e financeira dos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos para atender as novas demandas estabelecidas pelo capitalismo central, assim como sustentadas nas reformas patrimoniais que garantissem processos de privatização dos mais interessantes ativos produtivos que estavam sob o controle estatal. Tais ações seriam garantidas, no médio e longo prazo, conformando, desse modo, um processo gradual e persistente de reestruturação produtiva do Estado capitalista. Como medidas dirigidas para corrigir os problemas de curto prazo, especialmente os elevados índices inflacionários, o projeto neoliberal recomenda a redução da demanda agregada. Trata-se, portanto, da imposição para que os governos reduzam, progressivamente, os gastos em investimentos e custeio da administração pública. O que, de modo indireto, também vai impactar negativamente na capacidade de consumo do setor privado e das famílias, em razão da política correlata de elevação das taxas de juros.

As medidas de curto prazo, particularmente a elevação dos juros, vão ter impacto negativo sobre as economias das nações periféricas

devido aos impactos dos padrões de financiamento do desenvolvimento marcado pela dependência externa e baixa capacidade de produção de tecnologia. Essa condição histórica conduz essas economias a assumir alto endividamento externo e interno. Os efeitos dessas medidas restritivas, conjugadas com o aprofundamento da crise do capitalismo central (em razão dos choques do petróleo e da dinâmica de competição intercapitalista entre as nações desenvolvidas) induziram as nações periféricas ao aprofundamento da crise da dívida externa.

O caso brasileiro assume particularidades tanto em razão dos impactos da conjuntura externa desfavorável como em razão do esgotamento do padrão de financiamento arquitetado pelo governo militar (1964-1966), agravando, ainda mais, a crise da dívida externa. Os principais equívocos que explicam a ruptura desse padrão de financiamento se manifestam, a partir da segunda metade dos anos 1970, e se agravam nos anos iniciais da década de 1980. A literatura tem apontado diversos pontos críticos que ajudam a explicar os problemas internos desse esgotamento, dentre os quais merecem ser destacados os seguintes: expansão desordenada da política de incentivos fiscais e subsídios creditícios; política de preços e de tarifas públicas com o objetivo de conter a alta dos preços e garantir as margens de lucros dos setores oligopolizados e compradores de suprimentos produzidos pelo Estado; manutenção e ampliação da política de assistência a empresas falidas garantindo, assim, a proteção ao sistema privado; e a utilização do padrão de financiamento das políticas sociais com base em recursos de terceiros (encarecendo, assim, o custo do poder público com o atendimento de políticas sociais).

Em resposta às crises externa e interna, o Brasil opta por ajustar-se à longa recessão do capitalismo, por meio da aceitação passiva dos ditames impostos pelas nações líderes. Conforme destacado por Santos et al. (2004), as consequências dos impactos dessa escolha ainda carecem de um entendimento mais criterioso com vistas a dimensionar não ape-

nas quais outras alternativas teriam sido possíveis, mas principalmente reconhecer os impactos que essa escolha tem trazido até os dias atuais. Certamente, uma análise mais aprofundada sobre essa realidade ajudará a elucidar os aspectos gerais para viabilizar a reinterpretação do desenvolvimento do padrão histórico e atual do setor produtivo estatal brasileiro, avançando, posteriormente, no entendimento das possibilidades de recuperação recente do papel do Estado em países selecionados, com destaque para o desempenho das nações latino-americanas e brasileira, em particular. Em síntese, reinterpretar a dinâmica que tem conformado o setor produtivo estatal brasileiro de modo a dimensionar os aspectos relevantes sobre os limites, desafios e possibilidades dos efeitos das políticas neoliberais, exige reconhecer os aspectos determinantes externos e também internos.

Sobre essa provocação merece destaque o que Santos et al. (2004, p. 11) classificam de conformismo com a adoção da perspectiva de curtíssimo prazo assumida pela gestão pública no Brasil, desde os anos de 1980. O que implica a perda abrupta da capacidade de planejamento (concepção) de um novo 'Projeto de nação' que consolidasse e/ou ampliasse as bases do projeto de desenvolvimento nacional iniciado em 1930 e garantisse o atendimento dos compromissos assumidos com o processo recente de redemocratização. Considerar o curto e o curtíssimo prazos como referência das decisões estratégicas do governo e da sociedade implica compreender, portanto, os desafios e limites impostos ao setor produtivo estatal brasileiro que iniciou um processo acentuado de desestruturação ou desmonte, desde os anos de 1980 e que se aprofundou nos anos 1990, ganhando maior dramaticidade nos anos recentes.

Mudanças institucionais relevantes inauguradas nos anos de 1980 evidenciam o processo progressivo e consistente de reestruturação produtiva do Estado brasileiro em direção à consolidação da agenda neoliberal. Ainda conforme Santos et al. (2004, p. 12), esse movimento

foi inaugurado com louvor já nos governos de João Baptista Figueiredo (1980-1984) e José Sarney (1985-1990), responsáveis pela concepção do novo projeto de administração política que teria por objetivo iniciar o processo de revisão do papel do Estado, expressando naquele momento definido pelos autores como “conservadorismo tático”. O êxito desse esforço inaugural permitiu, portanto, preparar o terreno para começar a primeira etapa da reforma patrimonial, denominada na literatura de “fase das reprivatizações”. Esse movimento inicial foi caracterizado pela transferência de empresas estatais para o capital privado nacional, bem como deu início ao processo de ‘desburocratização’ cujo objetivo era dinamizar, simplificar e modernizar o funcionamento da administração pública federal. Essas medidas foram aprofundadas por José Sarney que, além de ampliar o processo de privatização, autoriza a internacionalização das empresas estatais nacionais. As atitudes de Sarney podem ser explicadas pelas crescentes pressões dos credores externos que exigiam a adoção acelerada de mudanças em direção ao alcance de metas que ajudassem a diminuir o déficit fiscal.

Concorda-se com a análise feita pelos autores ao afirmarem que esse movimento, ainda que revele um relativo acanhamento, “abrirão um precedente importante para a radicalização operada por Fernando Collor e Fernando Henrique na década seguinte”, em direção às reformas neoliberais impostas pelo capitalismo central. Pode-se afirmar, pois, que os governos de João Figueiredo e José Sarney, além de terem assumido o compromisso de conduzir o processo de transição política para garantir a redemocratização, vão também responder pelo desafio de introduzir experimentos fundamentais para a promoção, gradual e progressiva, de uma dinâmica de reestruturação do setor produtivo estatal com ênfase na reforma patrimonial. Ainda que o número de privatizações e os resultados financeiros tenham sido limitados, os objetivos de convencer a opinião pública foram alcançados visto que o crescimento do apoio político

aos processos de privatização e modernização da administração pública aumentou consideravelmente. Pode-se resumir que o “conservadorismo tático” dos anos de 1980 exerceu papel central como movimento de difusão e convencimento da necessidade das mudanças, utilizando como evidência desse êxito o fato de que parcela expressiva da sociedade passou a acreditar cegamente no discurso que acusava o Estado de ser ‘vilão’ da crise nacional, favorecendo, portanto, a aceitação da retórica que levará Fernando Collor ao poder, em 1990.

É importante considerar, ainda, na análise das transformações ocorridas nos anos de 1980, os impactos trazidos pela reforma constitucional de 1988 tanto em relação ao processo de reestruturação produtiva, em consequência da eliminação dos ‘entulhos jurídicos herdados do período autoritário’, quanto pelas conquistas dos direitos políticos, sociais e também pelas medidas protetivas dos interesses econômicos nacionais. Desse modo, abordar as dinâmicas que envolveram a reforma do Estado, a partir desse momento, exige considerar os desafios, limitações e perspectivas trazidos pela promulgação da nova constituição nacional. Não restam dúvidas que conciliar esses dois interesses – reestruturação produtiva do Estado e do sistema econômico nacional e avançar no processo de democratização – foi uma das mais complexas tarefas assumidas pelo governo de José Sarney.

Desafios que ganham relevo em razão do Brasil viver um momento complexo de fortes pressões por parte de forças sociais distintas e opostas. Enquanto os empresários clamavam por medidas que ajudassem a superação da crise econômica, a classe média e os intelectuais engajados na luta pela redemocratização pressionam por políticas sociais. Esse desafio ganha contornos mais inquietantes na medida em que a Reforma Constitucional traduz uma forte disputa entre um grupo expressivo de atores sociais que manifestavam forte reação às forças neoliberais (em razão dos riscos que essa ideologia poderia trazer para os avanços dos direitos sociais) e outra que começava a manifestar aceitação em relação às

mudanças econômicas e administrativas, principalmente manifesta pelas elites política e econômica.

Conforme ressaltam Santos et al. (2004, p. 18),

as transformações propostas pela nova Carta vinham de encontro à capacidade do Estado para atender a demandas sociais tão amplas, devido não somente ao fato de que a nossa transição se revelou extremamente conservadora, predominando os interesses das elites governantes e econômicas, mas, fundamentalmente, porque ocorreu em meio a uma profunda crise econômica interna e externa.

Os autores concluem esse argumento afirmando, com propriedade, que

A consequência mais visível desse conflito se encontra no progressivo [e persistente] processo de violação dos direitos garantidos na nova Constituição, quando passamos a assistir ao fortalecimento do Poder Executivo, momento que marcará a prática de governar através de medidas provisórias.

Ao trazer essa breve reinterpretação sobre o movimento conservador que orientou o processo de redemocratização no Brasil a partir dos anos 1980, pretendeu-se contextualizar e fundamentar os argumentos que tem orientado essa discussão. Nesse sentido, foram ressaltadas as contradições ideológicas e teórico-metodológicas que nortearam os novos padrões de gestão das relações sociais de produção nacional, caracterizada pelo predomínio do movimento de reestruturação produtiva estatal. Nesse sentido, compreender os limites, desafios e possibilidades do setor produtivo brasileiro, a partir dos processos de redemocratização, desestruturação das políticas públicas e desindustrialização, exige ampliar o

escopo de análise para poder enxergar com clareza como esses movimentos contraditórios e, em alguma medida, complementares, conseguiram coexistir, desde os anos de 1980. Talvez trazer algumas perguntas que estimulem futuras reflexões ajudem a concluir, provisoriamente, essa seção para possibilitar adentrar em reflexões que contribuam para o entendimento das Reformas do Estado a partir dos anos de 1990, momento que deveria ter sido dedicado a consolidação plena da democracia.

A própria escolha de identificar a pluralidade de transformações ocorridas no poder estatal brasileiro, desde os anos de 1980, revela o quanto esse debate ainda carece de aprofundamento acadêmico e empírico para trazer à luz reinterpretações que ajudem a explicar os impactos que as imposições externas têm provocado nos padrões de reestruturação produtiva e decifrar as singularidades que caracterizam a experiência brasileira contemporânea. As interpretações destacadas até aqui evidenciam que o Brasil escolheu enfrentar os problemas econômicos, administrativos e sociais através de ações superficiais que se caracterizam mais como paliativos do que a apresentação de soluções estruturais que permitisse o enfrentamento dos problemas internos e externos.

Esse comportamento passivo demonstra que os fundamentos das ideias neoliberais brasileiras são reflexos tanto da crise econômica como do sentimento de impotência da sociedade civil para deliberar sobre os problemas sociais crônicos (e estruturantes do que se idealiza por uma sociedade democrática liberal). Conforme já destacado antes, os anos de 1980 trazem evidências de que a decisão pela implantação efetiva de políticas neoliberais já havia sido tomada, ainda que de forma inconsciente e até mesmo ingênua. Essa tendência mostrou-se com tamanha força que nem mesmo o movimento a favor da redemocratização, apesar da relevância do processo da constituinte, vai ser capaz de frear o ímpeto reformista neoliberal. Conforme será melhor discutido na próxima seção, nas décadas subsequentes ocorrerá a consagração dos ideais ortodoxos que,

apesar de ter sido retardado no Brasil, em comparação aos movimentos reformistas inaugurados por diversas outras nações latino-americanas, quando chegou, a partir de 1995, teve um potencial avassalador capaz de reproduzir a convergência entre o pensamento e interesses liderados por ortodoxos e progressistas (nasce naquele momento a versão da ‘terceira via’ brasileira, liderada por Fernando Henrique Cardoso que conseguiu unificar os interesses políticos e acadêmicos no governo).

Analisar o desempenho do setor produtivo estatal brasileiro, a partir do processo de redemocratização, exige reconhecer, portanto, as contradições que irão forjar e condicionar essa nova dinâmica sócio-histórica considerando, pois, as limitações socioeconômicas, a (des)estruturação institucional, organizacional e administrativa produzida na estrutura do Estado e os desafios impostos pelo papel ativo da sociedade. Diante do cenário complexo e desafiador inaugurado nos anos de 1980, observou-se, de um lado, movimentos em direção à promoção de avanços democráticos tímidos (ainda que indispensáveis), em atendimento as promessas e compromissos contidos na Carta Constitucional de 1988, e, de outro lado, animações que conduziram avanços acelerados em direção às reformas institucionais, organizacionais e administrativas, fundamentais para a consolidação das transformações conservadoras.

Estavam postas as condições que deveriam favorecer as mudanças políticas e técnicas que iriam preparar as bases necessárias para ‘modernizar’ a economia nacional (em alinhamento às premissas advindas da nova ideologia orientadora do padrão de gestão do capitalismo global) e promover, de forma gradual, o processo de inclusão dos cidadãos ao novo padrão de gestão democrática. O desafio dado seria, portanto, definir estratégias que permitissem (re)conciliar interesses tão dispares e conflitantes, considerando o grave contexto de crise econômica, inaugurado no final dos anos de 1970, que se agrava, a partir de 1980, com as expectativas elevadas do resgate dos direitos democráticos usurpados des-

de 1964. Compreender como se (re)conciliaram ou não esses objetivos será, portanto, o desafio da próxima seção que abordará o contraditório processo que Santos et al. (2004) denominaram de processo de reestruturação produtiva do estado brasileiro na perspectiva neoliberal: rumo à despatrimonialização social.

#### O APROFUNDAMENTO DA REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO NOS ANOS DE 1990: DESPATRIMONIALIZAÇÃO SOCIAL E DESAFIOS PARA A CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA

Conforme destacado na seção anterior, o processo de reestruturação produtiva do Estado brasileiro iniciado na década anterior será fortalecido a partir dos anos de 1990, em razão tanto da aceitação das mudanças por parte expressiva da sociedade civil como por força das pressões impostas pelos países centrais, manifestada nas regras estabelecidas pelo “Consenso de Washington”. Nesse contexto, o governo de Fernando Collor (1990-1992) se sentirá à vontade para apresentar uma defesa efusiva dos interesses do mercado, em detrimento da conservação dos interesses nacionais. Após a transição do governo de Itamar Franco (1993-1994), Fernando Henrique Cardoso passa a liderar esse processo como ministro da Fazenda e depois como Presidente da República (1995-2002), contribuindo para o aprofundamento dessas transformações.

As principais ações que irão conformar a agenda reformista estatal nesse período se concentram nas reformas administrativa e patrimonial, dando seguimento aos movimentos inaugurados por João Figueiredo, José Sarney e Fernando Collor. Assim como ganham relevância as mudanças introduzidas nos processos gerenciais, centrados na defesa de um novo perfil de gestor público que deveria atender aos princípios da ‘eficiência’ aplicados à administração pública. Essa inovação reflete os ideais da reforma liberal

e tem como inspiração as ‘boas práticas’ de gestão privada. Tais novidades vão implicar no aprofundamento das mudanças do papel e funções que o Estado brasileiro passaria a assumir no âmbito econômico e social. Santos et al. (2004, p. 21) classificam esses processos como uma “radical transformação do modelo de administração política [do padrão de gestão orientador das relações sociais de produção, circulação e distribuição nacional], porque representa uma clara ruptura com a ideia de um ‘projeto de nação’”.

Sobre o papel assumido por Fernando Collor, merece destaque a relevância de ser o primeiro presidente eleito pelo voto a defender abertamente o projeto neoliberal com um forte discurso totalmente antagônico à concepção até então vigente, sustentado na defesa do nacional-desenvolvimentismo. Ainda que possa revelar tratar-se de um esforço retórico, aparentemente despretensioso, é preciso compreender que o jogo eleitoral que o coloca no poder calculou, de algum modo, esse movimento na medida em que servia para consolidar o convencimento inaugurado pelos governos anteriores. Certamente a narrativa defendida com louvor por Collor cumpria um papel ideológico previsível e necessário para as transformações ainda mais radicais que seriam colocadas em prática nos anos subsequentes.

Pode-se afirmar, pois, que se a relevância estratégica do ‘conservadorismo tático’ dos anos de 1980, liderado por Figueiredo e Sarney, serviu para preparar o espírito da sociedade para as mudanças que estavam por vir; o papel de Collor foi o de vocacionar abertamente esse novo ideário, utilizando um discurso inflamado e com forte apelo populista. Essa estratégia ajudaria, portanto, a atenuar os possíveis traumas gerados em uma sociedade que havia se sacrificado extraordinariamente em nome da construção e consolidação de um ‘Projeto de nação’ pautado em princípios autoritários e concentradores da riqueza e renda nacional inaugurado nos últimos 30/40 anos. Amparado no êxito das estratégias conservadoras utilizadas pelos governos de transição democrática, Collor vai vocacionar o desejo presente na sociedade de que o governo atuasse no sentido de acelerar medidas dirigidas

para transferir, de forma progressiva, para o setor privado o controle dos espaços privilegiados que estavam nas mãos do Estado.

Esse discurso e práticas neoliberais assumidos por Collor também trarão reflexos contraproducentes para as expectativas do compromisso com a consolidação da democracia em relação às mudanças institucionais necessárias para garantir os direitos sociais recém consagrados na nova constituinte. Nesse sentido, a esperança natural existente naquele momento de transição foi frustrada devido ao pouco apreço demonstrado pelo governo em relação à democracia política em detrimento do apego à democracia econômica. Essa falta de compromisso com a consolidação da democracia revela uma clara expectativa de alinhamento do novo governo com as promessas difundidas pelos países líderes na agenda neoliberal assinalada nas determinações impostas pelo ‘Consenso de Washington’.

Conforme já destacado anteriormente, as medidas adotadas por Fernando Henrique Cardoso foram delineadas e parcialmente implementadas (com destaque para as medidas econômicas vinculadas ao plano de estabilização da moeda, base do plano real) ainda no governo de transição de Itamar Franco. Na qualidade de ministro (primeiro das relações exteriores e depois da Fazenda) integrou a elite intelectual, política e técnica, o que o qualifica para inserir, definitivamente, o Brasil na agenda neoliberal, cumprindo para tal todos os requisitos exigidos pelo “Consenso de Washington”. Amparado no consenso tácito celebrado entre as elites liberais e progressistas nacionais, esse governo teve autoridade política e técnica para avançar nas reformas exigidas pelo *establishment*, desde a década anterior. Ganharam proeminência nesse movimento reformista as medidas administrativas e patrimoniais (privatizações) e as mudanças nas estratégias do modelo de gestão com ênfase na abordagem gerencial.

Em relação às ações administrativas, as principais estratégias tinham por objetivo aprofundar as medidas de ajuste que o Estado deveria assumir para conseguir equilibrar as contas públicas, ratificando os ideais

neoliberais que defendiam ser do Estado a responsabilidade pelo desequilíbrio fiscal do capitalismo. O que implica assumir como prioridade a adoção das chamadas políticas de estabilização centradas na redução radical dos gastos públicos. Merecem ser destacadas algumas medidas mais relevantes, com destaque para a redução do salário real, o estímulo da demissão dos servidores públicos, a extinção, fusão e/ou incorporação de diversos órgãos públicos, a redução dos níveis hierárquicos da administração pública, a redução de privilégios dados aos gestores público, dentre outras medidas dirigidas para reduzir as despesas do aparelho do Estado e quebrar o poder das elites técnico-burocráticas da administração pública.

Do ponto de vista da reforma patrimonial, observou-se um maior aprofundamento do processo de desestatização, inaugurado na década anterior, quando as privatizações passaram a assumir um espaço privilegiado e definitivo na agenda do governo, desde então. A literatura tem abordado essas transformações em três fases subsequentes e integradas que irão balizar o processo de transferência do patrimônio estatal para o setor privado. A primeira fase, iniciada no governo Collor se caracteriza pela implantação do programa de privatização direcionado para as empresas produtoras de bens de consumo (envolvendo os setores siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes). A segunda fase teve início, no governo de Itamar Franco e trouxe como principal objetivo promover a reforma institucional focada no estabelecimento de regras para a estatização, de modo a superar as resistências da cultura nacionalista que ainda marcava a mentalidade empresarial, técnica e política nacional. Para cumprir essa meta foram ampliados os créditos públicos (Tesouro Nacional, conhecidos como “moedas podres”), a venda de participações da União em empresas públicas e a eliminação total de restrições a participação de investidores estrangeiros. Já a terceira fase se inicia sob a liderança de Fernando Henrique Cardoso e se destaca das fases anteriores por avançar nas medidas de concessão de serviços públicos. O êxito dessas medidas reformistas foi tão expressivo que, em 1996, um número expressivo do patrimônio estatal já havia sido privatiza-

do. O que comprova o argumento de que os movimentos liderados nos anos de 1980 e ampliado por Fernando Collor foram fundamentais para o alcance dessa estratégia, em tão pouco tempo.

Outra medida relevante foi a reforma gerencial, base ideológica e teórico-metodológica da administração pública gerencial que defende a substituição das perspectivas da administração patrimonial e burocrática. Esse processo ganhou centralidade na primeira gestão de Fernando Henrique (1995-1998) e mereceu a criação de um ministério que passaria a liderar essa transformação. O Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE assumiu a responsabilidade por conceber e implementar as bases da mais profunda reforma das atividades desempenhadas pelo Estado. Esse processo foi liderado por Bresser-Pereira, que se inspirou nos modelos ideológicos e teóricos defendidos pelas escolas neoclássica e neoliberal, que defendem a redução drástica dos gastos públicos e sugerem a concessão para o setor privado da gestão dos bens considerados ‘semipúblicos’<sup>4</sup>. Conforme destacado por Santos et al. (2004, p. 24): “A novidade trazida [pelo ministro] fica por conta da introdução do setor estratégico que [...] envolveria o campo de atuação restrito dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário”.

#### A TÍMIDA CONTRAMARCHA DA REFORMA DO ESTADO NOS ANOS DE 2003 A 2016: UMA ANÁLISE DAS CONTRADIÇÕES DOS GOVERNOS LULA E DILMA

Os últimos 16 (dezesseis) anos da trajetória da política brasileira têm sido marcados por contradições externas e internas que refletem tanto transformações ocorridas nos padrões de relações sociais e produção,

4. Ver a tese de Samuelson sobre o tema das categorias de “bens de consumo privado” e “bens de consumo coletivo” definidas em três tipologias centrais de bens produzidos socialmente: bens públicos, bens semipúblicos e bens privados. Inspirado nessa tese, Bresser-Pereira elabora o Plano de Desenvolvimento da Reforma do Estado brasileiro modificando a nomenclatura sugerida por Samuelson a partir da definição dos seguintes setores de ação que passariam a reorientar as ações do poder público: Núcleo Estratégico, Atividades Exclusivas, Serviços não Exclusivos e Produção de Bens e Serviços para o Mercado.

circulação e distribuição do capitalismo global, dirigidos pelos interesses da economia financeirizada, como mudanças ideológicas reorientadoras da política nacional. Merece destaque, inicialmente, as inovações introduzidas pela ascensão ao poder do Partido dos Trabalhadores – PT (2003 a 2016) que vai implicar na introdução de inflexões importantes tanto em relação ao compromisso histórico de consolidar e aprofundar políticas públicas democráticas como de inovar em nova política econômica sustentada nos princípios de um relativo intervencionismo estatal. Entretanto, a dificuldade de romper, ainda que parcialmente, com a agenda neoliberal acabou por comprometer a viabilidade desse projeto, contribuindo, desse modo, para estimular a emergência da força ideológica política e acadêmica conservadora liderada no bojo do próprio governo Dilma (entre 2015 e 2016) e que vai ganhar dimensões extremas no processo eleitoral de 2018.

Devido à proximidade histórica, existem limitações analíticas que restringem o desenvolvimento de estudos acadêmicos a avançar em interpretações consistentes sobre essa conjuntura, sem cair no risco de ser contaminado por uma total ou parcial ideologização. Nesse sentido, é fundamental tomar alguns cuidados para fundamentar a escolha teórico-metodológica que ajude a trazer luz a essa discussão sem riscos de cair em um debate ideologizado que não traga contribuições substantivas que ajudem a compreender melhor os desafios e perspectivas futuras para a retomada do desenvolvimento brasileiro com prioridade para a preservação dos interesses sociais.

Conforme assinalado anteriormente, essa aproximação acrítica de parte do pensamento progressista internacional e nacional tem levado ao predomínio de diagnósticos e prognósticos conservadores acerca da culpabilidade do Estado pela crise sistêmica do capitalismo contemporâneo (pós década de 1980) e, conseqüentemente, da defesa da redução drástica da ação estatal na dinâmica socioeconômica. Entender qual o compor-

tamento dos governos do PT sobre essa interpretação equivocada é parte fundamental das provocações trazidas nesse texto. Considera-se fundamental esse entendimento para que possam ser feitas críticas coerentes e consistentes sobre o papel dos governos de centro-esquerda no Brasil para estimular uma possível contrarreforma/contramarcha da reforma do Estado (ainda que de forma tímida) ou para reforçar o movimento conservador da trajetória iniciado nos anos de 1980 (mesmo que seja importante reconhecer o papel das gestões do PT na consolidação e ampliação dos direitos sociais, particularmente no que tocante ao aumento da participação da sociedade civil no controle das políticas públicas).

Essa análise exige maior atenção devido ao papel ideológico assumido pelo partido e seus respectivos governos de fazer um forte contraponto aos ideais do neoliberalismo. O que implica observar, portanto, um distanciamento entre o discurso e as práticas institucionais, organizacionais e administrativas, especialmente quando se considera as mudanças estruturais que necessitavam ser enfrentadas naquele contexto favorável (especialmente durante a gestão Lula) para enfrentar as necessárias mudanças estruturais nos padrões de gestão das relações de produção, circulação e distribuição do capitalismo nacional. Naturalmente, esse movimento exigia elevado capital político que os governos Lula tinham (2003-2006 e 2007-2010) para estabelecer parâmetros políticos e técnicos (aqui envolvendo aspectos econômicos e administrativos) junto aos interesses internacionais e nacionais. Favoreciam esse esforço o bom momento da economia internacional, especialmente as condições impostas pelas demandas de consumo de produtos nacionais feitas pela China. Sobre esse tema, diversos estudos, particularmente na área macroeconômica, têm defendido argumentos consistentes em defesa da tese de que o Brasil poderia ter aproveitado melhor o momento excepcional de crescimento da economia chinesa para investir em mudanças que fortalecessem o processo de reestruturação produtiva da economia nacional.

Entretanto, o que se observou foi a assunção de uma política errática que vai defender, inicialmente (2003-2004), o cumprimento dos compromissos assumidos com os interesses do capital internacional durante o processo eleitoral. Certamente os riscos e elevados preços que seriam cobrados aos governos progressistas pelo estabelecimento do pacto que viabilizou a vitória de Lula em 2002 podem ajudar a explicar essa opção conservadora inicial em defesa da agenda neoliberal consolidada por Fernando Henrique Cardoso (especialmente as estratégias que poderiam garantir a estabilidade econômica). Nesse sentido, a principal evidência da preservação dos interesses da agenda neoliberal pode ser observada mediante a manutenção de toda a equipe econômica lidera pelo, então, ministro da Fazenda Antônio Palocci (visto como fiador da continuidade). Identificar as possíveis articulações entre esta agenda conservadora e as proposições ideológicas definidas pelo partido com o ideário desenvolvimentista dirigido para retomar os níveis de crescimento e promoção de desenvolvimento sustentável para atender as demandas sociais históricas e crescentes pós redemocratização, tem sido, portanto, o desafio da academia.

Esse desafio assume relevância, em primeiro lugar, pela necessidade de se proceder a análises críticas sobre o desempenho dos governos do PT na gestão nacional observado, especialmente, a partir das possibilidades de reconstrução das bases ‘neodesenvolvimentistas’ que garantissem a retomada de níveis mínimos de crescimento para atender as demandas sociais, fruto do conserto social em torno do resgate da democracia. Em segundo lugar, essa análise ganha relevo por contribuir para observar, em uma perspectiva mais ampliada, o atual contexto de conflagração ideológico-política que o país tem vivenciado desde o processo de impeachment de Dilma, em 2016. Em síntese, o objetivo dessa breve subseção temática é, pois, provocar novos estudos sobre o processo mais atual a partir de uma análise sócio-histórica que permita à sociedade, políticos e acadêmicos entenderem que o fenômeno do atual governo de Bolsonaro só poderá ser

entendido desde uma perspectiva crítica, incluindo as corresponsabilidades de todos os governos, desde os anos de 1980 e 1990 – de João Figueiredo, José Sarney, Fernando Collor (Itamar Franco), Fernando Henrique Cardoso –, incluindo o papel desempenhado por Lula e Dilma, que vão ter fortes rebatimentos contrários (contrarreforma) feitos pela gestão de Temer (2016-2018) e que vai ser assumida na agenda defendida pelo candidato Bolsonaro, em 2018, e que tem espelhado, de forma ainda mais radical, na sua gestão como presidente da República, desde 2019.

Para um melhor entendimento dos riscos e desafios que esta análise carrega tanto na perspectiva da economia política como da administração política, visto que esses campos fundamentam as bases de um dado ‘Projeto de nação’. A pergunta que precisamos refazer, então, é a seguinte: *qual(is) o(s) “Projeto(s) de nação” que foi(foram) concebido(s) e implementado(s) no Brasil desde os anos de 1980?* Considerando que aquele contexto refletia o movimento complexo de redemocratização no país, essa pergunta poderia ser refeita para contemplar os anos subsequentes: *qual(is) o(s) “Projeto(s) de nação” que foi(foram) concebido(s) e implementado(s) no Brasil desde os anos de 1990?*

As possíveis respostas a essas perguntas podem ajudar a reconhecer que desde os idos dos anos de 1930 a 1979 (de Getúlio Vargas ao General Ernesto Geisel) não se observou no Brasil a emergência de outros “Projetos Nacionais” com compromissos claros e explícitos de garantir não apenas novos e democráticos padrões de desenvolvimento, mas de afiançar movimentos em direção a mudanças substanciais em relação à dependência externa. Com essa afirmação é possível começar a entender que decifrar os desafios atuais do setor produtivo brasileiro exige aprofundar o entendimento de um processo sócio-histórico mais longo, que remonta às estratégias assumidas pelos governos internacionais e nacionais desde os anos de 1980. É fundamental, portanto, fazer uma análise crítica comparada dos sucessivos governos e seus respectivos projetos que

passaram a espelhar, desde aquele momento, os interesses implícitos e/ou explícitos do mercado, dando maior ou menor ênfase aos objetivos e metas traçados pela agenda neoliberal.

Talvez uma análise preliminar das gestões de Dilma Rousseff possa ajudar a entender melhor as causas e impactos mais evidentes das crises econômicas e políticas produzidas nos seus governos, especialmente no seu segundo mandato (2015-2016). Certamente, colocar a culpa na falta de vocação ou habilidade política da mandatária tem sido o caminho mais fácil para explicar a atual crise política nacional expressa no processo de impeachment e na chegada ao poder de Temer, que resultou na acirrada disputa política entre representantes dos partidos de centro-esquerda e extrema direita. Esse movimento recente carece de maior distanciamento histórico para uma análise acadêmica mais consistente. Entretanto, pode-se afirmar que o caráter plebiscitário estremado que se instaurou no Brasil entre ideologias progressistas e conservadoras no último processo eleitoral revela profundos estremecimentos na confiança da população no sistema democrático ou ainda, mais grave, revela a baixa capacidade de implementação da democracia brasileira considerando os aspectos substantivos do que se deseja de uma democracia legítima e não apenas institucional.

É importante reconhecer a importância que os governos do PT tiveram para a promoção de algumas mudanças significativas nos padrões de política sociais, especialmente as dedicadas aos mais pobres, mas também contribuiu para a manutenção (para alguns estudos mais críticos, contribuiu para aprofundar) o padrão de acumulação da classe dominante no país. O que implicou a promoção de melhorias expressivas das condições de ganho das classes mais ricas, especialmente os rentistas, conforme costuma destacar o próprio ex-presidente ao afirmar que “*ninguém fez tanto pelas elites nacionais do que os governos do PT*”. Naturalmente, a preservação dos interesses do *establishment* independente do perfil ideológico do governo (se centro-esquerda ou centro-direita). O que impõe

aprofundar análises que deem conta das contradições que caracterizaram o padrão de gestão (administração política) dos governos Lula e Dilma que oscilaram entre a ‘necessidade’ de preservação dos interesses da população e a manutenção dos interesses privados mediante a salvaguarda dos contratos estabelecidos com atores privados (internacionais e nacionais), desde os governos de Fernando Collor e, principalmente, de Fernando Henrique Cardoso.

Essa constatação permite afirmar que não houve alterações substanciais na relação de forças entre as ‘classes sociais antagônicas’ que conformavam (e ainda conformam) a cena política brasileira no início de século XXI. Esta conclusão preliminar possibilita inferir, portanto, que durante os quase 14 anos de gestão do PT, apesar das relevantes conquistas para o atendimento de algumas das reivindicações imediatas da classe trabalhadora em relação à melhoria das condições de vida dessa população, preservaram também os interesses do grande capital financeiro internacional. O padrão de economia política e administração política desses governos deram continuidade aos objetivos definidos nos idos dos anos de 1980, caracterizados pela culpabilidade do Estado pelas sucessivas crises econômicas e a subsequente redução do papel e funções do poder público.

Com base nessa releitura é possível sustentar que, apesar da defesa e utilização de algumas práticas administrativas que reforçavam a ideologia do desenvolvimento (compreendido como caminho para o alcance do ‘processo emancipatório’), a incapacidade política destes governos, especialmente os liderados por Lula, que tem maior capital político, não foram capazes de alterar o processo de reestruturação produtiva do Estado concebido e implementado pelos ideais e políticas neoliberais. Este texto entende, pois, que o neodesenvolvimentismo defendido pelos governos de centro-esquerda como alternativa para frear o ímpeto privatista e desestruturador do patrimônio social nacional produzido nas

décadas anteriores (de 1930 a 1979) não logrou o êxito esperado pelos discursos defendidos por políticos e acadêmicos sobre as possibilidades de transformações relevantes nas estruturas que sustentavam e sustentam as inter-relações entre sociedade-Estado-mercado no Brasil.

Desse modo, ao proceder a uma análise crítica e contextualizada desse período é possível reconhecer as contradições ideológicas e teórico-metodológicas que marcaram a gestão do PT, de modo a identificar que a adoção de determinada política econômica e administrativa é decorrente de fatores/variáveis que incluem tanto os condicionantes externos, atrelados, no caso brasileiro, à sua condição periférica, como os condicionantes internos, associados à interação e conflitos de interesses econômicos e políticos das frações de classe no bloco no poder e em seus desenlaces no Estado. Nesse sentido, corroboram com essa leitura a identificação de diversas medidas implementadas pelos governos Lula e Dilma que reforçam a tese aqui defendida de que os governos de centro-esquerda deram sequência ao movimento de transformações engendradas nas décadas anteriores, em favor do processo de reestruturação produtiva do Estado. Dentre essas ações reformistas merecem destaque as seguintes: (i) reformas da previdência; (ii) reformas da infraestrutura nacional; (iii) reformas das políticas de saúde e educação, entre outras.

Compreender o papel dos governos do PT, incluindo nessa análise o papel assumido pela hegemonia da classe dominante (representada pelos capitais internacionais e nacionais privados) exige investir em estudos que permitam realizar uma releitura crítica desses governos à luz de uma análise cuidadosa do processo sócio-histórico recente. Somente com base nesse compromisso intelectual será possível apreender os fatores que têm perpetrado os mecanismos de construção e manutenção da 'hegemonia' dos interesses das classes dominantes, em âmbito internacional e nacional, no país. Para tanto, é fundamental, como destacado na introdução e seção 2 que integram esse texto, recuperar nessa análise o pro-

cesso histórico de reconfiguração do sistema capitalista global e nacional com destaque para alguns dos seguintes fatores: (i) constituição do capitalismo industrial no Brasil e consequente formação da burguesia nacional e intelectual dependente; (ii) os padrões que explicam o processo de adaptação do capitalismo brasileiro à hegemonia financeira global (que tem contato com o papel ativo do Estado nesse processo); (iii) o conflito provocado entre as classes trabalhadora, média e elites empresariais, durante a década de 1990; (iv) o aprofundamento e consolidação do movimento reformista neoliberal, expresso tanto pelo pensamento nacional defendido pelos intelectuais “neodesenvolvimentistas” e também pelos defensores do “desenvolvimentismo social”; (v) a forma como essa ideologia se expressou no padrão de administração política defendido que defendia a celebração de um “pacto social” entre classes antagônicas; (vi) entre outros fatores relevantes que ajudem a entender quais as contribuições que essas mudanças acarretaram para a acelerada ascensão ao poder da extrema direita no Brasil.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto não poderia deixar de trazer algumas reflexões finais que podem contribuir para analisar os impactos perversos provocados pelo processo de reestruturação produtiva do Estado brasileiro e apontar algumas (im)possibilidades que ajudem a alterar ou reverter essa situação. Esse esforço ganha relevância tanto pelo prolongamento das crises da economia global e nacional, apesar dos esforços empreendidos com o processo severo de reestruturação produtiva do Estado.

Ao ter tido a oportunidade de atualizar leituras desenvolvidos por nós sobre o tema, em parceria com Santos (1993), Santos et al. (2004) e Santos & Chagas (2009), foi possível não apenas constatar a atualidade das análises perpetradas como também observar o agravamento das

possibilidades futuras em razão da reprodução dos diagnósticos e prognósticos equivocados que tem sustentado a agenda reformista atual. Esse desacerto analítico tem se apoiado, ao longo dos últimos 40 anos, na força ideológica que o pensamento neoliberal tem sido capaz de resguardar, apesar das fragilidades acadêmicas e empíricas.

Ao desconsiderar, intencionalmente ou por incapacidade epistemológico-teórica, as causas que têm impactado negativamente o desempenho da gestão do capitalismo contemporâneo, as estratégias antiestatais que foram postas em prática nas nações líderes, até 2008 – e que continuam sendo impostas às economias em desenvolvimento e subdesenvolvidas –, têm contribuído mais para agravar a crise econômica do que para estimular a retomada dos níveis desejados de crescimento/desenvolvimento. Desse modo, ao insistir na culpabilidade do Estado pelas crises estruturais do capitalismo esta agenda tem conseguido produzir efeitos desestabilizadores da economia global e nacionais, comprometendo a preservação do próprio sistema socioeconômico. Conforme argumento central defendido neste texto, o sucesso do capitalismo, especialmente sua expressão industrial e financeira, esteve sempre associada ao papel central exercido pelo Estado, o que significa considerar que as inter-relações entre Estado e capitalismo são resultado e resultante de um mesmo processo histórico.

Ao considerar os impactos impostos pela imposição longínqua que o pensamento antiestatal tem produzido na atualidade, é fundamental partir de uma análise crítica consistente que articule as contribuições da economia política, da administração política, campos responsáveis pela concepção, implementação e gestão dos projetos políticos, econômicos e sociais que irão garantir o alcance de uma dada materialidade humana/social. Nesse sentido, é fundamental para estimular e guiar o desenvolvimento de estudos epistemológicos e teórico-metodológicos críticos que ampliem a capacidade de reinterpretção da realidade econô-

mica e administrativa que tem sustentado, historicamente, a reprodução do capitalismo global e nacional. Somente esse esforço intelectual será capaz de romper a bolha fantasiosa e poderosa que conforma o arcabouço ideológico neoliberal e que, mesmo revelando sérias incongruências quando contrastado com a realidade social, segue conquistando adeptos demonstrando força suficiente para conservar-se e adaptar-se às próprias dinâmicas que esses processos recentes de transformações possam impor.

Com a constatação sobre os equívocos e a força que a agenda reformista antiestatal mantém até a atualidade, especialmente nas nações dependentes, é fundamental problematizar a atual realidade para avaliar alternativas que possibilitem a retomada de “Projetos de nação” que integrem estratégias de desenvolvimento econômico com políticas de inclusão social. Somente esse esforço permitirá construir agendas públicas lideradas pelo Estado que contem com a participação ativa da sociedade, conforme idealizado e consagrado por diversas democracias contemporâneas. A aceitação dessa nova proposição de agenda pública converge plenamente com os princípios e valores democráticos consagrados na carta magna brasileira de 1988. Mas colide com os propósitos defendidos pela pauta reformista neoliberal, especialmente considerando o acirramento do conservadorismo dos governos que assumiram o poder no Brasil a partir de 2016.

Repensar o ímpeto reformista com os compromissos constitucionais e morais da jovem democracia brasileira é uma tarefa que vai seguir exigindo investimentos de longo prazo que consigam não apenas reverter os prejuízos advindos do grave processo de ‘despatrimonialização social’ que vem sendo agravado nos anos recentes. São muitos os aspectos e condições econômicas, sociais e políticas que necessitam ser recuperados – desde o perverso processo de privatização, concessão e internacionalização, que resultou na alienação dos interesses nacionais para o capital externo, até os impactos negativos das políticas neoliberais

junto às subunidades nacionais (estados e municípios) que têm resultado no sucateamento/desestruturação da capacidade do Estado brasileiro de produzir riqueza e renda nacionais à altura das exigências de uma sociedade democrática.

É importante insistir no reconhecimento da necessidade de recomposição do papel do Estado para restaurar o processo de reestruturação da capacidade de produzir, com o apoio e participação ativa da sociedade, um novo padrão de economia política e de administração política condizentes com os princípios e compromissos assumidos pela nova constituição brasileira. A participação intensa e comprometida do poder estatal ganha maior relevo quando se reconhece a imperiosidade histórica dos investimentos públicos para garantir e consolidar níveis satisfatórios de desenvolvimento, compatíveis com os ideais democráticos. A ausência de atenção a essa agenda inclusiva do Estado, em articulação estreita com a sociedade, irá, seguramente, aprofundar as desigualdades sociais e impor comprometedoras limitações e riscos para os propósitos da democracia.

Concluem-se essas breves considerações finais trazendo à luz algumas conclusões apontadas por Santos et al. (2004, p. 29) sobre a importância de se fazer uma aprofundada revisão histórica para compreender com clareza as transformações que têm marcado as inter-relações entre Estado e sociedade, a partir dos anos de 1980. Ao admitir os limites e desafios das reformas implementadas pelos presidentes que governaram o Brasil na Nova República – João Figueiredo, José Sarney, Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso –, o texto propõe como solução investir em medidas que deveriam recompor a capacidade de atuação do Estado, considerando-o como ente central para a retomada dos níveis de crescimento econômico, articulado com uma política estruturante de distribuição de renda. Nas palavras dos autores para dar sequência a essas mudanças

seria necessária a implementação de um projeto de curto prazo vinculado à concepção de uma nova política social que seja alternativa ao atual modelo de reestruturação produtiva do Estado brasileiro [que] compreende dois momentos decisivos: o de curto prazo e o de médio e longo prazos. No primeiro momento, o governo trabalharia com a execução de uma política social visando recuperar o crescimento econômico e a distribuição da renda [...]. Já para o médio e longo prazos, trabalharia com a execução de um projeto mais amplo, o projeto de nação, comprometido com o bem-estar do povo brasileiro.

Há uma convergência total desse texto com a agenda proposta pelos citados autores pois aflui tanto com a necessidade de retomar a capacidade de ação do Estado como reconhece o potencial da implementação de políticas sociais estruturantes para garantir a recuperação da dinâmica econômica nacional, através do aumento do nível de emprego e melhoria dos fatores de distribuição da renda nacional. Os argumentos utilizados pelos autores se sustentam na defesa/crença de que a política social, além de ser um instrumento de garantia dos direitos sociais (base central da democracia contemporânea), “é um sistema que interfere e sofre interferências de um conjunto de condições e/ou situações” acrescentando, ainda, que “tal medida garantiria um maior grau de sociabilidade entre os indivíduos e, sobretudo, maiores e melhores condições de aprendizagem política no exercício fecundo da cidadania.” (SANTOS et al., 2004, p. 24). O esforço dos investimentos em políticas sociais também produziria impactos indiretos importantes na dinâmica econômica favorecendo a retomada do crescimento econômico e permitindo à sociedade e ao poder público avançar em direção a uma política de renda mais assertiva, fundamental para a consolidação da democracia brasileira, ainda inconclusa e fragilizada.

É essencial pensar que as possibilidades futuras do Brasil dependem do resgate da sociedade e do Estado conceber e implementar um

novo “Projeto de nação” que contemple compromissos com a revisão das dimensões política e científica e que integre em um único esforço as ações de curto, médio e longo prazos. Somente essa estratégia ajudará a resgatar a capacidade de planejamento governamental, mediante a reintegração das dimensões que conformam a temporalidade teórica e técnica, segundo demonstra a história do capitalismo, especialmente o brasileiro, onde o papel estratégico do Estado foi e continua sendo fundamental.

Somente com esse esforço será possível implementar, portanto, um projeto econômico e social consistente com as obrigações democráticas consagradas na Constituição de 1988. Assim, assumir esse compromisso implica ultrapassar as ações imediatistas que têm priorizado o curto e o curtíssimo prazos no ímpeto de prosseguir a redução drástica dos gastos públicos. É nessa direção que se espera que a agenda estatal brasileira se encaminhe, de modo a encontrar alternativas viáveis que superem as impossibilidades que têm sido perpetradas pelo projeto neoliberal que tem ganhado maior vigor a partir dos projetos reformistas inaugurados na década de 1990 e aprofundados nos anos recentes.

Em concordância com as análises críticas feitas por Costa (1998), Santos et al. (2004) e ratificando as considerações sustentadas por Santos & Gomes (2016) no livro *Outro modo de interpretar o Brasil*, é essencial aprofundar estudos críticos que ajudem a entender as intenções ou limitações dos diversos experimentos testados pelos governos da Nova República para implementar reformas do Estado como única alternativa para a superação da crise estrutural do capitalismo global e nacional. Somente essa (re)intepretação possibilitará entender que não houve compromissos dos governos que lideraram o Brasil, entre 1980 e 2002, de colocar em prática qualquer projeto de reforma do Estado cuja finalidade, implícita ou explícita, fosse promover alterações substantivas nas relações do poder público com a sociedade. Somente a convenção com mudanças nas inter-relações entre sociedade e Estado, envolvendo pactos com o merca-

do, seria capaz de produzir as transformações esperadas e imprescindíveis para a consolidação das bases democráticas no país.

O que implica ponderar que abordar as reformas do Estado no período democrático carrega expectativas de concepção e implementação de novos e necessários padrões de regulação política e social que estejam a serviço da democracia, da promoção da equidade, de modo a garantir níveis de crescimento capazes de gerar oportunidades concretas de mudanças nos modos de desenvolvimento do país. Esse é, portanto, um dos maiores e mais urgentes desafios a serem superados para viabilizar possibilidades de reconstrução de novas bases teórico-metodológicas que consigam, no médio e longo prazos, recompor, primeiramente, o papel e funções estratégicas do Estado para, em seguida, avançar na retomada do desenvolvimento econômico para criar as condições materiais para alterar, substantivamente, as relações do Estado com a sociedade.

Somente por meio desse esforço coletivo será possível encontrar caminhos alternativos que contribuam para superar a crise econômica e agora também do Estado que foi arrastado para o centro dos problemas estruturais que o capitalismo passou a vivenciar, desde os anos de 1970. O custo elevado da responsabilização do poder estatal nesse processo tem contribuído mais para agravar a situação fiscal e desestruturar as composições e mecanismos criados pelos governos desenvolvimentistas, ainda que tardiamente, para implementar políticas sociais compensatórias que possibilitem avanços em direção a consolidação dos direitos sociais garantidos pela constituição de 1988 e que, nesse momento, estão muito distantes de refletirem os princípios básicos de uma sociedade comprometida com a democracia.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. “Construtor de instituições”. In: FURQUIM, Lilian; NAKANO, Yoshiaki; REGO, José Márcio (Orgs). *Em busca do novo: o Brasil e o desenvolvimento na obra de Bresser-Pereira*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. p. 85-100.

\_\_\_\_\_. Reforma do Estado, federalismo e elites políticas: o governo Lula em perspectiva comparada. Relatório de pesquisa n. 15. FGV-EAESP/GV Pesquisa, 2008.

ANDREWS, Christina W.; KOUZMIN, Alexander. O discurso da Nova Administração Pública. In: *Lua Nova*, vol. 45, 1998, p. 97-129.

BEHRING, Elaine Rossetti. *Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.

BIONDI, Aloysio. *O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado*. 6 ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

\_\_\_\_\_. *O Brasil privatizado II: o assalto das privatizações continua*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. (Coleção Brasil Urgente)

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Imprensa Nacional, novembro de 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. “Da administração pública burocrática à gerencial”. In: *Revista do Serviço Público*, 47(1) janeiro-abril, 1996.

\_\_\_\_\_. *Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: MARE, Cadernos MARE, n. 1, 1997

\_\_\_\_\_. “A Reforma Gerencial do Estado de 1995”. In: *Revista de Administração Pública*. Vol. 34, n. 4, Jul./Ago. 2000, p. 55-72.

\_\_\_\_\_; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

COSTA, Frederico Lustosa da. “Estado, reforma do Estado e democracia no Brasil da Nova República”. In: *Revista Brasileira de Administração Pública (RAP)*, Rio de Janeiro, n. 4, p.71-82. Jul./Ago., 1998.

D’INCAO, M. A., & MARTINS, H. (Org.). *Democracia, crise e reforma: estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso*. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

FERREIRA COSTA, Valeriano Mendes. “A dinâmica institucional da Reforma do Estado: um balanço do período FHC”. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita (orgs). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC - Parte 1*. Brasília: MP, SEGES, 2002. p. 9-56.

MARA, Eduardo. *Pacto social e hegemonia burguesa: A reforma do neoliberalismo na Era Lula*. Doutorado (tese). 418 f. UPFE: Recife, 2016.

OLIVEIRA, Nelson. “Véus da intransparência nas transições brasileiras”. In: SANTOS, Reginaldo S. (Org.). *Políticas sociais e transição democrática: análises comparativas de Brasil, Espanha e Portugal*. São Paulo: Mandacaru; Salvador: CETEAD, 2002.

QUEIRÓS, Álvaro. “O fracasso das privatizações”. In: *Cadernos do Terceiro Mundo*, n. 227, 2001.

RIBEIRO, Elizabeth Matos. “Los Modelos de Administracion Política Brasileño y Español”. In: *Revista Brasileira de Administração Pública (RAP)*, Rio de Janeiro, v. 35, n.5, p. 79-129, 2001.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SAMUELSON, Paul. “Aspects of public expenditure theories”. In: *Review of Economics and Statistics*, Cambridge: Harvard, MIT, Nov. 1954.

SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos. “A Administração Política Brasileira”. In: *Revista Brasileira de Administração Pública (RAP)*, Rio de Janeiro, 27 (4), p. 102-35, out./dez. 1993.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. “As impossibilidades do projeto descentralizante no Brasil”. In: *Série estudos e pesquisas*, Salvador, v. 67, p. 251-274, 2004.

\_\_\_\_\_ et al. “A controvertida crise fiscal brasileira”. *Revista Desenhavia*, Salvador, v. 1, n.1, p. 79-105, 2004.

\_\_\_\_\_ et al. “A crise, o Estado e os equívocos da administração política do capitalismo contemporâneo”. In: *Cad. EBAPE.BR*, v. 14, n. 2, Artigo 10, Rio de Janeiro, abr./jun. 2016.

\_\_\_\_\_ et al. “Reestruturação produtiva do Estado brasileiro na perspectiva do projeto neoliberal”. In: *Revista Brasileira de Administração Pública (RAP)*, Rio de Janeiro 38(1), p. 7-32, jan./fev. 2004.

\_\_\_\_\_ et al. *Outro modo de interpretar o brasil: ensaios de administração política*. São Paulo/Maceió: Editora HUCITEC/Editora Graciliano Ramos, 2017.

WILLIAMSON, John. “Nossa agenda e o Consenso de Washington”. In: KUCZYNSKY, Pedro-Pablo; WILLIAMSON, John (Orgs.). *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 281-291.

\_\_\_\_\_. “Uma agenda de trabalho para retomar o crescimento e as reformas”. In: KUCZYNSKY, Pedro-Pablo; WILLIAMSON, John (Orgs.). *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 1-17.

# PRIVATIZAÇÕES, CONCESSÕES E DESNACIONALIZAÇÃO

MARCELO MANZANO<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

A defesa das privatizações constitui uma das peças basilares do ideário neoliberal que avança hegemonicamente pelo mundo desde meados dos anos 1970, seja como política governamental encampada por partidos de variadas cores, seja como vetor organizador do pensamento econômico dominante.

Augusto Pinochet no Chile (1973-1990), Margareth Thatcher no Reino Unido (1979- 1990) e Ronald Reagan nos EUA (1981-1989) se notabilizaram como precursores do neoliberalismo na condução de seus respectivos governos. Entretanto, a doutrina neoliberal emergiu bem antes, já ao final da década de 1930 sob inspiração da chamada “Escola Austríaca”, particularmente influenciada pelas formulações teóricas de Ludwig Von Mises e Friedrich Hayek. Mais tarde, a partir das críticas ao Estado de bem-estar nos países centrais e ao nacional-desenvolvimentismo na periferia, a doutrina neoliberal foi impulsionada com os trabalhos de James Buchanan e sua influente teoria das Escolhas Públicas (*Public*

---

1. Economista, doutor em desenvolvimento econômico, consultor da OIT e pós-doutorando do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CEST/UNICAMP).

*Choice Theory*) e com as críticas de Milton Friedman e Robert Lucas às políticas macroeconômicas de extração keynesiana que vigoraram nos trinta anos posteriores ao final da Segunda Guerra<sup>2</sup>. Na América Latina, embora a sanguinária ditadura chilena de Pinochet tenha servido de laboratório de testes do programa neoliberal, seu espraiamento foi ocorrer somente a partir de meados dos anos 1980, quando, sob os efeitos das crises de endividamento externo e dos consequentes colapsos das finanças públicas, o ideário neoliberal ganhou corpo e apoio político. (PRADO, 1994, cap. 3)

O Brasil, por suas particularidades históricas, resistiu um pouco mais ao assédio neoliberal. O período conhecido como o da “transição democrática” – que se estendeu por praticamente toda a década de 1980 – produziu uma nova carta constitucional que refletia as aspirações populares de uma sociedade cujas demandas estavam represadas por 21 anos de ditadura militar<sup>3</sup>. Assim, em companhia apenas do Peru e, obviamente, de Cuba, o país caminhava a contravento do tufão liberal que soprava pelas demais economias do subcontinente, empenhado em realizar os anseios políticos e sociais que remetiam à experiência social-democrata da civilização ocidental. Contudo, o Estado Social que começava a ser erigido em 1988 se defrontou desde muito cedo com as forças da reação, turbinadas pela pressão dos organismos multilaterais que se encarregavam de tutelar as nações periféricas endividadadas. Assim, exatos treze meses depois da proclamação da Constituição Cidadã, em novembro de 1989, veio a público o Consenso de Washington, famoso documento que sintetizava a doutrina neoliberal em dez mandamentos e que, com redação telegráfica, destinava-se a orientar os governos dos países latino-americanos rumo à superação de suas crises de endividamento externo e ensinar a retomada do desenvolvimento econômico.<sup>4</sup>Na

2. Sobre as origens históricas e os fundamentos teóricos do neoliberalismo veja-se Dardot e Laval (2009, cap. 1) e, mais especificamente sobre a evolução das imbricações do neoliberalismo e a teoria econômica veja-se Affonso (2003, cap.2).

3. Para uma análise do processo constituinte de 1987-88 e das tensões entre um embrionário projeto de Estado Social e os desdobramentos da agenda neoliberal que ganhava força naquele final de década, veja-se entre outros: Bercovici (2005) e Manzano (2017, cap. 1)

4. Sobre o Consenso de Washington veja-se Batista Jr. (1995).

prática, entretanto, o documento elaborado no convescote de Washington tinha como objetivo primordial desmontar os parcos traços de keynesiano ou de variantes desenvolvimentistas e social-democratas que, porventura, ainda persistissem nas economias da América Latina naquela quadra da história. Sumariamente, o documento concebido pelos representantes dos organismos internacionais (FMI, BID, BIRD), em consonância com os representantes do Departamento de Estado dos EUA, propunha uma série de constrangimentos fiscais e operacionais ao setor estatal e tinha, na defesa das privatizações, sua pedra angular e principal bandeira.

A estratégia de venda das empresas estatais, além de interessar aos grupos econômicos dos países centrais, alquebrados àquela altura do *reaganomics*, cumpria naquele receituário múltiplos objetivos, a saber: a) reduzir o tamanho do setor público em favor de empresas privadas, para supostamente promover uma alocação mais eficiente da poupança e do investimento; b) contribuir para o ajuste fiscal e para o consequente equilíbrio das contas públicas; c) ampliar o grau de internacionalização das economias nacionais, desde que em simultâneo fosse feita a liberalização da Conta Capital do Balanço de Pagamentos; d) promover, com a entrada de capitais estrangeiros em escala ampliada, um instrumento adicional para financiar os déficits em transações correntes<sup>5</sup>.

## ANOS 1990 E A GRANDE TEMPORADA DE PRIVATIZAÇÕES

No caso brasileiro, foi o governo de Collor de Mello que efetivamente deu início à implementação de um projeto de neoliberal amplo

---

5. Em estudo no qual aborda os processos de privatização ocorridos na América Latina, Sergio Prado (1994, p. 52) assinala, porém, que naquela que ele denomina a segunda onda de privatizações nos países latino-americanos (iniciada após 1985), a motivação prioritária da reestruturação patrimonial do setor estatal era não apenas auxiliar nos processos de renegociação da dívida externa como também contribuir no ajuste fiscal de curto prazo. Para uma relação das justificativas frequentemente apresentadas nos processos de privatização, veja-se L. Filgueiras (2012, p. 112-113).

e articulado<sup>6</sup>. Eleito num momento em que a sociedade brasileira convivía com os resultados de anos seguidos de profunda crise fiscal e de consequente sucateamento do setor público<sup>7</sup>, no curto período em que esteve na presidência do país (de março de 1990 a dezembro de 1992) Collor deu início a um dos maiores programas de privatização conhecidos no mundo até então. Lançado em 1990, o Programa Nacional de Desestatização (PND) foi aprovado pela lei 8.031/90, vigorou até 1997, sendo mais tarde substituída, ainda no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, pela lei 9.491/97. Ao longo dos doze anos que se seguiram desde a primeira privatização no âmbito do referido PND (da lucrativa siderúrgica USIMINAS em meados de 1991) foram transferidas para o setor privado mais de 100 empresas estatais que reverteram aos cofres públicos um valor total de 86 bilhões de dólares – dos quais 67,9 bilhões de dólares relativos ao valor arrecadado nos leilões e 18,1 bilhões de reais relativos a dívidas transferidas aos adquirentes. Além disso, no mesmo período, considerados os três níveis de governo, foram auferidos outros 10 bilhões de dólares por meio de concessões de serviços públicos, 6 bilhões de dólares com a venda de ações de empresas públicas ou mistas que continuaram sob o controle estatal e 1,1 bilhão de dólares com a venda de participação acionária do BNDES em companhias privadas (ANNUATI-NETO et al., 2005, p. 152-153).

A despeito da monta de recursos obtidos pelas sucessivas rodadas de privatizações que foram realizadas ao longo da década de noventa, não foram poucas as críticas quanto aos objetivos, à forma e aos valores alcançados. Como atentamente apontou Aloysio Biondi (1999), entre os vários pecados daquela sanha privatizante, pode-se destacar: as volumosas injeções prévias de recursos públicos para sanear as contas das empre-

---

6. Ao longo do governo de José Sarney (1985-1990) foram adotadas algumas políticas alinhadas com o ideário neoliberal, inclusive algumas privatizações, porém, não cabe considerar aquela gestão como um programa de reformas estruturais que pudesse ser caracterizado como tipicamente neoliberal.

7. Ver a respeito S. Prado (1994, pp. 262-292)

sas privatizáveis, os baixos valores arrecadados nos leilões<sup>8</sup>, a aceitação de “moedas podres” (títulos públicos negociados com elevado deságio no mercado secundário) como parte significativa dos pagamentos<sup>9</sup>, o uso intensivo de crédito subsidiados do BNDES, o parcelamento excessivo dos aportes privados, a baixa exigência de índices de nacionalização nas companhias privatizadas, a despreocupação com a criação de grupos privados nacionais, a opacidade das operações, entre outros. Além disso, no estudo conduzido por Annuati-Neto et al. (2005), francamente simpático ao programa de privatizações e que se propunha a investigar os efeitos daquela inédita experiência de desestatização, os autores concluíram que o único efeito possível de ser apreendido ao final do processo foi o aumento da lucratividade das empresas repassadas à gestão privada e que, por outro lado, não havia nenhuma evidência consistente a respeito dos efeitos positivos sobre o nível de investimentos, o volume de produção, o pagamento de dividendos ou de recolhimento de impostos.

Ademais, pode-se acrescentar que, ao longo desse ciclo de desestatização, o patrimônio estatal acumulado durante décadas de esforço industrializante serviu fundamentalmente de lastro para contrabalançar os desequilíbrios no Balanço de Pagamentos e nas contas públicas que resultavam da abertura comercial e financeira e dos seguidos planos de estabilização monetária executados nos primeiros quatro anos da década de noventa (FILGUEIRAS, 2012, p. 109-116). Em paralelo a esse enorme processo de reestruturação patrimonial do setor público, por conta dos demais componentes da agenda liberalizante, a dívida pública interna do

8. De acordo com A. Biondi (1999, p. 24-25), na privatização da TELEBRAS o governo FHC previa arrecadar 35 bilhões de reais, mas a empresa acabou sendo arrematada em 1988 por 13,5 bilhões, depois do governo ter investido 21 bilhões de reais entre 1996 e 1998 para preparar a empresa para a venda. Como se não bastasse, no ano de 1997, graças em parte aos investimentos realizados pelo governo, o sistema TELEBRAS registrou um lucro anual de 4 bilhões de reais, pouco mais de um terço do valor total arrecadado com sua venda e quase a metade dos 8,8 bilhões de reais recebidos como entrada no processo de privatização.

9. Novamente de acordo com A. Biondi (1999, p.11) a “Companhia Siderúrgica Nacional foi ‘vendida’ no leilão por 1,05 bilhão de reais, mas esse valor foi pago em sua quase totalidade, ou 1,01 bilhões de reais, com ‘moedas podres’, com apenas 38 milhões de reais pagos em dinheiro. Em outras palavras, foi nula a entrada de dinheiro nos cofres do governo.”

país cresceu de forma bastante intensa, saltando de 30% do PIB em 1994 para 60,6% do PIB em 2002, enquanto as despesas do tesouro com os juros da dívida pública consumiram exorbitantes 135 bilhões de dólares entre 1990 e 2002 (FILGUEIRAS, 2012, p. 249).

## GOVERNOS PETISTAS E A OPÇÃO PELAS CONCESSÕES

Encerrado o governo de Fernando Henrique Cardoso, o Brasil atravessou um período relativamente longo – que se estendeu desde a posse de Lula em 2003 até o golpe de 2016, quando uma conspiração política conservadora abortou o mandato presidencial de Dilma Rousseff – sem a ocorrência de processos relevantes de privatização no âmbito da União<sup>10</sup>. Nos governos petistas, optou-se por manter as empresas estatais sob o controle do setor público e inclusive, em muitos casos, promoveu-se a ampliação das empresas existentes, a aquisição de empresas privadas consideradas estratégicas, além da criação de subsidiárias das estatais já existentes e menos a criação de outras completamente novas (ver estudo da professora Elizabeth Matos, p. 115 e 116, em que analisa a reação, ainda que tímida, das gestões federais petistas ao modelo de reforma do estado da gestão FHC). Apesar disso, tanto no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) quanto no da presidenta Dilma Rousseff (2011-2016), foi possível observar a ocorrência de um número expressivo de concessões públicas, o que de certa forma contrastava com as críticas históricas do Partido dos Trabalhadores a respeito da participação do setor privado em serviços públicos considerados estratégicos. Provavelmente premidos pelo limite autoimposto de restrição orçamentária, fruto das elevadas metas de superávit fiscal, à luz dos acontecimentos parece claro que ambos os go-

---

10. Apenas dois bancos regionais, o Banco do Estado do Ceará e o Banco do Estado do Maranhão, foram privatizados logo no início do governo Lula, como desdobramentos de processos que se iniciaram no governo de FHC.

vernantes petistas procuraram de forma pragmática expandir o alcance das políticas públicas e dos investimentos em infraestrutura lançando mão do instrumento das concessões públicas e das PPPs (parcerias público-privadas). Assim, ao longo dos treze anos e alguns meses de gestão federal petista, foi concedido para temporária exploração da iniciativa privada um parcela significativa da infraestrutura nacional de transportes (rodovias, ferrovias, aeroportos, terminais portuários, hidrovias etc.), muitos projetos do setor energético (hidroelétricas de Santo Antônio e de Jirau; diversos linhões de transmissão) e alguns poucos projetos organizados na forma de PPPs, como para a gestão de infraestrutura social (muitas vezes em consórcios com entes subnacionais) e para a construção e exploração de estádios ou arenas para eventos esportivos. Além disso, merecem ser mencionadas algumas parcerias estratégicas realizadas por importantes empresas estatais brasileiras, notadamente a PETROBRAS e a ELETROBRAS, junto a empresas privadas, muitas vezes a partir da constituição das chamadas Sociedades de propósito específico (SPEs).

No computo geral, portanto, pode-se dizer que até certo ponto o programa de desestatização que teve início em 1991, seguiu, de forma um tanto modificada ao longo dos anos sob gestão petista, uma vez que entre 2003 e 2016 registrou-se o maior volume de concessões públicas já visto no país. É verdade que, embora muitas vezes se confunda a natureza das privatizações com as concessões públicas, seus efeitos em termos econômicos, sociais e produtivos podem ser bastante distintos, a depender, em grande medida, da modelagem e da regulação de cada projeto e, principalmente, dos objetivos que lhes norteiam.

Um bom exemplo a esse respeito foi a alteração que se deu no modelo de parceria entre a PETROBRAS e outras empresas petrolíferas nas tarefas de exploração e produção dos novos campos petrolíferos, particularmente do pré-sal. De acordo com regime herdado do governo FHC, fruto de lei específica de 1997 e conhecido como de concessão, o governo

licitava integralmente cada um dos novos campos de petróleo para companhias interessadas, eventualmente garantindo alguma forma de preferência para a PETROBRAS, e recebia em troca gordos adiantamentos pelo fechamento dos negócios, os quais eram utilizados para custear o pesado fardo dos serviços da dívida pública. Já no regime de partilha, instituído pelo governo Lula em seu último ano de mandato (2010), a PETROBRAS participava com pelo menos 30% de todas as novas operações, o que garantia não apenas posse relevante sobre as reservas brasileiras de petróleo, como também o poder discricionário do Estado brasileiro de, por meio de sua estatal e de uma subsidiária especialmente criada para esse fim, a PPSA, ditar o ritmo e o volume de exploração, articular as operações ao longo da cadeia produtiva em prol dos interesses nacionais e coordenar os processos de pesquisa e inovação de um conjunto de tecnologias de ponta, consideradas altamente estratégicas para o desenvolvimento do país (LEÃO & JAGER, 2019).

## PRIVATIZAÇÕES E DESNACIONALIZAÇÃO NO PÓS-GOLPE

O traumático processo político que derrubou Dilma Rousseff da Presidência da República foi estrategicamente calçado por um plano de governo extemporâneo batizado “Uma ponte para o futuro”, produzido sorratamente pelo partido do então vice-presidente Michel Temer (MDB) ainda alguns meses antes de se iniciar o processo de impeachment. Sem mencionar uma única vez a palavra “privatização”, o plano, contudo, fazia uma ode à iniciativa privada, sustentando no item (d) da página em que elencava suas principais diretrizes que seria fundamental “executar uma política de desenvolvimento centrada na iniciativa privada, por meio de transferências de ativos que se fizerem necessárias, concessões amplas em todas as áreas de logística e infraestrutura, parcerias

para complementar a oferta de serviços públicos e retorno a regime anterior de concessões na área de petróleo”<sup>11</sup>. (MDB, 2015, p.18) De fato, uma vez consumado o golpe e encerrada a encenação do impeachment, logo que assumiu em caráter definitivo a Presidência da República em agosto de 2016, Michel Temer tratou de erguer as pontes com as práticas neoliberais dos anos 1990, dando curso a uma agenda de desmonte do Estado e de desconstrução dos princípios basilares da Constituição Federal de 1998. No calor daquele esforço regressivo, despontou com grande força a retomada dos processos de privatização e de desnacionalização do setor produtivo brasileiro. Assim, a partir da criação da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), já em setembro de 2019 foi anunciado um ambicioso plano de desestatização que propunha transferir 175 ativos públicos para o setor privado, ao valor estimado de 285 bilhões de reais.

Entretanto, conforme diagnóstico sumarizado por Willian Nozaki (2019), ao encerrar o seu breve mandato, Michel Temer conseguiu concluir tão somente 91 processos de venda de ativos públicos (52% da meta inicial), arrecadando com eles um total de 144,3 bilhões de reais (equivalente apenas a 50% do valor previsto), dos quais 97,9 bilhões de reais alcançados por meio de privatizações e 46,4 bilhões de reais em operações de concessão. Ao fim e ao cabo, apesar das metas ambiciosas e originalmente distribuídas em dez setores econômicos considerados estratégicos pelos planejadores do governo, a grande maioria dos ativos transferidos para o setor privado se concentrou nos setores de petróleo e energia, sendo que, de um modo geral, os principais ativos foram arrematados por grandes *players* internacionais, especialmente companhias dos EUA, China, Inglaterra, Alemanha, Noruega e Índia, em processo, portanto, que combinou a transferência patrimonial de ativos públicos à desnacionalização de parte relevante da estrutura produtiva brasileira (NOZAKI, 2019).

---

11. Grifo meu.

Já no governo de Jair Bolsonaro, a agenda neoliberal ganhou novo impulso, animada pela voracidade dos representantes do rentismo nativo que se aproximaram do capitão durante o processo eleitoral de 2018. Sob o comando do Ministro da Economia, Paulo Guedes, foi criada então a emblemática *Secretaria Especial de Desestatização e Desinvestimento e Mercado* que se sobrepunha à Secretaria do PPI criada um pouco antes por Temer e mantida ao longo do primeiro ano de governo Bolsonaro na estrutura da Casa Civil. Apesar da irracionalidade do arranjo institucional e do duplo comando, isso não constituiu impedimento para que em poucos meses de gestão o governo desse início a sua meta de transferir todos os aeroportos que ainda estivessem sob controle da INFRAERO para a iniciativa privada. Assim, logo em março de 2019 o governo arrecadou em leilão o montante de 2,37 bilhões de reais por meio da modalidade de concessão, repassando para grupos empresariais, na maioria estrangeiros (inclusive uma estatal espanhola), doze aeroportos regionais localizados em grandes cidades do Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste<sup>12</sup>. Em outra frente, depois de anunciar que era objetivo do governo retirar a PETROBRAS de diversas operações distribuídas ao longo das cadeias de petróleo e gás e diminuir a alavancagem da empresa<sup>13</sup>, a PETROBRAS vendeu 90% de sua participação na TAG (Transportadora Associada de Gás), empresa que opera o transporte de gás por meio dos gasodutos, a um valor total que alcançou 33,5 bilhões de reais. Pela mesma razão, em novembro de 2019, a empresa anunciou em seu novo Plano Estratégico para o período 2020-24 que pretende realizar operações de desinvestimento que podem alcançar entre 20 e 30 bilhões de reais nos próximos cinco

---

12. Cf. W. Nozaki (2019), dos 22 aeroportos atualmente sob concessão para grupos privados, sete são operados por empresas estrangeiras.

13. Nas palavras de Roberto Castelo Branco, presidente da PETROBRAS: “Estamos ficando na produção de petróleo e gás em áreas profundas, onde a PETROBRAS é líder global de tecnologia e capital humano, e estamos desinvestindo em campos maduros, águas rasas, terrestres, ativos de logística e no chamado *down stream*, parte do refino e distribuição de combustível e gás natural, cujos retornos não são compatíveis com nosso custo de capital”. *Época Negócios*, 10/09/2019. Disponível em: <<https://glo.bo/38i3ntZ>>. Acesso em: 04 mar. 2020.

anos, incluindo a venda de parte da empresa na BR Distribuidora e se retirando por completo das operações de produção de fertilizantes, de distribuição e transporte de gás e GLP, além de reduzir sua participação no refino, concentrando-se nas operações do Sudeste. Entretanto, apesar do discurso oficial e das declarações enfáticas do secretário especial de desestatização e desinvestimento e mercado, comemorando o fato de o governo federal ter arrecadado 106,5 bilhões de reais no conjunto das operações de venda de ativos públicos no primeiro ano de gestão Bolsonaro, especialistas no assunto consideram que o governo tem encontrado dificuldades bem maiores do que supunha para dar curso à sua ambiciosa agenda de liquidação de ativos públicos, a qual foi anunciada por Paulo Guedes ainda antes de tomar com capacidade para arrecadar 1 trilhão de reais ao longo dos quatro anos de governo. Contudo, analisando-se o andamento dos processos de privatização que ocorreram ao longo de 2019, percebe-se que os poucos êxitos registrados nas operações de concessões de infraestrutura, resultaram antes de mais nada de iniciativas da gestão anterior que já havia deixado bastante avançados os trâmites burocráticos e legais para que fossem celeremente transferidas o setor privado<sup>14</sup>. De resto, boa parte dos recursos obtidos em 2019 originou-se por meio de venda de participações acionárias ou de venda de subsidiárias, que constituem operações muito menos complexas e também muito menos expressivas. De todo modo, independentemente do maior ou menor avanço do programa de desestatização e desinvestimento proposto pela equipe de Bolsonaro, não resta dúvida de que o ciclo de desmonte do setor público brasileiro e das empresas estatais retornou com força por meio da aliança entre o ex-capitão do exército e os funcionários da banca financeira que foram indicados para comandar a economia do país. No pacote de empresas listadas como privatizáveis cintilam ainda algumas

---

14. Sobre os percalços e dificuldades para fazer avançar o programa de privatizações do governo Bolsonaro, veja-se reportagem do *Correio Brasiliense*, de 08/12/2019. Disponível em: <<https://bit.ly/31IzUHb>>. Acesso em: 04 mar. 2020.

estatais de grande porte e alto valor, como a ELETROBRAS, os Correios, a DATAPREV e o SERPRO, as quais deverão ser alvo de investidas do governo nos próximos anos. Sabe-se, entretanto, que pela própria dimensão dessas empresas, pela importância estratégica e política, tais vendas não são favas contadas, ainda mais porque terão que passar pelo crivo das duas casas legislativas, onde enfrentarão diferentes focos de resistência.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

O longo ciclo de desmonte do setor estatal brasileiro que iniciou parelho ao retorno da ordem democrática em 1989 voltou com vigor muitos anos depois e indica, entre outras coisas, uma perigosa fragilidade da infraestrutura econômica e social do país. A perspectiva débil e quase rudimentar de nossas elites a respeito do papel do setor estatal em uma economia periférica e dependente tem levado a uma dilapidação cujas implicações superam em muito a dimensão fiscal do setor público. Como revelam com maior pertinência outros textos desta coletânea, como a análise do professor Ricardo Amorim desvelando a crise do pensamento antiestatal; o estudo do professor Alessandro Octaviani em que aprofunda o movimento recente de ampliação de atividades estatais em todo o mundo; e a conclusão dos professores Gimenez e Sabbatini sobre o necessário protagonismo do Estado, o desenvolvimento econômico, inclusivo e democrático jamais vicejou de forma espontânea ou pelo vigor da livre iniciativa em qualquer quadrante do globo em tempo algum. Não será justamente aqui que reescreveremos a história, até porque, se dermos a devida atenção, descobriremos que, nas poucas vezes em que tivemos êxito e conseguimos nos firmar nos próprios pés, o fizemos articulando os recalcitrantes entusiasmos dos mercados à ação firme, ampla e precursora do setor estatal.

## REFERÊNCIAS

AFFONSO, Rui. *O Federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do Século XX: um balanço crítico*. Doutorado (tese), Instituto de Economia da UNICAMP. Campinas: UNICAMP, 2003. Disponível em: <<https://bit.ly/3bmwChb>>. Acesso em: 04 mar. 2020.

BATISTA Jr., Paulo N. “O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos”. In: *Cadernos de debate*, n.1, Associação da CESP, São Paulo, 1995.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

BIONDI, Aloysio. *O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999. Disponível em: <<https://bit.ly/2UDH5iA>>. Acesso em: 04 mar. 2020.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaios sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2009.

FILGUEIRAS, Luiz (2012). *A história do Plano Real: fundamentos, impactos e contradições*. São Paulo: Boitempo, 2012.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO (FPA). 2019: o início do desmonte do Estado brasileiro. In: *Boletim Mensal de Análise de Conjuntura*, seção Estado. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, dezembro de 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2urApJM>>. Acesso em: 04 mar. 2020.

LEÃO, Rodrigo; JAGER, Henrique. “Regime de partilha do pré-sal: o novo culpado”. In: *Carta Capital*, São Paulo, 23 de novembro de 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2StQPsY>>. Acesso em: 04 mar. 2020.

MANZANO, Marcelo. *Doze anos de desenvolvimento contingente no Brasil*. Doutorado (tese). Instituto de Economia da UNICAMP. Campi-

nas: UNICAMP, cap. 1, p. 29-55. Disponível em: <<https://bit.ly/2UERWZE>>. Acesso em: 04 mar. 2020.

MDB (2015). *Uma ponte para o futuro*. Brasília: Fundação Ulisses Guimarães. Disponível em: <<https://bit.ly/2Sx1QcV>>. Acesso em: 04 mar. 2020.

NOZAKI, Willian. “Privatização em ‘marcha forçada’ nos governos Temer e Bolsonaro”. In: Observatório da Economia Contemporânea, *Le Monde Diplomatique/Brasil*, 13 de maio de 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/38kc3jG>>. Acesso em: 04 mar. 2020.

PRADO, Sergio. *Intervenção estatal, privatização e fiscalidade: um estudo sobre a Constituição e Crise do Setor produtivo Estatal no Brasil e os processos de privatização a nível mundial*. Doutorado (tese). Instituto de Economia da UNICAMP. Campinas: UNICAMP. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/285386>>. Acesso em: 04 mar. 2020.

PARTE II

ESTUDOS  
SOBRE SETORES  
PRODUTIVOS ESTATAIS  
ESPECÍFICOS



# ESTADO E AGRONEGÓCIO NO BRASIL

GERSON TEIXEIRA<sup>1</sup>

A inserção do Brasil nas estratégias neoliberais a partir das duas últimas décadas do século passado resultou em transformações importantes no perfil da economia brasileira. O papel do Estado neste processo pode ser considerado *sui generis*. Afinal, marcado pela oposição entre a frouxidão regulatória que favoreceu a desindustrialização do país, e o padrão de intensa intervenção que possibilitou a configuração do atual estágio histórico de ampla hegemonia do agronegócio brasileiro.

Com efeito, mais precisamente desde a década de 1990 foi edificado aparato regulatório que pavimentou as condições para a expansão econômica acelerada do agronegócio. Da mesma forma, desde o golpe de 2016 e, com mais intensidade, a partir do governo Bolsonaro, o poder público passou a atuar pelo desmonte das políticas mitigatórias e compensatórias que em boa medida protegiam interesses superiores do país e os setores mais vulneráveis do campo, dos efeitos colaterais da agricultura produtivista de grande escala.

A leitura aqui esboçada sobre o contexto institucional que conduziu ao atual apogeu da economia do agronegócio contrasta com a narrativa de

---

1. Assessor técnico da bancada do Partido dos Trabalhadores na Câmara Federal.

intelectuais vinculados ao setor<sup>2</sup>. De acordo com esses intelectuais, a partir da década de 1990 houve o ‘divisor de águas em nossa história rural’. Sob o impulso da modernização da agricultura que ganhou força na década de 1970, teria ocorrido o processo de ‘saída à francesa’ do Estado na regulação da economia agrícola nacional. O fato teria derivado na presente ‘dominação triunfal do capital’ na agricultura, obtida graças aos padrões vigentes de eficiência produtiva e de gestão baseadas na ‘inovação’ sob o comando dos ‘operadores do capital’.

Enfim, segundo esses discursos, da combinação das reformas liberalizantes nas políticas agrícolas, incluindo as mudanças no câmbio em 1999, se impôs a desenvoltura do capital na dinâmica setorial baseada nos ganhos fabulosos na produtividade. O resultado teria sido a transformação do agronegócio na ‘ilha de eficiência econômica no país’.

Neste texto, tentamos desmistificar essa narrativa, especificamente sobre a suposta ‘saída à francesa’ do Estado no suporte ao setor; ao contrário, a vigorosa e permanente atuação do Estado foi e continua sendo o grande vetor da viabilização da agricultura produtivista de larga escala.

Face o elevado grau de dependência da economia brasileira ao estágio de ‘desenvolvimento’ alcançado pela economia do agronegócio, associadamente ao tema anterior, procuramos demonstrar que as principais demandas atuais dos ruralistas, próprias das suas tradições patrimonialistas e antidemocráticas, passaram a ser decisivas para a viabilidade econômica da base primária do setor nas circunstâncias globais contemporâneas do modelo agrícola produtivista. Esse contexto expõe a magnitude dos riscos para um projeto democrático e popular nas áreas rurais e para os propósitos da soberania alimentar e da segurança nutricional da população brasileira.

---

2. Essa narrativa está presente no livro intitulado *O mundo rural no Brasil do século XXI: A formação de um novo padrão agrário e agrícola*. Organizado por Antônio Márcio Buainain, Eliseu Alves, José Maria da Silveira e Zander Navarro. EMBRAPA / Brasília, DF, 2014.

Por fim, o texto se propõe a apontar os desmontes nas políticas antes mencionadas, notadamente pelo governo Bolsonaro.

## BRASIL: FAZENDÃO DO MUNDO

Pode-se considerar que a adoção das políticas de corte neoliberais no Brasil, no período final século XX, significou, de forma subjacente, a chancela ou a capitulação do Estado e das elites brasileiras a uma divisão internacional do trabalho que projeta, na globalização da economia, a funcionalidade do país, no caso, para o suprimento, em particular, dos mercados recentes de *commodities* minerais, metálicas e agrícolas. Todavia, com uma grande diferença no caso da agropecuária: a ambição de transformar o Brasil, não em um simples *player* importante nesses mercados, mas no líder global no suprimento de um pequeno grupo de *commodities* estratégicas do complexo alimentar.

É válido supor que tenha sido este *plus*, o ‘diferencial estratégico’ definido pelo capital, à submissão do Estado brasileiro ao projeto contemporâneo da primarização.

Tecnicamente, entre os vários fatores da ordem mundial, tidos como ‘impeditivos’ ao ‘direito ao desenvolvimento’ pelas nações periféricas destacamos: as restrições para a transferência de tecnologias, combinadas com padrão rigoroso de propriedade intelectual previsto pelo TRIPS; as ações do capital financeiro; e um sistema multilateral de comércio marcado por barreiras do acesso a produtos com valor agregado aos mercados dos países ricos.

No contexto acima, os governos do PT, até por conta da correlação de forças políticas, adotaram ações contraditórias. De um lado, foi aprofundada a estratégia do agronegócio exportador de *commodities* agropecuárias na esteira da demanda superlativo da China, e da diversificação das vendas externas desses produtos para outros países asiáticos e de

outras regiões<sup>3</sup>. Contudo, as políticas de estímulo às exportações das *commodities* agrícolas, no caso, foram contra-arrestadas por políticas robustas de fomento à agricultura familiar e camponesa; da implantação massiva de assentamentos em projetos de reforma agrária; de preservação ambiental; e de proteção e garantia de direitos de comunidades indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais. Ademais, em razão de políticas internas soberanas que romperam com os fundamentos neoliberais, e de uma política externa inusitada para os padrões brasileiros, mesmo num tempo histórico exíguo, os governos do PT provaram que o atraso do Brasil é consequência, menos das assimetrias e circunstâncias internacionais. Decorre, muito mais, das opções políticas das elites dirigentes que historicamente conspiraram contra a soberania e a altivez externa do país e, internamente, ignoraram o povo brasileiro.

#### TENDÊNCIA ESTRUTURAL DE ‘MARGENS’ RESTRITAS OU NEGATIVAS NA BASE PRIMÁRIA DO AGRONEGÓCIO

Como afirmamos antes, algumas demandas atuais ‘condenáveis’ dos ruralistas, findam sendo mais facilmente ‘impostas’ à sociedade brasileira por terem sido transformadas em fatores essenciais para a viabilização econômica da base primária do agronegócio; por sua vez transformado em um dos carros-chefes da economia real do Brasil. Trata-se de um dilema brasileiro fruto de fenômeno que ocorre em escala global, mas que tem sido contornado no Brasil com abordagem singular.

Esse tema ultrapassa os limites do presente texto. Porém, por contribuir para a melhor compreensão da atuação do Estado na sustentação

---

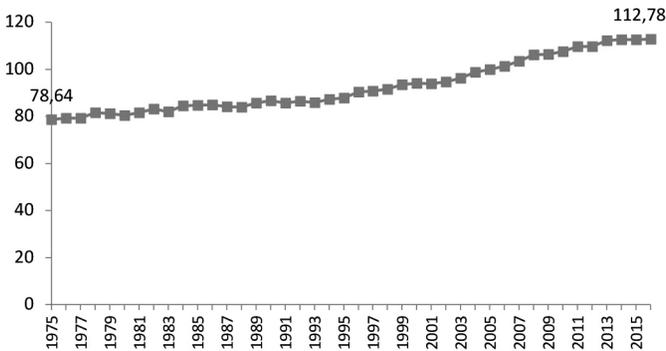
3. Essa narrativa está presente no livro intitulado *O mundo rural no Brasil do século XXI: A formação de um novo padrão agrário e agrícola*. Organizado por Antônio Márcio Buainain, Eliseu Alves, José Maria da Silveira e Zander Navarro. EMBRAPA / Brasília, DF, 2014.

do setor, tentamos, a seguir, um esforço de caracterização sumária desse fenômeno.

A hipótese central é que em todo o mundo as ‘fazendas’ enfrentam tendência de margens apertadas ou negativas da rentabilidade. O fato decorre da conjugação de vários fatores, como:

(i) a natureza excedentária do modelo agrícola produtivista que mantém trajetória crescente da produção *per capita* de alimentos no mundo<sup>4</sup>. Por suposto, com a oferta crescente em relação à demanda, há a tendência de declínio dos preços. A figura a seguir retrata a evolução da produção mundial per capita líquida de alimentos, de 1975 a 2016.

**FIGURA 1 – MUNDO: ÍNDICE DE PRODUÇÃO DE ALIMENTOS LÍQUIDO PER CAPITA - BASE 2004-2006**

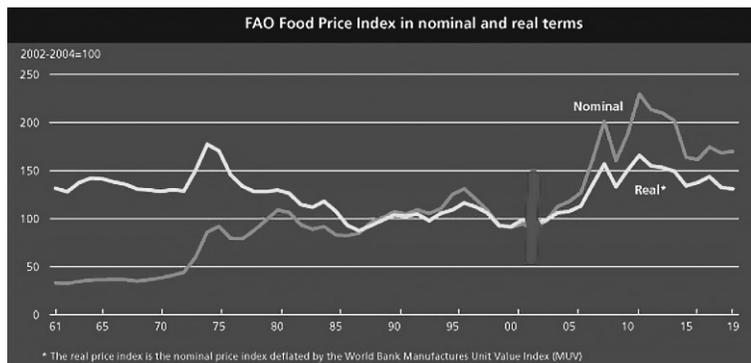


Fonte: FAOSTAT – Elaboração própria

Consistente com a figura anterior, a figura 2 exhibe a longa trajetória de declínio dos *preços reais* dos alimentos, no plano internacional (1961 a meados da década de 2000) que foi interrompida com o *boom* das *commodities* agrícolas a partir da segunda metade da década de 2000, até 2012. As razões de cunho especulativo para esse período são conhecidas, o que dispensa as suas explorações neste texto.

4. Essa tendência poderá ser afetada com os efeitos do avanço do processo de aquecimento global.

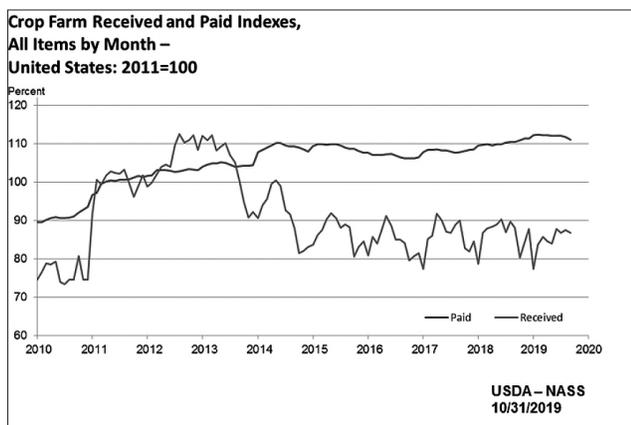
**FIGURA 2 – EVOLUÇÃO DOS ÍNDICES (FAO) DE PREÇOS DOS ALIMENTOS NO MERCADO INTERNACIONAL – 1960 A 2019**



Fonte: FAOSTAT – Elaboração própria

(ii) Contudo, dois fenômenos devem ser destacados em relação à figura 2: (a) desde 2012 a curva dos preços reais retorna à trajetória declinante; (b) tomando-se as ‘culturas’ nos EUA como exemplo, mesmo ao longo de toda a fase da curva positiva dos preços reais, exceto em um período de 2013, os ‘preços pagos pelos produtores’ (insumos etc.) se mantiveram em patamares acima dos ‘preços recebidos’ (venda dos produtos) conforme revela a figura 3.

**FIGURA 3 – ÍNDICE MENSAL DE VALORES RECEBIDOS E PAGOS NO SETOR AGRÍCOLA (EUA – 2011)**



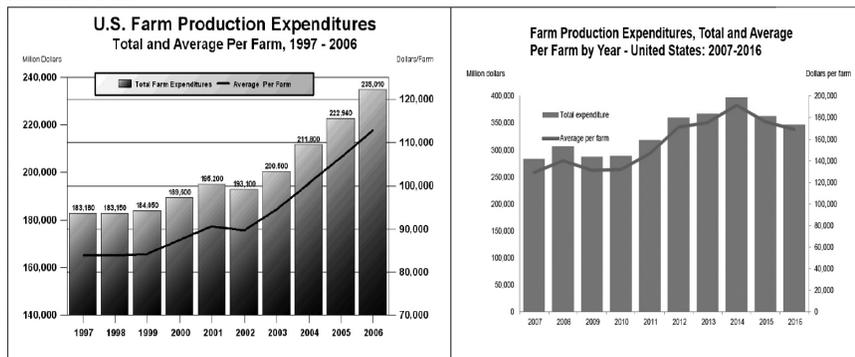
(iii) Portanto, conforme a figura 3, as receitas com as vendas dos alimentos cresceram, mas os custos produtivos nas fazendas subiram muito mais;

(iv) No caso dos custos (mas também dos preços recebidos pelos agricultores) trata-se de fenômeno derivado da elevada concentração econômica, à montante e à jusante da base primária, configurado e intensificado ao longo da modernização conservadora da agricultura brasileira, no caso. Esse fenômeno adquiriu proporções diferenciadas com o vínculo entre química e genética, o que derivou no controle absoluto da base primária pela integração dos capitais financeiro, industrial e comercial. Antes, definida em segmentos da indústria, da química, das sementes, da comercialização etc., a partir desse momento, foram criadas mega corporações internacionais que controlam, ao mesmo tempo, as sementes, os agrotóxicos, o comércio, o financiamento etc. Em resumo, essas corporações, sob o comando do capital financeiro internacional, definem os preços, os custos, a pauta, o grau de elaboração (primarização) e o destino dos produtos dos agricultores que, a rigor, assumiram a condição de terceirizados desses capitais.

(v) A título de exemplo das tendências dos custos nas fazendas, mantendo os EUA como exemplo por se tratar da matriz do modelo agrícola produtivista, em 1988, o custo médio de produção, por fazenda, foi de 54,9 mil dólares; em 1995, de 88 mil dólares; em 2006, 112 mil dólares; e em 2016, de 170 mil dólares. As figuras 4 e 5 exibem as evoluções dos custos totais e da média por fazenda nos EUA, respectivamente, nos períodos de 1997 a 2006 e de 2007 a 2016.

Há, pois, uma conjugação de variáveis que pressionam negativamente as ‘margens’ nas fazendas. E isto, num contexto no qual os ganhos exponenciais na produtividade agrícola, o núcleo do modelo agrícola produtivista que derrubou a teoria demográfica de Malthus, perde fôlego em todo o mundo, ainda que em gradações diferenciadas. A figura 6 retrata a evolução o índice de produtividade dos grãos nos EUA, de 1948 a 2015.

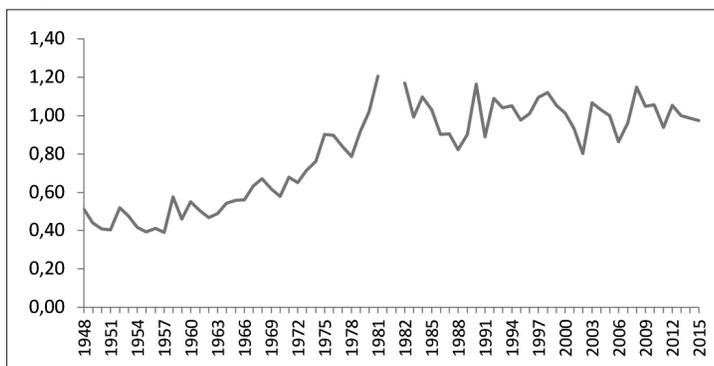
**FIGURAS 4 E 5**



Fonte: USDA/ERS.

A questão central que se coloca: nas circunstâncias postas, por que não há o colapso na agricultura em todo o mundo? A resposta evidente: a forte intervenção do Estado nos países com tradição agrícola.

**FIGURA 6**

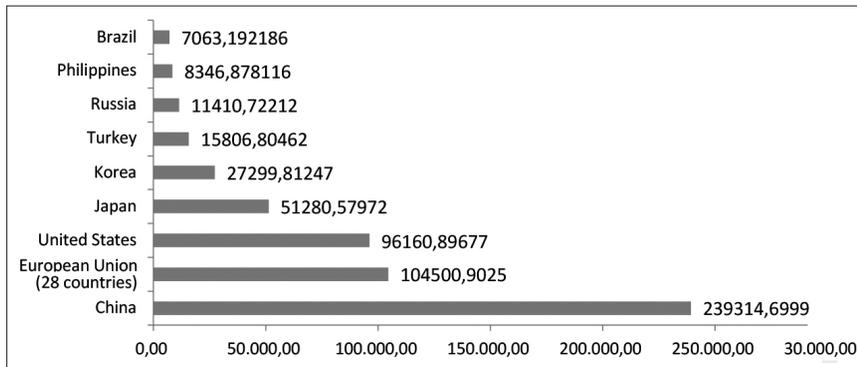


Fonte: USDA / Economic Research Service – Elaboração própria

No caso dos países desenvolvidos, afora os subsídios à atividade em volumes muito além do que seria legítimo em razão dos riscos naturais inerentes a uma atividade estratégica para a segurança alimentar, houve o desenvolvimento de diversificado leque de medidas protecionistas a seus mercados traduzidas em barreiras tarifárias e barreiras técnicas.

Mas, como a agricultura brasileira vem coexistindo, ou melhor, de que forma a agricultura no Brasil consegue expandir fortemente nesse contexto estrutural de adversidades econômicas e políticas para a atividade? Em primeiro lugar, considerando o quadro fiscal do país é inegável que o Brasil destina volume expressivo de recursos à título de subsídios à agricultura. No entanto, no plano internacional os subsídios agrícolas no Brasil são relativamente modestos, ainda mais levando em conta a dimensão do setor no país. A figura 7 mostra que, na posição de 2017, o Brasil despendeu 7 bilhões de dólares em subsídios agrícolas, o que colocou o país na nona posição mundial.

**FIGURA 7**



Fonte: OECDSTAT – Elaboração própria

Sendo os subsídios relativamente modestos no Brasil, fato que, por esse quesito, fulmina a competitividade do país, de que forma a base primária do agronegócio suplanta as dificuldades econômicas, se expande e avança no mercado internacional?

Na resposta a essa questão está a singularidade perversa brasileira, à medida que são fatores pouco virtuosos com gigantescos impactos socioambientais e territoriais que garantem a viabilidade da grande exploração agropecuária. Destacamos:

■ A produção em escala progressivamente crescente, o que alia à cobiça natural dos ruralistas por mais terras, um elemento de ‘racionalidade econômica’ visando capacidade competitiva: ganhos de escala/apropriação da renda fundiária. Daí as pressões sistemáticas, sem trégua, pela privatização das terras da reforma agrária; redução do status da proteção e da área das unidades de conservação; investidas nas terras indígenas e quilombolas; e pela regularização de terras da União pela autodeclaração;

■ O sistemático processo de renegociação e remissão de dívidas junto ao crédito rural e com a previdência social;

■ A precarização do trabalho rural;

■ Passivos ambientais com a ‘inimputabilidade’ pelos crimes correspondentes;

■ Subvenções de toda ordem, em especial os chamados gastos tributários que incluem desonerações bilionárias sobre os insumos químicos. Acrescente-se os estímulos dos estados/União às exportações como a Lei Kandir; e, ainda, o Convênio 100 do CONFAZ, que desonera do ICMS os produtos agrotóxicos;

■ No caso dos insumos químicos, vale destacar a atual luta insana dos ruralistas pela liberação massiva e inconsequente de agrotóxicos com vistas a evitar quebras de produtividade e baratear o custo dos fazendeiros independente dos seus impactos ambientais, na segurança dos alimentos e na saúde pública.

## O ESTADO COMO SUSTENTÁCULO DA CONSTITUIÇÃO E EXPANSÃO RECENTE DO AGRONEGÓCIO NO BRASIL

Em qualquer tempo, e especificamente a partir da década de 1990, o Estado interviu de forma vigorosa na economia agrícola; um padrão de regulação inevitavelmente para favorecer os grandes proprietários

de terras e os capitais que controlam o agronegócio. No Brasil, no caso da economia do agronegócio, o ‘espírito animal’ foi estatizado. Quem ousa pelo capital é o Estado! Os capitalistas e os grandes proprietários tradicionais são avessos a riscos.

Façamos uma breve recuperação de ações (e dos seus efeitos) do poder público, estruturantes para a expansão do agronegócio desde a década de 1990:

1. Já com o legado da modernização conservadora da agricultura, totalmente orientado e financiado pelo Estado, na década de 1990, o controle da inflação seguido da nova política cambial criou as bases para o avanço notável da economia do agronegócio;

2. A primeira medida específica adotada pelo Estado de alcance estruturante para esse projeto foi o saneamento do estoque das dívidas dos grandes produtores com o crédito rural;

3. Fruto dos trabalhos da CPMI do endividamento agrícola, de 1992, foi criado em 1995 o programa de securitização das dívidas rurais por meio da lei 9.138. Na sequência, em 1998, foram adotados mais dois instrumentos para os grandes devedores do crédito rural: (i) o Programa Especial de Saneamento de Ativos (PESA) criado pela Resolução CMN 2.471, de 1998; e (ii) e o Programa de Revitalização das Cooperativas de Produção Agropecuária – RECOOP, instituído pela Medida Provisória 1.715, também de 1998;

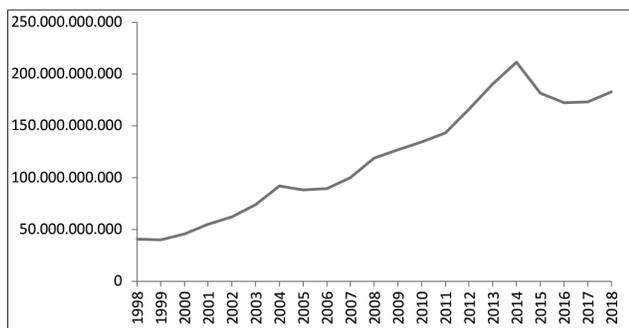
4. Vale ressaltar que, não obstante o caráter social seletivo, os instrumentos considerados tinham legitimidade, posto os efeitos dos sucessivos planos fracassados de estabilização no aprofundamento do *gap* entre custos dos financiamentos e receitas agrícolas;

5. Contudo, com essa conquista os ruralistas descobriram nesses instrumentos a sua “galinha dos ovos de ouro”. Desde então, pressões dos ruralistas têm resultado em instrumentos praticamente anuais de repactuação e perdão de dívidas rurais sem qualquer justificativa, o que permanece até a presente data;

6. Somente a partir do ano de 2003, já com o governo Lula, os agricultores familiares também passaram a ser beneficiados com esses instrumentos;

7. Com a solução do endividamento, o crédito rural oficial assumiu trajetória de crescimento exponencial, conforme revela a figura 8.

**FIGURA 8**



Fonte: Banco Central do Brasil – Elaboração própria

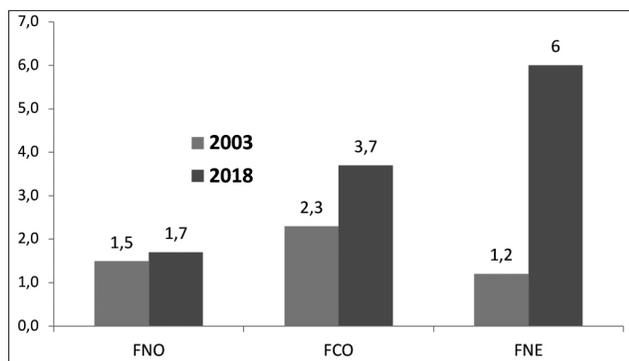
8. Inclusos entre as fontes acima, vale destacar os recursos previstos pela Constituição de 1988 (3% das receitas tributárias da União) e regulamentado pela lei 7.827, de 1989, que instituiu os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste. Esses Fundos, criados como uma espécie de compensação ao fracasso das políticas de desenvolvimento das regiões periféricas do país, passaram a injetar volumes substanciais de recursos no financiamento da agricultura de escala nas respectivas regiões. Para que se tenha a dimensão dos volumes de recursos desses Fundos, a figura a seguir apresenta os dados sobre os recursos aplicados na agricultura das respectivas regiões.

9. Para sustentar a expansão do crédito oficial, os dispêndios diretos do Tesouro Nacional, em preços de dezembro de 2018, passaram de 8,5 bilhões de reais no ano de 2000 para 17 bilhões de reais em 2018; na figura 7 apresentamos o *ranking* mundial dos subsídios agrícolas. No caso brasileiro, as subvenções setoriais, praticamente negativas em toda a

segunda metade da década de 1990, passaram a apresentar forte crescimento a partir da década de 2000, atingindo o pico em 2011, quando o país chegou a destinar 17,8 bilhões de dólares em subsídios à agricultura.

10. A figura 9 retrata a evolução desse indicador de 1995 a 2017.

FIGURA 9



Fonte: OECD.stat – Elaboração própria

11. A atual crise fiscal do país findou expondo os limites do crédito rural oficial para o atendimento da demanda de recursos pela grande exploração agropecuária. Também ficou evidente que o crédito oferecido pelas *tradings*, a exemplo do “*barter*”, não atendem às condições e ao volume de recursos requeridos pelo setor;

12. Então, uma vez mais, o setor público entra em ação para enfrentar esse importante gargalo para a continuidade do projeto ‘Fazendão do Mundo’;

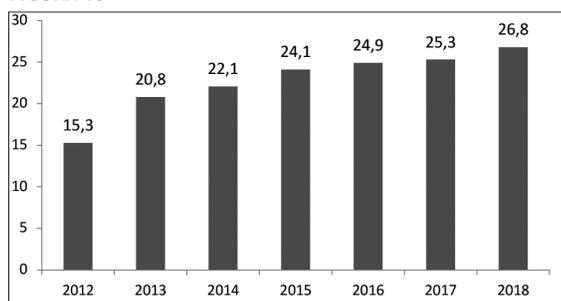
13. Em 02 de outubro de 2019 foi publicada a Medida Provisória 897, também chamada de ‘MP do Agro’, que visa a estruturação e a sustentação de um sistema de crédito privado para as grandes explorações agropecuárias. A MPV está assentada em alguns pilares, como: (i) a previsão de novas garantias por meio da instituição do Fundo de Aval Fraternal (FAF); e da constituição de Patrimônio de Afetação de Propriedades Ru-

rais, neste caso, articulado à instituição de um título novo denominado Cédula Imobiliária Rural – CIR; (ii) redesenho regulatório dos títulos já existentes para que possam atrair mais investimentos, inclusive externos; (iii) previsão inusitada de subvenções públicas para a equalização de taxas nas operações de crédito entre bancos privados e grandes produtores, e adicionalmente para a construção de armazéns pelos cerealistas;

14. Os efeitos colaterais mais imediatos da MPV: (i) a perda ainda maior da autonomia do país na determinação do perfil da sua base produtiva agropecuária; (ii) a tendência de concentração econômica mais elevada ainda dos subsídios setoriais, com a concorrência de bancos privados e grandes produtores pelos recursos do Tesouro reservados para as subvenções das operações via Programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar (PRONAF), por exemplo;

15. Especificamente sobre os chamados “gastos tributários” (desonerações) em favor da agricultura, os valores no Brasil saltaram de 684 milhões de reais em 2003, para 15,3 bilhões de reais em 2012. A partir de 2012, esses dispêndios foram extraordinariamente expansivos, chegando a 26,8 bilhões de reais na estimativa para 2018, conforme a figura 10:

**FIGURA 10**



Fonte: SRFB – Elaboração própria

16. Com a Rodada Uruguaí do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), e o resultante Acordo Agrícola da Organização Mundial do Comércio (OMC) foram estabelecidas, no Brasil, legislações como a

lei de patentes (lei 9.279, de 14 de maio de 1996), Lei de Cultivares (lei 9.456, de 1997), e a adesão do país à União Internacional para a Proteção de Obtenções Vegetais (UPOV);

17. Particularmente a partir da Lei de Cultivares e da adesão à UPOV, todo o trabalho coletivo e o conhecimento acumulado desde a pré-história, na domesticação das plantas e seleção de sementes dos agricultores, passaram a ser apropriados por um punhado de grandes empresas transnacionais. Com a Lei de Patentes, os agricultores passaram a pagar dupla proteção: pela utilização das sementes protegidas, e pelos eventos biotecnológicos incorporados, no caso, nas sementes transgênicas;

18. Essa nova institucionalidade internalizada no Brasil permitiu o controle oligopólico externo dos insumos químicos e genéticos estratégicos da base técnica da agricultura brasileira. Juntamente com a perda da soberania, a consequência foi o fenômeno massivo de fusões, aquisições e incorporações nos setores da química e da biotecnologia, resultando que um pequeno grupo de grandes empresas transnacionais, além da dominação absoluta do mercado de sementes no Brasil passou a dominar, também, a indústria dos insumos agroquímicos. Com isso, todas as principais empresas de sementes nacionais foram incorporadas por algumas grandes corporações da química e biotecnologia. A EMBRAPA, que respondia por 60% da oferta de sementes de soja, atualmente tem participação residual nesse mercado;

19. O progressivo monopólio do mercado de sementes se firmou, com maior intensidade ainda, com os efeitos combinados da lei 8.661/93, que permitiu a aplicação de 8% do imposto de renda devido para aplicação em pesquisa;

20. Na mesma direção, durante o governo FHC, ato do Ministério da Agricultura, que não tinha competência para tal, elevou em 50 vezes o limite permitido de glifosato nos grãos de soja (de 0,2 para 10,0 mg/kg). Essa medida foi crucial para a aprovação e o avanço dos transgênicos e, em particular, da soja RR, e também para o crescimento exponencial do uso de agrotóxicos no Brasil;

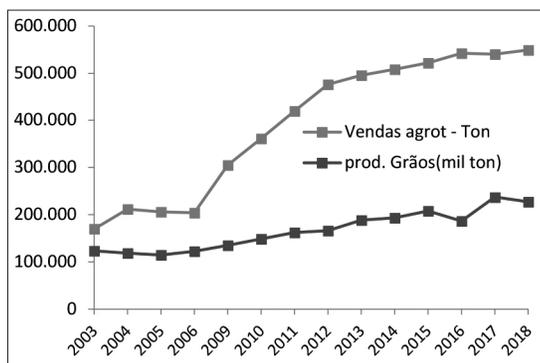
21. Especificamente, desde que foram introduzidas as sementes transgênicas há pouco mais de vinte anos, ocorreram mais de 200 aquisições de pequenas empresas de sementes. Na atualidade, temos três empresas que controlam 68% do fornecimento mundial de sementes, e quatro empresas que hoje controlam 71% de todas as vendas globais de agrotóxicos;

22. A BASF saiu do ramo das sementes. A Bayer adquiriu a Monsanto, a Dow e a DuPont fundiram; e a ChemChina, uma empresa química chinesa, adquiriu a Syngenta. Esta é a síntese do mercado de sementes/venenos;

23. A década de 2000 iniciou com a intensificação do contrabando consentido (pelos poderes públicos) das sementes de *soja RR* procedentes da Argentina;

24. Em 2003 foi editada a Medida Provisória 113, que iniciou a ‘legalização’ do plantio da soja RR. Na verdade, tratou-se de um ato de homologação de um fato consumado tendo e vista a disseminação já observada da soja transgênica. Os transgênicos finalmente passaram a ser liberados no Brasil. Desde então é notória a diferença entre as curvas do uso de agrotóxicos e da produção de grãos no Brasil, conforme é possível visualizar com a figura 11:

**FIGURA 11**



Fontes: IBAMA (uso de agrotóxicos); CONAB (produção de grãos) – Elaboração própria

Nota: como o Ibama não disponibiliza os dados de 2007 e 2008, não utilizamos também os dados de prod. de grãos nesses anos.

25. Com a Lei de Biossegurança (lei 11.105, de 2005) foi definida de vez a liberação dos OGMs na agricultura;

26. A mesma lei criou a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio), que aprova a liberação de pesquisa, produção e comercialização dos OGMs;

27. Desde o início da década de 2000 a EMBRAPA praticamente passou a operar com base em ‘acordos de cooperação’ com as grandes corporações da química/biotecnologias nas áreas de OGMs e biotecnologias, em geral, sem garantia de transferência plena de tecnologias;

28. Para atender aos interesses dos capitais que controlam o agro-negócio, passando por cima do interesse público, o governo FHC procedeu à reclassificação dos produtos agrotóxicos no Brasil, com a redução aleatória, ditada pelas empresas, dos níveis de toxicidade de venenos, em muitos casos, com utilização proibida em vários países do mundo;

29. No governo Bolsonaro, os agrotóxicos foram objeto de nova reclassificação e, sob o comando direto da Ministra Tereza Cristina, passaram a apresentar ritmo sem precedentes de aprovação de novas marcas comerciais. Ambos os casos resultaram das pressões dos ruralistas liderados pela própria ministra. Não obstante a tradição dos ruralistas de alheamento às causas ambientais e ao interesse público, em geral, notadamente a maior oferta de venenos se enquadra nas estratégias de redução dos custos de produção dos grandes fazendeiros;

30. A reclassificação dos venenos agrícolas foi promovida por meio do Ato 58, de 27 de agosto de 2019, do Ministério da Agricultura. As alterações tiveram como base as Resoluções ANVISA 294 e 296, ambas de 29 de julho de 2019, e a Resolução ANVISA-RE 2.080, de 31 de julho de 2019;

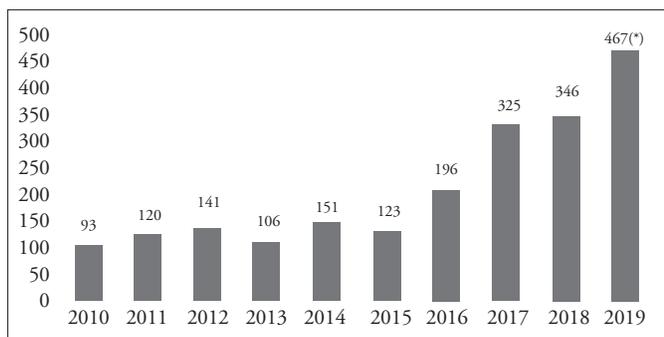
31. Como resultado do Ato, 1.942 marcas comerciais foram reclassificadas, das quais, 1.805 (93%) sofreram redução na categoria de toxicidade;

32. A título de exemplo, os 702 produtos agrotóxicos até então classificados como ‘extremamente tóxicos’ foram diluídos em outras categorias de toxicidade mais brandas ou ‘inofensivas’, a exemplo dos 277 que passaram a ‘pouco tóxicos’; e 243 rebaixados à categoria de ‘produto improvável de causar dano agudo’;

33. Quanto ao volume recorde de deferimento de registro de novos agrotóxicos, a figura a seguir o retrata considerando o período de 2005 a 2019, até o dia 27 de novembro de cada ano<sup>5</sup>.

34. Para oportunizar a conjuntura internacional, o governo FHC fez aprovar a chamada Lei Kandir (lei complementar 87, de 13 de setembro de 1996) através da qual passou a compensar, à custa dos estados (e municípios) a perda de competitividade externa das *commodities* brasileiras por conta, naquele momento, dos efeitos da política cambial;

**FIGURA 12: BOLSONARO E A “MENINA VENENO”- CAMPEÕES DOS AGROTÓXICOS  
NÚMERO DE AGROTÓXICOS LIBERADOS ATÉ 27/11 DE CADA ANO**



Fonte: DOU e MAPA; elaboração própria.

(\*) Governo contabiliza em 2018, agrotóxicos liberados em 2019. Inclui 63 produtos *sub judice* por decisão da Justiça Federal do Ceará

35. Na sequência (1999), sob a inspiração do FED e do FMI, o governo abdicou da “âncora verde” do programa de estabilização e mudou o regime cambial, passando a adotar o regime de câmbio flutuante.

5. Fonte: SIOP/ME

Ainda assim, a Lei Kandir foi mantida atendendo o setor exportador graças à União, estados e municípios;

36. No governo Lula passaram a ocorrer estímulos bilionários, via BNDES, para o agronegócio como um todo, com o aporte de capitalizações pelo Tesouro, para a constituição de empresas nacionais de ‘classe mundial’. Por conta dessa ação, foram viabilizadas algumas grandes corporações transnacionais brasileiras que passaram a exercer liderança nos respectivos mercados;

37. Foi deflagrado projeto estratégico para a expansão da fronteira agropecuária na Amazônia, o que inclui o objetivo do acesso ao Pacífico visando condições incomparáveis de competitividade nos mercados asiáticos de *commodities* agrícolas e minerais;

38. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), articulado com a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), ademais de operar a oferta de infraestrutura de energia e transporte para o agronegócio, no caso, visa operar a ‘saída pelo Pacífico’ dos produtos nacionais;

39. Foi estabelecida uma complexa e vasta rede de proteção aos grandes detentores de terra. Vários instrumentos e ações do governo central conduziram a esse quadro. Com maior destaque dessa estratégia tem-se a manutenção até a presente data da MPV 2.183, de 2001, que fixa todas as premiações possíveis ao latifúndio e criminaliza as lutas sociais pela reforma agrária e as suas lideranças políticas;

40. O governo Itamar Franco fez aprovar, em 1994, uma nova legislação sobre o Imposto Territorial Rural – ITR (lei 8.847, de 1994). O Art. 5º, §3º, desta lei, instituiu a ‘progressividade no tempo’ para o tributo que geraria efeitos positivos sem paralelo na estrutura fundiária do país à medida que a alíquota do ITR duplicaria para qualquer latifúndio mantido improdutivo por dois anos. Quando esse instituto iria entrar em vigor, em 2006, pressões dos ruralistas levaram o governo FHC a

criar nova legislação sobre a matéria (a atual lei 9.393, de 1996), que teve o objetivo exclusivo de revogar a progressividade no tempo para o ITR;

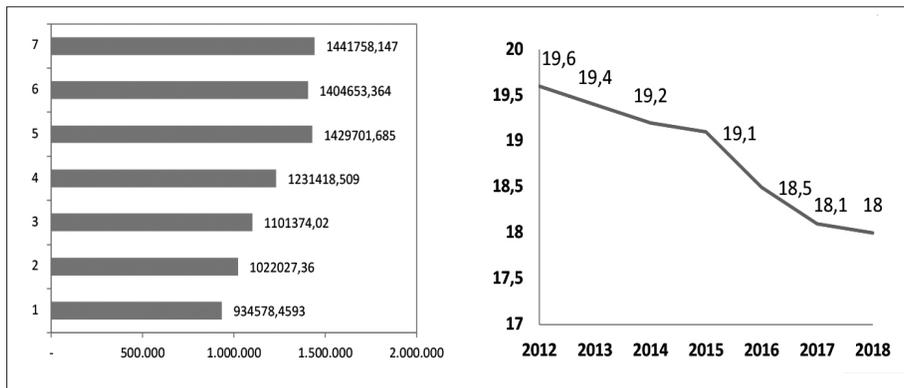
41. Sem eficácia em suas dimensões fundiária e ambiental, da mesma forma no tocante à dimensão fiscal, o tributo se mantém inexpressivo. A participação do tributo nas receitas administradas da SRF se mantém em torno de 0.1%;

42. Conforme dito, um dos fatores que garante a viabilidade econômica da grande exploração agropecuária no Brasil tem sido a legislação trabalhista permissiva e destituída de proteção para os trabalhadores rurais. A Síntese dos Indicadores Sociais – SIS, recém publicada pelo IBGE, revelou que a informalidade atinge mais de dois terços da população ocupada na agropecuária (68,5%);

43. Não satisfeito, o governo Bolsonaro editou a Medida Provisória 871, de 2019, convertida na lei 13.846, de 2019, que sob o pretexto de instituir programa de combate à corrupção, se constituiu em instrumento de subtração e cassação de direitos, em particular, dos trabalhadores rurais e segurados especiais. A MPV deu início à reforma da previdência justamente para os segurados especiais e trabalhadores rurais em geral. No essencial, a nova lei traduz a posição refratária do governo Bolsonaro à estrutura sindical dos trabalhadores. Nesses termos, a legislação excluiu os sindicatos dos segurados especiais e das colônias de pescadores da participação em qualquer fase do processo da previdência social para esses trabalhadores. Em particular, os sindicatos e colônias de pescadores não terão participação no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) que, originariamente a partir de 2020, passaria a se constituir no único instrumento de comprovação da condição e do exercício da atividade rural do segurado especial, sujeito à atualização anual. Acordo no Congresso adiou para 1º de janeiro de 2023 a vigência do novo sistema. Desde o início das novas regras, até 5 de dezembro, que incluíram exigências incompatíveis com a realidade dos segurados especiais, o INSS indeferiu 60% dos pedidos de aposentadoria.

44. Em que pese a precarização do trabalho, e não obstante ser interpretada (pelos fatalistas do mercado) como tendência do avanço do capitalismo no campo, ainda assim é progressiva a redução de postos de trabalho no agronegócio mesmo com o crescimento desse complexo econômico, conforme revelam as figuras 12 e 13;

FIGURAS 12 E 13



Fonte: Cepea/Esalq/USP – Elaboração própria

45. Por meio das Medidas Provisórias 793 e 803, ambas de 2017 (convertidas nas leis 13.606 de 2018 e 13.630, de 2018), foi definido o chamado *Refis Rural* por meio do qual tanto os grandes fazendeiros como as grandes empresas, em especial os grandes frigoríficos, conseguiram dar calote bilionário nas dívidas com a seguridade social.

A exposição acima demonstra que o poder público tem atuado de forma vigorosa para sustentar o agronegócio, mediante estímulos de toda a natureza aos segmentos dessa cadeia. Na sequência, veremos, com o golpe político de 2016 e, em especial, com o governo Bolsonaro, o desmonte das políticas e ações que em determinado grau protegiam os setores do campo vulneráveis à estratégia territorial e ao modelo agrícola do agronegócio.

## GOVERNO BOLSONARO: O DESMONTE DAS POLÍTICAS PARA AS POPULAÇÕES PERIFÉRICAS AO MODELO AGRÍCOLA DOMINANTE

Como dissemos, nos governos do PT o agronegócio passou por um crescimento vigoroso embalado pelos efeitos do *boom* dos preços das *commodities*, todavia sob um sistema de freios e contrapesos fundiários e socioeconômicos e ambientais.

Com a saída do PT, os capitais do agronegócio, notadamente da sua base primária, ficaram livres para deflagrar ‘ataques em série’ aos contrapesos antes mencionados, tidos como obstáculos para o avanço do setor na perspectiva do projeto estratégico.

Nessa direção, o governo Temer adotou as primeiras medidas para um cenário de flexibilização de garantias sociais e direitos difusos no campo visando a plenitude da hegemonia do agronegócio.

Os principais ataques passaram a incidir sobre a apropriação sem limites da terra. De início, em articulação com essa estratégia, mesmo com o STF tendo anulado decisão do Tribunal de Contas da União, tomada por pressão dos ruralistas, que decretou a interdição do programa de reforma agrária desde 2015, o governo Temer ignorou a decisão do STF e manteve a total paralisação do programa.

1. Concomitante, o governo Temer cuidou de desconstituir o espaço de articulação na institucionalidade, dos camponeses em geral, mediante a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA;

2. Na sequência, a ação de alcance mais estruturante tendo em vista esses objetivos: a edição da Medida Provisória 759 (lei 13.465, de 2017). Em suma, com as mudanças processadas na Lei Agrária (lei 8.629, de 1993) a MPV visou as condições legais para a emancipação massiva dos assentados pelo programa de reforma agrária. Na realidade, não a emancipação; processo que pressupunha a capacitação socioeconô-

mica prévia da família para enfrentar as condições do mercado, mas o desligamento massivo dos assentados do apoio do governo, sem que esses trabalhadores reúnam condições socioeconômicas para tal. Tanto que, já em 2017, o número de títulos definitivos emitidos pelo INCRA foi de 26.523. A expectativa dos ruralistas é que, no mercado, essas terras, sob a propriedade de camponeses com a atividade produtiva inviabilizada, facilmente migrariam para os maiores produtores. Com as mudanças no Terra Legal, o governo visou alienar as terras da União, sem as condicionais socioambientais antes requeridas. Isto para áreas de até 2.500 hectares, e não apenas na Amazônia, ignorando áreas griladas e o disposto no Art. 188 da Constituição Federal.

De todo o modo, o governo Temer manteve algum espaço de diálogo, em relação à agricultura familiar, indígenas e quilombolas. Inclusive, mesmo extinguindo o MDA, manteve as suas atribuições em uma Secretaria Especial vinculada diretamente à Presidência da República.

Essas considerações, para a análise do cenário atual com o governo Bolsonaro que, enfim, inaugurou o estágio da plenitude do agronegócio, no qual o apoio irrestrito e incondicional ao agronegócio, em particular, ao exportador, incorpora discursos explicitamente refratários à reforma agrária, às políticas ambientais, aos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais.

A política de desconstrução do governo Bolsonaro na temática agrária teve início no seu primeiro dia de governo. Por meio da Medida Provisória 870 de primeiro de janeiro (lei 13.844, de 2019) Bolsonaro extinguiu a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e transferiu as suas atribuições na reforma agrária, agricultura familiar e na regularização das terras indígenas e quilombolas, justamente ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Isto com o agravante de o Ministério ter como autoridades máximas: a ex-deputada Tereza Cristina, uma das lideranças mais dogmáticas dos ruralistas; e o ex-presidente da União Democrática Ruralista (UDR).

3. Objetivamente, as medidas traduziram a decisão de confinar, nos limites da cerca dos ruralistas, todas as competências sobre essas áreas que confrontam os interesses do agronegócio. Em outros termos, foi decretada a paralisação e mesmo a reversão de medidas nas temáticas indígena, quilombola e da reforma agrária, e assegurada a inserção plena da ‘agricultura familiar’ na lógica do agronegócio.

4. Com essa configuração institucional, Bolsonaro sacramentou a promessa de campanha de demarcação zero de terras indígenas e quilombolas. Na reforma agrária, a reversão está em curso. O principal indicador histórico do programa, o ‘número de famílias assentadas’, foi substituído pelo ‘número de famílias desligadas do programa’.

5. Junto com tais mudanças, a citada Medida Provisória efetivou a migração do Ministério do Meio Ambiente também para o MAPA, do Sistema Florestal Brasileiro, para fixar o controle do Cadastro Ambiental Rural pelos ruralistas.

6. Da mesma forma, no primeiro dia de governo, a ministra da Agricultura passou a implementar o ritmo recorde de liberação de agrotóxicos antes comentado.

7. Na verdade, o Brasil conta atualmente com uma ministra da Agricultura que jamais mencionou o tema da fome no Brasil, restringindo-se, basicamente, a duas frentes: liberação de agrotóxicos para massificar a oferta e reduzir custo para os fazendeiros; e a intensa agenda internacional na busca de vender tudo o que pode e o que não pode para o exterior. Inclusive, no atual fenômeno de disparada dos preços das carnes, derivada do salto nos preços da carne bovina por conta de exportações além dos limites e com estoque zero do produto, a ministra, com um grau de frieza que traduz a sua indiferença ao povo brasileiro, alegou que a carne estava muito barata e que os preços não voltarão mais aos patamares anteriores. Completou que o Brasil teria que importar carne (só não disse de onde);

8. Com a MPV 871, de 18 de janeiro (lei 13.846, de 2019) o governo deu início à reforma da previdência pelos trabalhadores rurais e segurados especiais conforme comentado, antes;

9. A propósito, em ‘cima da hora’ a bancada ruralista obteve uma dupla vitória na definição do texto da PEC da previdência aprovado na Comissão Especial. Suprimiram o dispositivo que criava uma tributação previdenciária sobre as exportações do agro, e excluíram outro dispositivo que determinava a impossibilidade de perdão do passivo junto ao Fundo de assistência ao trabalhador rural (FUNRURAL);

10. Sobre esse tema, já está articulado com o governo a futura edição de Medida Provisória dispondo sobre a remissão desse passivo com o FUNRURAL;

11. Para a agricultura familiar, especificamente, o mais grave ainda estava por vir. E ocorreu em 18 de junho com o lançamento do Plano Safra 2019/2020. Com o Plano, a ministra da Agricultura consagrou a sua intenção pela abolição da nomenclatura “agricultura familiar”, conforme já havia antecipado na solenidade de posse da diretoria da Agência nacional de assistência técnica e extensão rural (ANATER);

12. O pretexto para a decisão: a existência de uma ‘única agricultura’ no Brasil. Na realidade, um ardil político que representou o marco para o restabelecimento de uma realidade em grande parte já superada pelas lutas populares, de exclusão do acesso às políticas públicas por parte dos trabalhadores e trabalhadoras rurais do país;

13. A extinção do Plano Safra da agricultura familiar resultou no tratamento a este segmento na periferia das políticas para a agricultura do agronegócio;

14. A partir do Plano Safra 2019/2020, o ‘ex-agricultor familiar’, agora identificado por uma elástica renda anual de até 415 mil reais, passará a ser substituído no acesso aos recursos do PRONAF por agricultores de maiores portes;

15. O Plano manteve os recursos anteriores e aumentou as taxas de juros para os ‘pequenos’. Enquanto isso, o governo manteve inalteradas as taxas para os médios e vem adotando as medidas para o acesso dos grandes agricultores a fontes de mercado, inclusive, em moda estrangeira;

16. Como um *Robin Hood* às avessas, Bolsonaro anunciou 1 bilhão de reais a título de subvenções para o seguro agrícola aos agricultores mais abastados. Em contrapartida, anunciou a redução em quase 300 milhões de reais, das dotações previstas ao programa Garantia Safra, que socorre os agricultores familiares economicamente mais vulneráveis nos casos de sinistros climáticos;

17. Após defender na Comissão de agricultura da Câmara dos deputados que sem assistência técnica restaria a pobreza para os ‘pequenos agricultores’, a ministra da Agricultura cortou praticamente 100% dos recursos do orçamento da União destinados a essa atividade. Com o Plano Safra a ministra inovou ao incluir a atividade entre os itens financiáveis pelo PRONAF, numa ofensa direta ao que dispõe o art. 17 da Lei Agrícola Nacional, que obriga a assistência técnica pública e gratuita aos agricultores familiares;

18. A propósito, a execução orçamentária de 2019, de ações finalísticas, estratégicas para o agrário, atestam a realidade nesse campo, conforme o quadro abaixo, que reflete posição de 16 de dezembro de 2019, portanto, quase concluído o ano fiscal:

<b>LOA 2019 – Execução orçamentária de ações finalísticas – área agrária – posição de 16/12/2019</b>			
<b>Ação</b>	<b>Valor autorizado</b>	<b>Valor pago</b>	<b>%</b>
Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas	266.000.000	0	0,00%
ATER para A Agricultura Familiar	843.304	0	0,00%
Apoio à Organiz. Econ. e Promo. da Cidadania de Mulheres Rurais	400.000	0	0,00%
Financiamento de Projetos para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima	348.709.939	0	0,00%

(continua)

(continuação)

Organização da Estrutura Fundiária	0	0	0,00%
Apoio ao Desenv. Sust. das Com. Quilombolas, Indígenas e Povos e Com. Trad.	0	0	0,00%
Estruturação e Consolidação de Unid. Produt.- Crédito Fundiário	21.061.340	52.155	0,25%
Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais	37.462.284	932.606	2,49%
Financ. de Op. no âmbito do PRONAF	384.000.000	29.375.000	7,65%
Programa Terra Legal	10.430.670	955.694	9,16%
Desenvolvimento de Assentamentos Rurais	92.305.919	9.629.881	10,43%
Apoio ao Desenv. de Agric. de Baixa Emissão de Carbono - ABC	1.491.501	159.307	10,68%
Programa de Cisternas - MDS	67.048.067	10.453.806	15,59%
Obtenção de Imóveis Rurais para a Reforma Agrária	29.054.330	5.181.821	17,83%
Assistência Técnica para Reforma Agrária	23.413.761	4.734.119	20,22%
Aquisição e Dist. de Alimentos da Agric. Familiar -PAA-MDS	255.658.818	64.572.422	25,26%
Promoção e Fortalecimento da Agricultura Familiar	190.293.427	50.152.445	26,36%
Promoção da Educação do Campo	8.350.000	2.464.229	29,51%
Apoio ao Desenv. e Controle da Agric. Orgânica - Pró- Orgânico	2.764.500	875.308	31,66%
Subvenção Econômica para a Agricultura Familiar - PRONAF	3.553.634.000	1.380.186.539	38,84%
Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas	3.423.082	1.708.980	49,93%
Subv. Econ. para Garantia e Sust. de Preços na Com. de Prod. da Agric. Familiar	25.000.000	13.999.788	56,00%
Concessão de Crédito P/ Aquis. de imóveis Rurais e Invest. Básicos - Fundo de Terras	300.000.000	183.594.914	61,20%

Fonte: SIOP / ME

1. Em suma: o governo Bolsonaro já promoveu o ‘isolamento’ das políticas para os setores que constituem óbices para o agronegócio. Ao mesmo tempo está viabilizando sistema de crédito provado para os grandes produtores, sem dispensar as subvenções do Tesouro, por meio da chamada MPV do Agro (MPV 897, de 2019) que inclui a abertura para fontes externas de crédito;

2. Essa Medida Provisória, combinada com a expansão significativa das subvenções ao prêmio do seguro rural, representam a ‘inovação’

no arsenal do agronegócio para possibilitar o grande salto do setor no mercado externo. Não à toa, a meta estabelecida pelo governo é de que o Brasil dominará 10% do mercado agrícola internacional até o fim do atual mandato de Bolsonaro;

3. As mais recentes iniciativas do governo Bolsonaro por pressão dos ruralistas:

(i) A proposta da Garantia da lei e da ordem (GLO) do Campo na tentativa de desestimular de vez as lutas pela terra;

(i) A Medida Provisória 910, de 2019, acompanhada dos decretos 10.165 e 10.166, ambos de 2019, que, no conjunto, pretendem:

(i) facilitar e agilizar a transferência, para o mercado, do estoque de 88 milhões de hectares das terras da reforma agrária, que são terras públicas. O governo decretou a consolidação (emancipação) sumária de todos os assentamentos com 15 anos de implantação independente da condição de infraestrutura e da falta de apoio; (ii) ‘passar a régua’ nas ocupações de terras da União, até o limite de 2.500 hectares, em todo o país conforme definido pela lei 13.465, pelo processo de autodeclaração de ocupações com áreas equivalentes a até 15 Módulos Fiscais, conforme veremos. O governo dispensou a licitação para a regularização das ocupações de áreas com até 2.500 hectares, expandiu a data de corte das ocupações passíveis de legitimação, de período anterior à posição de 22 de julho de 2008, para até 05 de maio de 2014;

(ii) Em particular, essas medidas pavimentam as bases para a expansão acelerada da grande exploração agropecuária no território da Amazônia Legal, o que demonstra a total indiferença do governo às sensibilidades estratégicas dessa região. A propósito, a ampliação em 30% na taxa de desmatamento da Amazônia nos 11 primeiros meses do governo Bolsonaro, além de confirmar a postura de absoluta irresponsabilidade ambiental, e de falta de compromisso com os interesses superiores do país, deixou clara

a intenção de integrar de vez a região na expansão da fronteira agropecuária e mineral.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Qualquer prospecção de cenários de curto e médio prazo para as áreas rurais do Brasil vislumbrará a cada vez mais sólida hegemonia do agronegócio exportador de *commodities*. No plano interno, o perfil institucional do país, agravado com o governo Bolsonaro, se apresenta como aliado incondicional desse segmento, favorecendo a sua expansão via regulação e recursos públicos, sem políticas para a relativização dos seus graves efeitos colaterais nos planos socioeconômico, territorial e ambiental.

De outra parte, não se observa no Brasil movimentos sociais organizados em condições de criar restrições, contestar os efeitos dessa economia de base primário-exportadora de modo a pelo menos impor condicionalidades ao avanço desse setor.

Algumas restrições, notadamente na área ambiental e sobre o avanço da atividade na Amazônia, podem ser esperadas em decorrência de pressões internacionais. Mas igualmente sem grandes consequências, até porque o maior destino dos produtos braseiros continuará sendo a Ásia, região que não tem tradição de mobilização da sociedade civil e, tampouco, compromissos dos respectivos Estados por condutas políticas responsáveis pelos seus fornecedores de alimentos e matérias-primas.

Dois fatores poderão limitar as ambições dos capitais desse segmento econômico tendo em vista a imposição de salvaguardas para o seu avanço na perspectiva da defesa do interesse público: (i) o retorno ao governo das forças populares e democráticas que enfim atuem pela regulação das condições de manutenção e expansão da agricultura do agronegócio; e (ii) os efeitos das mudanças climáticas que tendem a impor restrições geográficas para a produção de algumas culturas, além de perdas significativas de produtividade.

Para agravar os cenários, os efeitos do decreto-lei 10.166, de 2019, editado em conjunto com a Medida Provisória 910, de 2019, tendem a comprometer seriamente a produção interna dos alimentos que integram a dieta básica da população brasileira, e assim impondo riscos iminentes para a segurança alimentar interna.

Em resumo, um novo governo com perfil democrático e popular, coerente com esses atributos, terá entre as suas tarefas superiores definir processo regulatório efetivo para a manutenção e expansão da cadeia do agronegócio de modo a defender a segurança alimentar e nutricional interna, a sustentabilidade ambiental e as condições de reprodução social das populações do campo duramente afetadas pela agricultura capitalista de larga escala no Brasil.

# PETROBRAS, PETRÓLEO E PRÉ-SAL: O QUE SOBROU DOS INTERESSES BRASILEIROS APÓS O GOLPE DE 2016?

EDUARDO COSTA PINTO<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

O projeto de desenvolvimento brasileiro, entre 1930 e 1980, esteve articulado ao avanço da indústria petrolífera moderna que se confunde com a trajetória da estatal PETROBRAS (criada em 1953) e com o monopólio da União de todas as atividades da cadeia de petróleo, com a exceção da distribuição. A adoção daquelas medidas expressou a vitória da opção nacionalista e estatal em detrimento dos que argumentavam que o Brasil não teria capacidade financeira e tecnológica para desenvolver o setor de petróleo e gás. Os eixos estruturantes dessas medidas foram a segurança energética, a busca pela autossuficiência e a indução de fornecedores nacionais.

---

<sup>1</sup> Professor do Instituto de Economia da UFRJ e pesquisador do INEEP/FUP (<https://www.ineep.org.br/>)  
E-mail: eduardo.pinto@ie.ufrj.br.

Essa centralidade da PETROBRAS no projeto de desenvolvimento brasileiro foi e é fruto – mesmo com a quebra do monopólio em 1997 – de sua capacidade de coordenar e induzir o setor de petróleo e gás. Isso é possível em virtude de a PETROBRAS ser, simultaneamente, empresa (face empresarial) e Estado (face estatal).

Com a crise do desenvolvimentismo na década de 1980, e o avanço das estratégias de desenvolvimento neoliberais no Brasil na década de 1990, o ativismo estatal passou ser questionado, sobretudo no que diz respeito à eficiência econômica. Com isso, adotou-se a ideia de que o Estado deveria funcionar apenas como regulador das atividades privadas. Naquele contexto, a face estatal da PETROBRAS perdeu força, ao passo que se expandiu a dimensão empresarial em virtude da abertura do setor de petróleo e gás, do fim do monopólio da União em 1997 e de sua estratégia da desverticalização.

Na década de 2000, com o ensaio desenvolvimentista, implementado durante dos governos do PT (Lula e Dilma), e com a descoberta do pré-sal, verificou-se um maior ativismo estatal no setor de petróleo e gás centrado em novas diretrizes para a PETROBRAS, para a regulação setorial e para as políticas industriais, sobretudo no que tange à questão da política de conteúdo local que tinha como objetivo apropriar nacionalmente parte da renda petroleira para ampliar a indústria de bens de capital, buscando mitigar os riscos da “maldição” dos recursos naturais.

Esse cenário de expansão do complexo petróleo e gás brasileiro vai se deteriorar rapidamente com a crise do setor em 2014/2015. Uma “tempestade perfeita” provocada pela forte redução do preço do petróleo, pela dificuldade financeira e pela crise reputacional da PETROBRAS e seus fornecedores proporcionada pela operação Lava Jato.

A estratégia escolhida pela PETROBRAS, ainda na gestão Bendine, em 2015, para superar as dificuldades financeiras foi realizar um processo de desalavancagem. Esse caminho adotado conjuntamente vai se

tornar uma estratégia estrutural da PETROBRAS após o golpe parlamentar de 2016, com as profundas mudanças regulatórias no setor e com o programa agressivo da PETROBRAS de redução dos investimentos e de venda de ativos.

Diante disto, este capítulo tem como objetivo analisar as mudanças na estratégia da PETROBRAS e na regulação do setor de petróleo e gás após o golpe parlamentar de 2016, buscando identificar os impactos para os consumidores de derivados e para o desenvolvimento da indústria nacional e de suas capacidades tecnológicas.

#### PETRÓLEO E GÁS, PETROBRAS E DESENVOLVIMENTO: DA TRAJETÓRIA DE SUCESSO AO PAPEL MENOR NA DÉCADA DE 1990

Desde a sua criação em 1953 (lei 2.004, de outubro de 1953) até hoje, a trajetória da PETROBRAS, empresa de economia mista controlada pelo governo federal, sempre esteve no centro do debate de quais caminhos seguir tanto no setor de petróleo e gás como no tipo de projeto de desenvolvimento brasileiro.

A opção pela criação da PETROBRAS e pela configuração do monopólio da União de todas as atividades da cadeia de petróleo, com a exceção da distribuição, representou a opção nacionalista e estatal. Cabe observar que os atores derrotados (grandes empresas internacionais petrolíferas e setores dominantes liberais) não se deram por vencidos nesse confronto (ALVEAL, 1994).

Essa estratégia buscava, ao mesmo tempo, garantir a segurança energética de abastecimento de derivados de petróleo em todo o território nacional, buscar a autossuficiência na produção de petróleo e gás e funcionar como agente indutor da criação de uma rede de fornecedoras nacionais (serviços, firma de engenharia, empresas de bens industriais)

voltados às atividades petrolíferas. Com isso, a PETROBRAS passou a funcionar como importante instrumento para o projeto desenvolvimentista brasileiro.

No que diz respeito à questão da segurança energética, para garantir o abastecimento a PETROBRAS ampliou o número de refinarias, integrando-as com uma infraestrutura (rede de oleodutos, terminais de petróleo e gás natural, estocagem, distribuição) que buscou minimizar o custo de investimento, evitando redundâncias (MENDES *et al.*, 2018).

Os investimentos para a construção da infraestrutura logística, das refinarias e para a exploração de petróleo *offshore* (águas profundas) cumpriram um duplo papel. Por um lado, possibilitaram a oferta de derivados, impedindo possíveis gargalos para a produção nacional. Por outro lado, gerou demanda para diversos ramos da industrial nacional e estimulou o desenvolvimento tecnológico. Não por acaso, o índice de nacionalização das compras da PETROBRAS saltou de 5% em 1954 para 95% em 1989 (ALMEIDA, 1993).

Em termos históricos, a PETROBRAS foi um dos principais demandadores dos produtos da indústria de bens de capital brasileira, sendo inclusive uma das principais responsáveis pela consolidação da indústria de bens de capital sob encomenda no Brasil. (IPEA, 2011; AZEVEDO, 2017).

Além da questão indústria, a PETROBRAS conseguiu desenvolver capacidades tecnológicas e geológicas em atividade exploratória de petróleo e gás em águas profundas que foram centrais para a descoberta do pré-sal brasileiro, colocando o país num novo patamar no mercado mundial de petróleo.

Essas capacidades, desenvolvidas ao longo dos últimos 40 anos, somente conseguem ser explicadas pela ampliação dos investimentos da empresa em P&D (pesquisa e desenvolvimento) por meio de projetos tecnológicos nacionais capitaneados pela PETROBRAS em articulação com empresas privadas, com universidade e com centros de pesquisas.

Esse processo tem sua origem na estratégia nacional que buscou diminuir a dependência energética externa brasileira – que se aprofundou no final da década de 1970 com a elevação dos preços internacionais do petróleo (choques de 1973 e 1979) – por meio de investimentos em P&D para a exploração de petróleo e gás em águas profundas.

Os resultados desses esforços, inicialmente, proporcionaram a descoberta de petróleo na Bacia de Campos (Albacora em 1984 e Marlim em 1985). No âmbito dessa estratégia, cabe destacar o Programa de Capacitação Tecnológica em Águas Profundas – PROCAP, que foi um dos mais importantes projetos de investimento em P&D da PETROBRAS, que culminou na descoberta do pré-sal em 2007.

O PROCAP 1000 foi criado em 1986 e tinha como objetivo desenvolver tecnologia para produzir petróleo até mil metros de profundidade. O programa durou seis anos e empreendeu 109 projetos, alcançando os resultados pretendidos e inovações importantes, como a instalação do sistema de produção flutuante. Com o sucesso desse programa, a PETROBRAS criou em 1993 o PROCAP 2000, buscando ampliar a exploração para até 2 mil metros de profundidade, que durou 6 anos e contou com 20 projeto, e também alcançou resultados exitosos (desenvolvimento de inovações para explorar o petróleo de Roncador, na Bacia de Campos (RJ), a 1.853 metros de profundidade).

Esse êxito estimulou a PETROBRAS a criar o PROCAP 3000, entre 2000 e 2006, com o objetivo de desenvolver as inovações necessárias para explorar petróleo e gás em lâmina d'água superior a três mil metros e, ao mesmo tempo, reduzir os custos de extração nesse tipo de campo.

Dadas as perspectivas iniciais positivas da PETROBRAS em relação ao PROCAP (programa de P&D), a empresa investiu cerca de 1% do seu faturamento nessa empreitada, o que tornou o projeto um dos maiores programas tecnológicos da história do país. Análises financeiras mostram que esse dispêndio gerou um retorno de 4,3 dólares para cada

dólar gasto no início do PROCAP. A maior parte desses investimentos foram destinados ao Centro de pesquisas e desenvolvimento Leopoldo A. Miguez de Mello (CENPES) da PETROBRAS, localizado na UFRJ. Esse programa foi estruturado por meio de uma rede de pesquisa com concorrentes, fornecedores e instituições de pesquisa, com destaque para a COPPE/UFRJ e o Centro de Estudos em Petróleo (CEPETRO), da FEM/UNICAMP. Além destas instituições, empresas privadas, sobretudo os fornecedores, também desenvolveram tecnologia conjuntamente com a PETROBRAS (FURTADO & FREITAS, 2004; ORTIZ & COSTA, 2007).

Essa centralidade da PETROBRAS para o projeto de desenvolvimento brasileiro deve-se a sua capacidade de coordenar e induzir o setor de petróleo e gás em virtude de sua: constituição histórica; escala produtiva (verticalização); capacidade de desenvolver tecnologia, fornecedores nacionais (objetivos de políticas públicas) e acumular capital (dimensão microeconômica) necessário a ampliação de seus investimentos.

A PETROBRAS detém essas capacidades em decorrência de ser, ao mesmo tempo, empresa e Estado, possuindo assim dupla função: estatal e empresarial. Essa face bifronte não compromete as relações mais gerais do processo de acumulação de capital, mas sim permite uma compatibilização entre lucro privado e benefícios econômicos e sociais para a população (ABRANCHES, 1979; ALVEAL, 1994; SCHAPIRO & MARINHO, 2018).

Cabe observar que essas duas faces estão sempre em tensão latente em virtude das dificuldades de conciliação entre os interesses estatal/público – já que o proprietário majoritário dessa empresa é o Estado que representa os interesses da população brasileira – e empresarial/privado dessa empresa que necessita acumular capital para desenvolver seus projetos e investimentos. A compatibilização entre as faces estatal e empresarial é uma tarefa eminentemente política, sem perder de vista os fatores econômicos que dão origem a essa ambiguidade, haja vista a necessidade de combinar os objetivos das empresas e os objetivos sociais em cada

conjuntura histórica (ABRANCHES, 1979; ALVEAL, 1994; SCHAPIRO & MARINHO, 2018).

Nesse sentido, a PETROBRAS – assim como as outras empresas estatais – foi um dos pilares do desenvolvimentismo brasileiro entre 1930 e 1980 em virtude do duplo papel (estatal e empresarial) que exerceu e ainda exercem, tais como: estabilização macroeconômica (anticíclica) e de complementaridade (indutor) do investimento privado. No Brasil, todas as fases de maior crescimento econômico, após a década de 1930, foram acompanhadas de forte expansão dos investimentos públicos, especialmente das empresas estatais, que sempre vieram na frente dos investimentos privados.

Com a crise do desenvolvimentismo brasileiro na década de 1980, e o avanço do neoliberalismo nos anos 1990, o ativismo estatal (como produtor – Setor Produtivo Estatal/SPE) perdeu força e passou a ser questionado em termos de eficiência econômica. Naquele período, o Estado brasileiro assumiu como objetivo maior a austeridade fiscal e a eficiência microeconômica, tendo como objetivos estratégicos a desregulamentação, a abertura dos mercados e a redução do aparelho estatal.

Assumiu-se a ideia de que o Estado deveria adotar o papel de disciplinador da atividade econômica privada (Estado-regulador), em vez de atuar de forma direta na atividade econômica (como planejador e/ou produtor). Naquele contexto, adotou-se o Programa Nacional de Desestatização (PND), que teve como objetivo vender, à iniciativa privada, empresas controladas pelo Estado, mesmo várias delas tendo exercido papel central na configuração do modelo de desenvolvimento brasileiro entre 1930 e 1980.

Apesar da PETROBRAS não ter sido privatizada, ocorrem profundas modificações regulatórias e de gestão do setor de petróleo, ao longo dos anos 1990, que afetaram o desempenho da companhia e do setor.

No que diz respeito à regulação, a lei 9.478 de 1997 foi um marco central ao quebrar o monopólio da PETROBRAS (exploração, produção, refino e transporte de petróleo), buscando abrir o mercado e estimular a entrada no setor de capital privado nacional e estrangeiro. Além disso, essa lei criou a Agência Nacional do Petróleo (ANP) que tem como finalidade “promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo” (Art. 8º, lei 9.478/97) (PINTO JR. et al., 2017).

No que tange às diretrizes estratégicas da PETROBRAS, verificou-se que, ao longo da década de 1990, a empresa buscou de transformar em uma empresa semelhante as IOCs<sup>2</sup> por meio da expansão para o exterior e foco na rentabilidade e, conseqüentemente, nos interesses dos acionistas dentre os diversos públicos de interesses (*stakeholders*), relegando a um segundo plano sua face estatal que tem como um de seus objetivos a indução do desenvolvimento nacional por meio de seus investimento e compras. Isso fica evidente pelas medidas adotadas à época, a saber: i) timidez da empresa na participação nos leilões de áreas exploratórias, com vista a permitir que outros *players* entrassem na exploração e produção de petróleo; ii) esvaziamento de sua engenharia interna e a redução dos seus investimentos; e iii) a exacerbação do conceito de unidade de negócios que pulverizava a ação da Companhia e praticamente transformou cada unidade (de negócios) em uma empresa separada (AZEVEDO, 2017).

Em linhas gerais, a abertura do setor na década de 1990, a criação do REPETRO e a valorização cambial impulsionaram a PETROBRAS tanto a importar mais bens de capitais como a adquirir pacotes completos de projeto e operações junto a empresas internacionais, ampliando as relações com os fornecedores estrangeiros de bens de capital, e as plataformas passaram, em boa parte, a serem construídas em Cingapura, na Coreia

---

2. International Oil Companies (IOCs) como são conhecidas as grandes empresas privadas integradas do setor de óleo e gás no mundo.

e na Espanha (IPEA, 2011; AZEVEDO, 2017). Não por acaso, ocorreu a redução da demanda para a indústria de bens de capital sob encomenda no Brasil nesse período.

Nesse sentido, tanto as décadas entre 1930 e 1980 como os anos 1990 evidenciam que o setor de petróleo e gás no Brasil (estratégias da PETROBRAS e estrutura regulatória) é marcado por movimentos pendulares. De um lado, por períodos de grande presença estatal; e, por outro, por abertura ao mercado, buscando a atração de capital estrangeiro para suprir uma suposta ausência de capital e de capacidade tecnológica. (AZEVEDO, 2017; SCHUTTE, 2016)

Esses movimentos refletem tanto o papel desempenhado pela questão energética no projeto de desenvolvimento nacional brasileiro como a dupla função que a PETROBRAS exerce em virtude de sua característica de setor produtivo estatal (ALVEAL, 1994).

#### A RETOMADA DO PAPEL DA PETROBRAS NO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO E O PRÉ-SAL: DO AUGE À CRISE DE 2014/2015

A face estatal da PETROBRAS voltou a ganhar força, na década de 2000, em virtude das mudanças na regulação setorial, da descoberta do pré-sal – maior reserva descoberta nos últimos 50 anos no mercado mundial de petróleo –, e da ampliação da capacidade de refino, dado o aumento da demanda de derivados<sup>3</sup>.

---

3. A expansão dos investimentos no abastecimento, entre 2008 e 2014, implicaram na construção de novas refinarias e de complexos petroquímicos, ampliando a capacidade de refino (barril/dia) da PETROBRAS em aproximadamente 15%. Esses investimentos tiveram como objetivos: i) adequar o perfil do parque de refino nacional e à produção do óleo do pré-sal; ii) reduzir a dependência de importações de derivados; e iii) ampliar o papel da PETROBRAS no atendimento do mercado interno por meio do aumento de sua capacidade de refino em virtude do crescimento da demanda por derivados (entre 2011 e 2014, o consumo aparente total de derivados, de diesel e gasolina, em média anual, cresceram 4,8%, 6,1% e 9,4%, respectivamente), uma vez que o nível de utilização das refinarias brasileira chegou a alcançar 98% em 2013. (SZKLO et al., 2012).

Com isso, a PETROBRAS voltou a ter um maior peso no desenvolvimento nacional, pois passou: i) a dinamizador da economia por meio da ampliação dos seus investimentos no pré-sal e no refino, que impactaram de forma significativa na geração de empregos e renda; ii) a ser relevante instrumento de política industrial, por meio de suas compras, dada a política de conteúdo nacional; e iii) a ser utilizada como instrumento macroeconômico, dentre os quais o controle da inflação.

Fator importante na direção de uma maior atuação/função estatal da PETROBRAS foi a descoberta de petróleo no pré-sal em 2007<sup>4</sup> e os novos projetos de desenvolvimento e exploração desses novos campos. Essa descoberta colocou o Brasil como um ator potencialmente relevante tanto na posição de produtor como exportador de petróleo no mundo. A partir dos anúncios já divulgados estima-se que há cerca de mais de 100 bilhões de barris recuperáveis nos campos do pré-sal, o que colocaria o Brasil entre os maiores detentores de reservas, tais como Venezuela e Arábia Saudita (SAUER & RODRIGUES, 2016). Essa grande quantidade de petróleo recuperável descoberto no pré-sal somente foi possível em virtude (i) de um longo processo evolutivo de desenvolvimento da capacidade tecnológica e geológica da PETROBRAS em atividade exploratória em águas profundas; e (ii) de uma aposta política/estratégica que não se subordinou a uma lógica estritamente microeconômica, pois havia enormes obstáculos tecnológicos e financeiros até a PETROBRAS encontrar petróleo no segundo poço perfurado no campo de Tupi (bloco exploratório BM-S-11).

No que tange à questão tecnológica e geológica, o desafio era perfurar poços com profundidade entre 5 e 7 mil metros, sendo que até

---

4. No dia 08 de novembro de 2007, a PETROBRAS anunciou que encontrou petróleo de elevada qualidade e em grandes volumes recuperáveis nessa área geológica e que o seu potencial petrolífero torna o Brasil um dos maiores detentores de reservas de petróleo e gás do mundo (PETROBRAS, 2007). Disponível em: <<http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/comunicados-e-fatos-relevantes/fato-relevante-analise-da-area-de-tupi>>.

então a PETROBRAS tinha alcançado a profundidade máxima de 1.886 metros (que era o recorde mundial), e procurar petróleo em rochas desconhecidas geologicamente com mais de 120 milhões de anos. O desafio também era enorme em termos financeiros em decorrência dos enormes custos de exploração.

Naquele contexto, a PETROBRAS expandiu suas despesas operacionais (OPEX) e, sobretudo, os investimentos (CAPEX)<sup>5</sup> para o desenvolvimento e exploração na área do pré-sal e para ampliação da capacidade de refino de derivados. Entre 2001 e 2013, a PETROBRAS expandiu de forma expressiva o seu CAPEX, bem acima da FBCF brasileira (Gráfico 1).

Entre 2000 e 2013, o investimento saltou de um montante de 7 bilhões de reais para 99 bilhões de reais. Com isso, a participação do CAPEX da PETROBRAS em relação a FBCF brasileira passou de 3% para 9% (Gráfico 2). A dinâmica da indústria de petróleo brasileira (desenvolvimento, exploração, produção e refino) refletiu as estratégias (sobretudo as decisões de investimentos) e os resultados da PETROBRAS nesse período, uma vez que a mesma era operadora única do pré-sal.

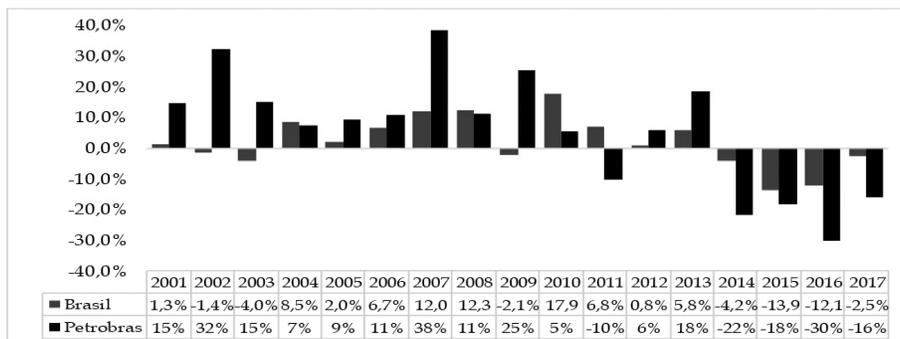
No entanto, a partir de 2014 ocorreu uma forte redução dos investimentos da PETROBRAS em virtude da crise do setor – que detalharemos a seguir –, implicando numa queda de 22,8% em média anual entre 2014 e 2017 (Gráfico 1). Em 2017, a proporção do CAPEX da PETROBRAS em comparação com investimentos brasileiros caiu para 5%, patamar igual a 2002 (Gráfico 2).

Com a ampliação dos investimentos, a PETROBRAS, na década de 2000, volta a ampliar as suas compras do setor de bens de capital nacional em virtude de mudanças em suas diretrizes, da descoberta do pré-sal e de um conjunto de medidas governamentais (Ministério de Minas e

---

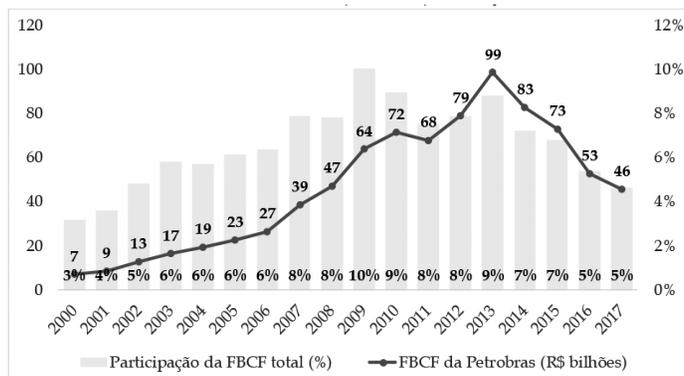
5. CAPEX são as despesas de capital na forma das despesas incorridas com bens físicos e serviços destinado a instalações e equipamentos para a atividade da empresa, tais como as: sísmica, equipamentos para perfuração de poços; compra de unidades produtivas; sistema de dutos de escoamento etc.

**GRÁFICO 1 – VARIAÇÃO REAL DA FBCF DO BRASIL E DO FBCF DA PETROBRAS (DEFLACIONADOS PELO DEFLATOR IMPLÍCITO DA FBCF) (%)**



Fonte: IBGE (Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais) e Petrobras

**GRÁFICO 2 – CAPEX DA PETROBRAS (NOMINAL) E RELAÇÃO COM A FBCF BRASILEIRO (R\$ BILHÕES; %)**



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais e Petrobras

Energia e ANP) que tinham como objetivos: i) capacitar e fortalecer as firmas nacionais fornecedoras da PETROBRAS (Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural/PROMINP, criado em 2003), sobretudo no que diz respeito às suas capacidades tecnológicas; e ii) ampliar a indústria de bens de capital brasileira por meio da exigência, a partir de 2003 na quinta rodada, de coeficientes mínimos de conteúdo

local<sup>6</sup> (nas etapas de exploração e desenvolvimento) para as aquisições de bens e serviços de fornecedores nacionais (IPEA, 2011; GABRIELLI, 2017; ALMEIDA et al., 2016). No que diz respeito ao fortalecimento das firmas nacionais fornecedoras da PETROBRAS, amplo estudo do IPEA (2011) evidenciou expressiva diferença entre os fornecedores da PETROBRAS e as empresas industriais e de serviços nacionais que não forneciam para a PETROBRAS. As linhas centrais da pesquisa tiveram como objetivo identificar a relação de fornecimento com a PETROBRAS e seus impactos diferenciais (maior engajamento com atividades de inovação, retornos crescentes de escala e acesso ao crédito) e de desempenho (maiores níveis de produtividade, maiores de emprego e exportações). A FIESP (2017) reforçou os achados encontrados pelo IPEA, ao afirmar que, entre 2003 e 2013, ocorreu aumento da competitividade do comércio exterior dos fornecedores de máquinas e equipamentos para a indústria de petróleo e gás, pois a relação entre o valor unitário médio das exportações e das importações desse segmentou passou de 0,5 para quase 2,0.

No que tange à questão dos investimentos em P&D, a PETROBRAS vai dar novo impulso nesse tipo de gastos na década de 2000 em virtude de sua nova estratégia de expansão, do CTPETRO (fundo de ciência e tecnologia) e da cláusula de P&D da ANP, entre outros fatores. Com isso, ampliou-se ainda mais as pesquisas destinadas ao setor de petróleo no Brasil, pois, entre 2008 e 2009, mais de 8 mil pesquisadores das universidades e centros de pesquisas estavam envolvidos em contratos de serviços demandados pela PETROBRAS, sendo que nos últimos anos (entre 2012 e 2015) foram concluídas 2.400 dissertações e teses, 1700 doutorados relacionados a esses recursos da PETROBRAS. Além disso, a ampliação desse tipo de investimento foi utilizada para a construção de 165 laboratórios pesquisa e para a reforma de mais 200 laboratórios. Essa

---

6. Antes de 2003, existiam compromissos de conteúdo local nas rodadas de licitação como um critério de avaliação sem, no entanto, estabelecer percentuais mínimos. (ALMEIDA et. al., 2016; GUIMARÃES, 2012)

rede coordenada pela PETROBRAS aproximou os segmentos industriais (fornecedores) das universidades e centros públicos (ROCHA, 2015).

Esse tipo de rede criou as condições favoráveis para o desenvolvimento de sistemas nacionais de inovação que têm como objetivo a endogenização tecnológica – elemento fundamental para o desenvolvimento de países periférico. Sem isso, o país consegue no máximo se inserir de forma passiva na concorrência internacional sem conseguir ultrapassar a barreira da renda média. Nesse sentido, é possível afirmar que a PETROBRAS criou uma das principais experiências brasileiras constitutivas de um sistema nacional de inovações do setor de Petróleo e Gás e de seus fornecedores. Isso foi de suma importância, uma vez que as principais empresas líderes da industrialização são multinacionais há muita dificuldade em construir arranjo voltados ao desenvolvimento de tecnológicas originais. Nesse sentido, a existência de sistema nacional de inovações nesse segmento pode potencializar o desenvolvimento nacional (ORTIZ & COSTA, 2007).

No que diz respeito à política de conteúdo local, é preciso observar que esse tipo de política é adotada de diferentes maneiras e por vários países produtores de petróleo<sup>7</sup> e tem como objetivo apropriar nacionalmente parte da renda petroleira, que necessariamente declinará ao longo do tempo, buscando ampliar a participação da indústria de transformação e a mitigar, em determinadas situações, os riscos da doença holandesa que podem ocorrer em países com abundância de recursos naturais<sup>8</sup>.

---

7. Países produtores de petróleo adotaram ou adotam diferentes tipos de política de conteúdo local que levam em conta suas especificidades produtivas nacionais e seus objetivos a serem alcançados. Segundo Almeida et. al. (2016, p.05): “Algumas experiências focaram mais no aumento do CL a partir do desenvolvimento de fornecedores locais de equipamentos e serviços, por exemplo, Noruega e Reino Unido, enquanto outros países deram mais importância à capacitação e aumento da participação de trabalhadores locais nas operações da indústria, como Angola e Cazaquistão. Outros países optaram por incentivos ou obrigações para promover a transferência de tecnologia e a inovação (Nigéria). Finalmente, alguns países têm contemplado instrumentos de política para promover o desenvolvimento de infraestrutura logística e social (Cazaquistão e Venezuela)”.

8. Há muitas experiências históricas em que a descoberta de recursos naturais em abundância em determinados países não necessariamente representou uma melhora nas condições de vida da população em geral. Esse fenômeno ficou conhecido na literatura sobre o tema de maldição dos recursos naturais. Esse debate ganhou ainda

Nesse sentido, a política de CL é um instrumento de política industrial que tem por objetivo adensar as cadeias produtivas, buscando aumentar o valor adicionado das atividades realizadas no país. A exigência de CL garante demanda mínima para a produção de bens e serviços produzidos no país, o que, por um lado, induz o investimento na indústria nacional e, por outro, permite o aprendizado e o aumento das escalas de produção que levam à redução de custos.

Nesse sentido, a política de conteúdo local no setor de petróleo e gás adotada no Brasil tem como objetivo induzir a maior participação do setor de bens de capital brasileiro no fornecimento de bens e serviços destinados aos investimentos, buscando gerar (i) mais renda e emprego nacionalmente, bem como mais empregos qualificados e melhor remunerados do que outros setores e (ii) maior participação de fornecedores locais, atrelado com a ampliação da capacidade tecnológica dos mesmos (ALMEIDA et al., 2016; GUIMARÃES, 2012; AZEVEDO, 2017).

A O dinamismo do setor do petróleo e gás brasileiro se desacelerou em 2014, para em seguida entrar em uma profunda crise (2015) provocada por uma “tempestade perfeita” que articulou, ao mesmo tempo, a forte redução do preço do petróleo, as dificuldades financeiras da PETROBRAS e a crise reputacional da PETROBRAS provocada pela operação Lava Jato.

Em 2015, a PETROBRAS foi acometida por dois choques negativos. O primeiro foi a queda de 47% do preço do petróleo Brent (de 98,9 dólares o barril em 2014 para 52,4 dólares o barril em 2015) que afetou

---

mais destaque, desde os anos 1990, a partir de vários estudos empíricos (SACHS & WARNER, 1995 e 1997, entre outros) que mostraram uma associação negativa entre especialização/concentração em recursos naturais e crescimento econômico. Dentro do escopo do tema da maldição dos recursos naturais, a teoria da doença holandesa, descrita por Corden & Neary (1982), é a melhor descrição dos possíveis efeitos negativos da abundância de recurso naturais a partir do caso de exploração de gás natural na Holanda, na década de 1970. Eles mostram que após a expansão da exploração de gás natural na Holanda ocorreu uma perda de participação do setor industrial daquele país, na década de 1960, em virtude das exportações desse hidrocarboneto que geraram um forte aumento de divisas, provocando uma forte valorização da moeda nacional e, conseqüentemente, reduziu a competitividade das manufaturas holandesas.

negativamente a geração de caixa da empresa (área de E&P). E o segundo foi a desvalorização cambial de 42% que gerou um aumento da dívida bruta na ordem de 200 bilhões de reais.

Esses choques implicaram, ao mesmo tempo, em perdas de receitas e elevação da dívida (em reais) num momento em que já havia (i) perdas de receitas, com a política de preços dos derivados, e (i) elevação do endividamento com a ampliação dos investimentos na E&P no pré-sal e nas refinarias, que requerem um elevado montante de recursos financeiros no curto prazo que somente geram fluxos de caixa no futuro.

No caso dos investimentos para o E&P, sobretudo no *offshore* que o caso do pré-sal, Pinto Jr. (et al., p. 58) explica de forma clara esse hiato temporal entre os fluxos de caixa:

há um período considerável entre o investimento comprometido na exploração e desenvolvimento de novas reservas e o início efetivo da produção, cabendo ressaltar que os custos fixos têm enorme peso na estrutura de custos. Esta condição básica deriva diretamente do alto montante do investimento comprometido para iniciar a produção dos campos e do relativamente baixo nível de dispêndio operacional requerido para sustentar a atividade mineral.

É preciso destacar que a PETROBRAS, entre 2011 e 2014, adotou uma política de preços de derivados com elevada defasagem entre os preços internos e internacionais (sobretudo gasolina e diesel) que, em certa medida, manteve o controle inflacionário, mas significou perder de receitas. Como naquele momento a economia estava crescendo e as refinarias estavam com quase plena utilização, a PETROBRAS teve que importar elevados volumes de derivados, para garantir o abastecimento no mercado interno. Isso implicou em expressivos prejuízos com a importações de derivados que foram vendidas abaixo do seu preço de compra, provocando resultados negativos na geração de caixa da área de abastecimento da PETROBRAS.

Esse dilema enfrentado, à época, pela PETROBRAS entre escolhas macroeconômicas, o controle da inflação, e microeconômicas, acumulação interna de capital, é típico do setor produtivo estatal que possui dupla função.

A questão foi que nesse caso específico as perdas de receitas nos segmentos de derivados assumiram um patamar elevado quando a PETROBRAS estava realizando enormes investimentos que requeriam uma maior necessidade de autofinanciamento (lucro retido) e de capital de terceiros (endividamento). Com a redução nas receitas, fez-se necessário ampliar o financiamento de capital de terceiros (endividamento). Com essa trajetória descrita das receitas, dos investimentos e da dívida, os dois choques negativos de 2015 (câmbio e queda do *Brent*) ganharam ainda mais amplitude.

Além disso tudo, para completar a “tempestade perfeita” o setor ainda atravessou uma crise reputacional da PETROBRAS provocada pela operação Lava Jato que implicou em ajustes de governança, redução de sua capacidade decisória e também com seus fornecedores que passaram por recuperações judiciais e falência. Isso implicou em ampliação do tempo de execução dos projetos de investimento em virtude dos impactos sobre os fornecedores nacionais da PETROBRAS.

É evidente que a corrupção deve ser combatida e a operação Lava Jato desmontou e revelou esquemas de corrupção entre empresários fornecedores, alguns altos dirigentes da empresa e políticos. No entanto, a operação o faz de maneira equivocada ao criminalizar qualquer tipo de relação entre o privado e o público e ao demorar em realizar os acordos de leniência com as empresas envolvidas nos atos ilícitos, implicando inclusive na falência de algumas dessas empresas. Com isso, a forma como a Lava Jato combateu a corrupção funcionou como um mecanismo de desestruturação de empresas e de suas cadeias produtivas, sobretudo no segmento de petróleo e gás, gerando uma autodestruição das bases produtivas, econômicas e sociais necessárias a qualquer projeto de desenvolvimento.

Com essa crise (“tempestade perfeita”) no setor de petróleo e gás, a PETROBRAS, ainda na gestão Bendine em 2015, adotou a estratégia de desalavancagem para lidar com os desafios financeiros agravados pelos dois choques negativos de 2015.

O problema foi que essa opção conjuntural de saída da crise tornou-se uma estratégia estrutural da PETROBRAS, após o golpe parlamentar 2016, que dura até hoje, articulando a concentração de atividades de E&P, a venda de ativos, a redução dos investimentos e uma política de preços de derivados em paridade com preço internacional (PPI).

#### O SETOR DO PETRÓLEO E GÁS APÓS O GOLPE PARLAMENTAR DE 2016: ENCOLHIMENTO DA PETROBRAS, AUMENTO DE PREÇOS PARA OS CONSUMIDORES, MUDANÇAS REGULATÓRIAS E AVANÇO DAS PETROLEIRAS ESTRANGEIRAS

Após o golpe parlamentar de 2016, o setor de petróleo e gás sofreu uma profunda transformação, tanto no que diz respeito à estratégia da PETROBRAS como no que se refere aos marcos regulatórios do setor.

Desde 2016 (gestão Pedro Parente do governo Temer) até hoje (gestão Castelo Branco do governo Bolsonaro), a PETROBRAS passou a adotar profundas mudanças nos seus eixos estratégicos: 1) ao concentrar suas atividades na produção e exploração de petróleo e gás natural em águas profundas (pré-sal), em detrimento de outras áreas da cadeia de energia (*midstream* e *downstream*); e 2) ao reduzir de forma acelerada o seu nível de endividamento por meio do desinvestimento e da venda de ativos. Realizando assim um processo de desverticalização.

Um dos instrumentos relevantes dessa estratégia foi a implementação, em 14 de outubro de 2016, de uma nova política de preços dos de-

rivados<sup>9</sup> praticado nas refinarias da PETROBRAS. Ao adotar essa política de preços, a PETROBRAS passou a exercer o seu poder de mercado – condição de “quase monopolista” – por meio da prática de preços monopolistas nas refinarias. Nesse sentido, há uma clara estratégia da PETROBRAS de especialização produtiva (desverticalização), provocando o direcionamento da empresa no sentido da ampliação das exportações de petróleo cru para o mercado internacional. Isso necessariamente aumenta a exposição da empresa a variáveis não que ela não controla (taxa de câmbio, preço do petróleo e demanda externa de óleo), aumentando riscos e reduzindo a agregação de valor local da cadeia de petróleo e gás brasileira.

O problema desse tipo de estratégia é que pode até trazer lucros no curto prazo, no entanto não leva em conta as características cíclicas e a estrutura de mercado desse setor, marcado por elevadas amplitudes dos preços do petróleo.

Daniel Yergin, em seu livro *O Petróleo: uma história de ganância, dinheiro e poder*, explicitou a trajetória da formação dos grandes conglomerados petrolíferos e o papel decisivo desempenhado pela estratégia de integração vertical ao minorar riscos associados a especialização em decorrência das características específicas do setor (formação de preço do petróleo, estrutura de mercado, regulação, elevados investimentos etc.).

Para reduzir esses riscos, as grandes petroleiras adotam expressiva integração vertical de suas atividades (do poço ao posto) como modelo de negócio. Alveal (1994, p. 89) deixa isso muito claro ao afirmar que: “Razões de ordem econômica mais do que técnica exigem a integração vertical para realizar o elevado potencial de acumulação da indústria petrolífera, dado que os riscos e custos financeiros associados a cada segmento da cadeia produtiva são diferentes”.

---

9. Essa nova política de preços da PETROBRAS para gasolina e diesel, que vigora até hoje, tem como eixos: (1) a paridade com mercado internacional (PPI) que é formado pelas cotações internacionais dos derivados incluindo os custos com frete de navios, com transportes externos e com taxas portuárias; e (2) uma margem destinada a remunerar os riscos inerentes à operação (como volatilidade do câmbio e dos preços) e ao lucro. Naquele momento, a nova política de preços da PETROBRAS previa a revisões de preços (manutenção, redução ou aumento) pelo menos uma vez por mês.

A despeito disso, a atual gestão da PETROBRAS, sob presidência do Castelo Branco, acelera na linha da especialização na exploração e produção no pré-sal. Não por acaso a PETROBRAS retomou, em 2019, sua política de desinvestimentos e realizou as seguintes vendas: i) Transportadora Associada de Gás (TAG); ii) participação na BR distribuidora; iii) Campo de Tartaruga Verde; iv) Polo Pampo e Enchova, entre outros ativos. Além disso, anunciou para 2020 a venda de 50% de sua capacidade de refino (seguintes refinarias RNEST, RLAM, REPAR, REFAP).

Essa estratégia adotada pela PETROBRAS implica, por um lado, na redução de sua capacidade de estimular a geração de renda, emprego e desenvolvimento tecnológico (investimento em P&D) brasileiro por meio de seus investimentos e, por outro, provoca a elevação dos preços dos combustíveis com paridade com o preço internacional (PPI).

No caso do investimento em P&D da PETROBRAS, ocorreu em 2017 uma redução de 60% na comparação com 2016. Cabe destacar ainda que nos últimos anos foram desarticuladas diversas redes de integração entre empresas, institutos de pesquisa, universidades e o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento PETROBRAS (CENPES).

No que se refere à política de preços dos derivados, a PETROBRAS passou a exercer o seu poder de mercado – condição de quase monopolista – por meio da prática de preços monopolistas nas refinarias, buscando maximizar os lucros e os rendimentos para os seus acionistas em detrimento dos consumidores.

Na verdade, foi somente com a sua nova política de preços que a PETROBRAS passou a praticar preços monopolistas privados, aproveitando-se do seu poder de mercado para estabelecer os preços regulados pela PPI e por uma margem destinada a remunerar os riscos e ao lucro (RESENDE, 2018a).

Por outro lado, há poucas evidências que a política de preços da PETROBRAS, associada a entrada de novos agentes no mercado de refino (pela

via das importações e da venda das refinarias da PETROBRAS), irá provocar a redução dos preços dos combustíveis para os consumidores.

José Paulo Resende, conselheiro do CADE, destacou que não ocorrerá queda de preços com a redução da concentração do refino (venda das refinarias) em virtude da maioria das refinarias da PETROBRAS somente serem competitivas até certo raio de distância de sua localização, pois quando maior a distância entre a refinaria e o mercado consumidor maiores são os custos de transporte e distribuição tornam inviável a concorrência entre refinarias distantes geograficamente (REZENDE, 2018a e 2018b). Essa situação ocorre, como alertou Mendes et al. (2018), em virtude das características históricas como foram localizadas e construídas as refinarias e suas infraestruturas logísticas. Nesse sentido, os mercados relevantes de boa parte das refinarias são regionais e podem ser considerados como um monopólio natural de fato pelo menos no médio prazo. Ou seja, a tendência é que a venda de ativos de refino da PETROBRAS não provocará redução dos preços nas refinarias.

Além da guinada na estratégia da PETROBRAS, o setor de petróleo e gás, após o golpe de 2016, vivenciou profundas transformações com a implementação de mudanças regulatórias, sobretudo no segmento de E&P de petróleo. O objetivo explícito foi estimular a entrada de capital estrangeiro, sobretudo para exploração do pré-sal, por meio das seguintes medidas: i) retirada da PETROBRAS como operadora única do pré-sal; ii) forte redução exigência do conteúdo local (que caiu de 55% no leilão de Libra em 2013 para 35% nos últimos leilões), inclusive para o excedente da concessão onerosa; iii) ampliação dos incentivos do REPETRO (regime aduaneiro especial para a importação de bens de capital direcionados a exploração e produção); e iv) estabelecimento de um cronograma acelerado de leilões do petróleo do pré e do pós-sal.

Essas medidas foram adotadas para atrair petroleiras estrangeiras para investirem no pré-sal, sob o argumento de que era necessário reduzir

o custo de produção/*break-even* dos projetos do pré-sal (preço mínimo do barril que é economicamente viável à produção), pois a queda do preço do petróleo (Brent) em 2016 (que passou de 99 dólares em 2014 para 43,5 dólares em 2016) tornaria inviável a exploração dessa nova fronteira.

Dados o grande montante de recursos e o tempo de duração que requerem os investimentos no setor de petróleo, há necessidade constante de incorporar novas descobertas para manter o fluxo de produção. Com isso, a lógica dos investimentos não segue apenas uma dimensão microeconômica, mas incorpora também uma geoestratégia próxima a uma lógica militar: buscando controlar as suas reservas e de seus competidores. Estas são influenciadas tanto pela geopolítica internacional, como pelos interesses nacionais existentes dos países de origem das petroleiras, ou ainda dos países hospedeiros que recebem os investimentos.

Nesse sentido, o argumento de que a exploração do pré-sal estava em risco (ou era inviável) com uma baixa cíclica do preço do Brent era falacioso. Essa abordagem, na contramão dos interesses nacionais, desfrutou de forte apoio dos meios de comunicação e do Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP), que tem como associadas as principais petroleiras internacionais.

A questão é que, mesmo depois da recuperação do preço do petróleo em 2017 e da queda dos custos de produção/*break-even*, os incentivos para as petroleiras internacionais foram mantidos. Dado o atual preço (Brent) e os custos de produção do pré-sal, associado ao papel estratégico do petróleo no contexto geopolítico mundial, é possível afirmar que investimentos viriam, independentemente dos incentivos que beneficiaram as petroleiras estrangeiras.

Além da questão da viabilidade econômica, outro ponto muito debatido entre os especialistas da economia da energia diz respeito à velocidade de exploração do pré-sal e, conseqüentemente, do cronograma de leilões que foi acelerado após 2016. Muitos analistas, assim como o

IBP, defendem essa estratégia, pois acreditam que ocorrerá, a partir de 2030, uma redução contínua da demanda de petróleo (*peak oil demand*) em virtude do crescimento de energias alternativas para o transporte automotivo (expansão do carro elétrico).

Com isso, os preços do petróleo apresentariam uma tendência de queda, reduzindo a capacidade de geração de excedente nos projetos do pré-sal. Ou seja, quanto mais rápido explorar, maiores seriam os ganhos. E como a PETROBRAS não tem capacidade financeira para explorar o pré-sal de forma acelerada, a melhor opção econômica seria incentivar a entrada de petroleiras estrangeiras.

É evidente que a utilização de fontes alternativas no transporte automotivo pode alterar o consumo do petróleo num determinado momento do tempo, dada uma determinada trajetória tecnológica, economia e institucional/política. A previsão de um *peak oil demand* para 2030 é, porém, um cenário pouco provável.

Documento da BP (*Peak oil demand and long-run oil prices* de 2018) afirmou que: i) caso a demanda de petróleo atinja um pico, é incerto prever quando isso pode ocorrer, dadas as suposições dos cenários de previsão; e ii) mesmo que a demanda de petróleo alcance esse pico, o mundo continuará consumindo grandes quantidades de petróleo.

Ou seja, o petróleo continuará por um bom tempo como importante recurso estratégico. Nesse sentido, a teoria do *peak oil demand* para 2030 tem sido utilizada no Brasil como instrumento política para legitimar a ampliação da apropriação dos excedentes do pré-sal pelas petroleiras estrangeiras. Somente no Brasil, sob profunda crise institucional, a teoria do *peak oil demand* consegue dar legitimidade para que as petroleiras internacionais possam obter uma projeção de excedentes econômicos tão elevados.

Dado o grande potencial atrativo dos leilões do pré-sal (custo de exploração decrescente e elevada taxa de sucesso exploratório), as mudanças regulatórias adotadas após 2016 significaram a cessão de enor-

mes massas de excedente para as empresas petroleiras internacionais em detrimento da redução dos ganhos para o Estado, que poderia usar esses recursos para obtenção de avanços tecnológico, industrial e social.

Em suma, a ampliação das petroleiras estrangeiras na exploração do pré-sal está muito mais associada à pressão por elas exercida em suas buscas por um maior excedente petrolífero, do que uma decorrência dos elevados custos, provenientes do tributos que incidem sobre o setor e da obrigatoriedade do conteúdo local, que inviabilizariam a extração do petróleo no pré-sal.

Por outro lado, a redução do conteúdo local, que foi usada como estímulo para as empresas estrangeiras, gerará enormes perdas futuras no emprego e na renda, pois isso aumenta o vazamento de renda para o exterior com o aumento das importações de bens de capital e de seus insumos (bens e serviços) destinados a esse tipo de produção, que já não era pequeno para os projetos do pré-sal a partir 2013 (Partilha 1 – Libra).

Com a redução do conteúdo local mínimo a partir de 2017 (Partilhas 2, 3, 4 e 4), segundo estimativas do INEEP/FUP, para cada 1 bilhão de reais investido pela PETROBRAS no E&P, descontados os impostos indiretos, 0,57 bilhão de reais deverá vazar nos novos projetos do pré-sal, aumentando ainda mais a geração de emprego e renda nos países fornecedores (Malásia, China, Cingapura etc.) de bens de capital e de seus insumos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em linhas gerais, pode-se afirmar que as mudanças regulatórias do setor de petróleo e gás e a nova estratégia da PETROBRAS, após o Golpe Parlamentar de 2016, proporcionou, por um lado, a ampliação das petroleiras estrangeiras na exploração do pré-sal e o aumento dos ganhos dos acionistas da PETROBRAS. Por outro lado, provocou a redução da capacidade do pré-sal em viabilizar uma estratégia de alavancagem da in-

dústria nacional e, ainda, promoveu a elevação dos preços dos derivados para os consumidores.

Pelos elementos destacados, a ampliação das petroleiras estrangeiras na exploração do pré-sal está muito mais associada à pressão por elas exercida, desde a descoberta dessas reservas, do que fruto de medidas institucionais e setoriais voltadas ao aumento da concorrência, que supostamente provocariam um aumento do bem-estar para todos. Na verdade, essas medidas provocarão enormes ganhos para as petroleiras internacionais que irão se apropriar de boa parte da renda petroleira.

Vimos que não se fazia necessário reduzir tão fortemente o coeficiente de conteúdo local, nem dar subsídios tributários, para atrair novos operadores para investirem no pré-sal. Quem perdeu com isso foi a sociedade brasileira.

Perde ainda mais com a política de preços dos derivados, centrada da PPI, quem buscar maximização os lucros para os seus acionistas em detrimento dos consumidores.

O pré-sal, que poderia ser uma benção, está se tornando uma maldição para o Brasil, em virtude da atual estratégia da PETROBRAS e dos segmentos governamentais responsáveis pelo setor de petróleo e gás, que estão muito mais preocupados com interesses das grandes petroleiras internacionais e com os acionistas da PETROBRAS do que com os interesses da população (geração de emprego e renda e redução dos preços dos derivados para os consumidores).

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. “Questão da empresa estatal: economia, política e interesse público”. In: *Rev. Administração de Empresas*, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 95-105, Dec. 1979.

ALMEIDA, E. et al. “Custos e benefícios da atual política de conteúdo local”. *Ciclo de Debates sobre Petróleo e Economia*. Texto para Discussão, 2016.

ALMEIDA, F. G. “Os 40 anos da PETROBRAS”. In: *Revista Conjuntura Econômica*, v. 47, n. 10, p. 33-38, 1993.

ALVEAL, C. *Os desbravadores: a PETROBRAS e a construção do Brasil*. Rio de Janeiro: ANPOCS, 1994.

AZEVEDO, G. A disputa Estado-Mercado no Setor Petróleo Marca a História Recente do Setor: Monopólio, FHC, Lula e Dilma, mimeo. 2017.

CORDEN, W. M.; NEARY, J. P. “Booming Sector and De-industrialisation in a Small Open Economy”. In: *Economic Journal* 92 (December), p. 825-48, 1982.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (FIESP). Fim do conteúdo local é negativo para a indústria e a economia, 2017. Disponível em: <<https://www.fiesp.com.br/noticias/fim-do-conteudo-local-e-negativo-para-a-industria-e-a-economia-mostra-estudo-da-fiesp/>>. Acesso em: 04 mar. 2020.

FURTADO, A. T. & FREITAS, A. G. Nacionalismo e aprendizagem no programa de Águas profundas da PETROBRAS. In: *Revista Brasileira de Inovação*, 3(1), p. 55–86, 2004.

GUIMARÃES, E. *Política de conteúdo local na cadeia de petróleo e gás: uma visão sobre a evolução do instrumento e a percepção das empresas investidoras e produtoras de bens*. Brasília: Confederação Nacional da Indústria–CNI, p. 6-61, 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Poder de compra da PETROBRAS: Impactos econômicos nos seus fornecedores*. Brasília (volume 1), 2011. Disponível em: <<http://www.IPEA.gov.br/por->

tal/index.php?option=com\_content&view=article&id=6477>. Acesso em: 04 mar. 2020.

MENDES, A. et al. Mercado de refino de petróleo no Brasil. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 48, p. 7-44, set. 2018.

ORTIZ NETO, J. B. & COSTA, A. J. D. “A PETROBRAS e a exploração de petróleo *offshore* no Brasil: um approach evolucionário”. In: *Revista Brasileira de Economia*. 2007, vol.61, n.1, p.95-109. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-71402007000100006>>. Acesso em: 04 mar. 2020.

PINTO JR., H. et al. *Economia da energia: fundamentos econômicos, evolução histórica e organização industrial*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

RESENDE, J. P. Ainda sobre os monopólios da PETROBRAS. In: *Jota*. Disponível em: <<https://www.jota.info/tributos-eempresas/regulacao/ainda-sobre-os-monopolios-da-PETROBRAS-07082018>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. PETROBRAS, um monopólio desregulado. In: *Jota*. Disponível em: <<https://www.jota.info/tributos-eempresas/regulacao/PETROBRAS-um-monopolio-desregulado-24052018>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

ROCHA, F. *Recursos naturales como alternativa para la innovación tecnológica: petróleo y gas en Brasil*. Santiago: CIEPLAN, 2015.

SACHS, J.; WARNER, A. “Natural Resource Abundance and Economic Growth”. In: *Cambridge: NBER Working Paper*, n. 5.398, 1995.

\_\_\_\_\_. “Natural Resource Abundance and Economic Growth”. In: *Cambridge: NBER Working Paper*, n. 5.398, 1997.

SAUER, L. & RODRIGUES, L. Pré-sal e PETROBRAS além dos discursos e mitos: disputas, riscos e desafios. In: *Estudos avançados*, vol. 30, n. 88, p.185-229, 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0103-40142016.30880014>>. Acesso em: 04 mar. 2020.

SCHAPIRO, M. G.; MARINHO, S. M. Conflito de interesses nas empresas estatais: Uma análise dos casos ELETROBRAS e SABESP. In: *Revista Direito e Práxis*, v. 9, n. 3, p. 1424-1461, Rio de Janeiro, set. 2018.

SCHUTTE, G. R. “PETROBRAS em marcha forçada”. In: *Texto para Discussão*, vol. 94, 2016. Núcleo de Estudos Estratégicos sobre Democracia, Desenvolvimento e Sustentabilidade da UFABC. Campinas:

SZKLO, A.; ULLER, V.; BONFÁ, H. P. *Fundamentos do refino de petróleo – tecnologia e economia*. Rio de Janeiro: Interciência, 2012.

YERGIN, D. *O petróleo: uma história de ganância, dinheiro e poder*. São Paulo: Scritta, p. 397-612, 1992.

# COMPLEXO ECONÔMICO-INDUSTRIAL DA SAÚDE: UMA OPORTUNIDADE ESTRATÉGICA PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO BRASIL

CARLOS A. GRABOIS GADELHA<sup>1</sup>

A saúde constitui um direito básico de cidadania, uma conquista civilizatória do Brasil, definida na Constituição de 1988, com a decisão, política e social, que levou à criação do Sistema Único de Saúde. Simultaneamente, mobiliza um amplo e diversificado complexo econômico-industrial e de inovação em saúde (CEIS), que é dos mais importantes para o país em termos da definição de uma estratégia nacional de desenvolvimento, que pode viabilizar as condições objetivas para o acesso universal numa trajetória de saída estrutural da crise e de conformação de um sistema produtivo inserido na 4ª revolução tecnológica.

---

1. Líder do Grupo de pesquisa sobre desenvolvimento, complexo econômico-industrial e inovação em saúde da Fiocruz. Este trabalho reflete a visão acadêmica do autor, não representando qualquer posicionamento institucional.

A visão liberal que trata a saúde apenas como despesa precisa ser invertida, superando uma discussão míope sobre se a saúde e os direitos cabem ou não no PIB, em favor de um pensamento estratégico, arejado e ousado, que compreenda a saúde e as demandas da sociedade como frente de expansão e de políticas públicas que objetivem a constituição de um padrão de desenvolvimento economicamente dinâmico e inclusivo para atender às necessidades dos brasileiros.

Com esta perspectiva, a saúde também pode ser vista como um Complexo Econômico-Industrial (CEIS), configurando um sistema produtivo com alto dinamismo presente e futuro, intensivo em conhecimento, inovação e em trabalho qualificado. Como mostra a figura a seguir, a saúde conforma um sistema produtivo de bens e serviços qualificados, envolvendo as indústrias de base química e biotecnológica (farmacêutica, biofármacos, vacinas, produtos para diagnóstico) e de base mecânica e eletrônica (equipamentos e instrumentos mecânicos e eletrônicos e materiais) e os serviços especializados e de atenção básica em âmbito hospitalar, ambulatorial e de diagnóstico.

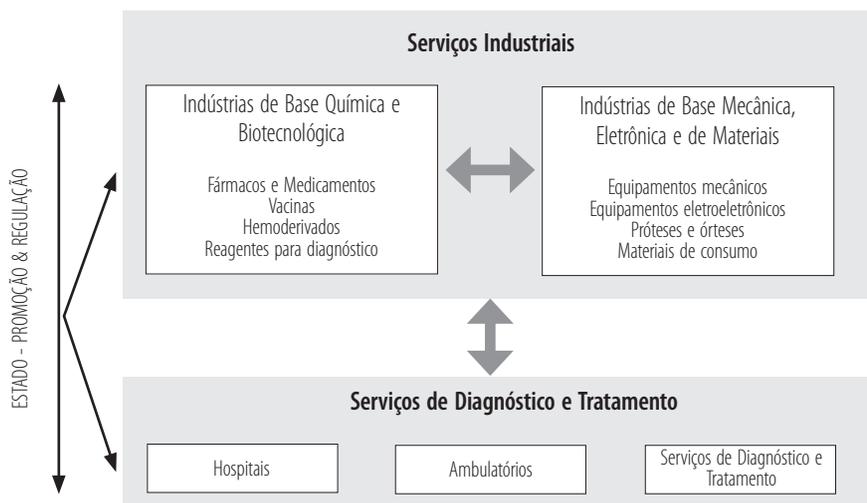
Este sistema produtivo, no presente, é dos que apresenta maiores possibilidades de investimento e de inovação no mundo, considerando as mudanças demográficas (envelhecimento da população, especialmente) e as condições epidemiológicas (necessidades de saúde crescentes e permanentes). Estas necessidades, no novo contexto demográfico e epidemiológico, são decorrentes tanto das novas necessidades de atenção requeridas pelas doenças crônicas – como do sistema circulatório, doenças autoimunes e câncer – quanto das doenças transmissíveis novas e reemergentes – como Febre Amarela, Dengue, Zika, Chikungunya e Malária, que requerem sofisticados sistemas preditivos de diagnóstico e prevenção – além de causas externas – violência e acidentes de trânsito, sobretudo.

Esse contexto da saúde no Brasil, que caracteriza a convivência de uma tripla carga de doença (doenças crônicas, infecciosas e causas externas), pressiona o sistema produtivo e tecnológico para a garantia do acesso universal. Ao mesmo tempo, seguindo a perspectiva adotada pela Organização Mundial da Saúde e pela Constituição brasileira – que conceituam a saúde como qualidade de vida (e não apenas ausência de doenças), incorporando ações de promoção e fatores socioeconômicos e ambientais que remetem para os objetivos de equidade e de condições do pleno exercício dos direitos e da cidadania –, a saúde está inserida no centro de uma estratégia nacional de desenvolvimento que alia as dimensões econômicas, sociais e ambientais, constituindo em uma das áreas mais promissoras e necessárias para a dinamização econômica e o bem-estar, sendo uma frente de geração de investimento, emprego e inovação.

A importância do CEIS como sistema produtivo e tecnológico da saúde deve ser visto, portanto, como uma oportunidade estratégica para o desenvolvimento nacional. As seguintes informações, baseadas em fontes oficiais (destaque para o IBGE) e em levantamentos acadêmicos, são contundentes acerca desse potencial:

- Participação da demanda em saúde no PIB: 9,1%
- Participação da Saúde no valor adicionado: 7,3%
- Participação nos esforços de ciência e tecnologia: 35%
- Participação direta no emprego: 6,6 milhões postos de trabalho, podendo impactar em cerca de 20 milhões de empregos diretos e indiretos.
- Participação direta nas remunerações: 9,2% (sistema altamente intensivo em empregos formais mais qualificados em bens e serviços).
- Tecnologias e inovações impulsionadas pelo CEIS, com destaque para seu papel decisivo na entrada do país na 4ª Revolução Tecnológica: hiperconectividade digital, inteligência artificial, *big data*, internet das coisas, biotecnologia e edição genética, química avançada, eletrônica e mecatrônica, novos materiais, impressão 3D, entre outros destaques.

**FIGURA 1 - COMPLEXO ECONÔMICO-INDUSTRIAL DA SAÚDE (CEIS) MORFOLOGIA**



Fonte: GADELHA (2003)

A visão do complexo da saúde como um sistema produtivo integrado é essencial para a concepção de novas políticas industriais que saiam da lógica simplesmente setorial para uma lógica voltada para o atendimento das necessidades sociais que requerem uma abordagem sistêmica por problema. Por exemplo, uma política para a prevenção e tratamento de câncer deve mobilizar um grande aparato tecnológico (tecnologias sociais e de produtos e processos) e produtivo, envolvendo o diagnóstico, o tratamento com medicamentos biotecnológicos, a utilização de equipamentos de radioterapia e a mobilização de serviços qualificados que devem cobrir desde uma atenção básica inteligente para a detecção precoce até as intervenções em âmbito hospitalar para tratamento das pessoas.

Se uma parte deste sistema produtivo falha (por exemplo, a falta de um medicamento ou uma atenção básica não resolutiva e pobre em conhecimento para viabilizar a prevenção e a promoção em tempo real e

conectada), isto significa a morte ou a perda de qualidade de vida de grupos populacionais e de pessoas, sendo muitas vezes incontornável.

Por uma outra perspectiva, uma política industrial e de desenvolvimento produtivo para atender nossa população envolve a dinamização e o investimento em bens e serviços que possuem enorme capacidade de transformar a estrutura produtiva brasileira para atividades de maior conhecimento, gerando investimentos, empregos formais e qualificados, conhecimento e inovação (a saúde tem assumido a primeira posição tanto na geração de empregos quando nas inovações nos países mais desenvolvidos).

Em termos gerais, o que se observou nas últimas décadas – em que pese a importante entrada na agenda das políticas públicas de uma política industrial inovadora para o CEIS, que exigiria aprofundamento e crescente entrada na inovação – foi o descompasso entre a ampliação da demanda interna em saúde (houve um aumento importante do acesso nos anos 2000) e a capacidade produtiva local. A balança comercial em saúde constitui o maior indicador desta vulnerabilidade econômica e social. No período 2000/2019 as importações em termos reais saíram de um patamar de 2,5 bilhões de dólares para o de 15 bilhões de dólares, envolvendo fármacos e medicamentos, vacinas, hemoderivados, equipamentos e materiais, reagentes e dispositivos para diagnóstico, sem qualquer aumento expressivo nas exportações.

O Complexo da Saúde, a despeito da oportunidade que apresenta, mostrava a face perversa e social da dependência estrutural do Brasil em termos tecnológicos, industriais e de serviços sofisticados. Considerando os produtos intermediários da saúde e os gastos com tecnologia, pode-se estimar que esta dependência de importações chega ao patamar mínimo de 18 bilhões de dólares (quase 80 bilhões de reais por ano), o que torna o SUS vulnerável em termos de acesso e de custos, uma vez que se perde o potencial de negociar preços, produção local e desenvolvimento tecno-

lógico, engendrando graves riscos de atendimento das necessidades de saúde, que requerem estabilidade nos gastos e na estrutura produtiva para viabilizar ações em saúde que possuem uma natureza que deve ser permanente e não volúvel, a exemplo dos programas de vacinação e das ações para o tratamento oncológico. O SUS e o acesso universal não podem ser estruturalmente dependentes das oscilações no mercado monetário internacional, uma vez que os bens e serviços em saúde não podem ser substituídos ou limitados no acesso frente a oscilações especulativas globais, ainda mais em um país com a dimensão e a população do Brasil. A dependência da demanda interna mesmo de medicamentos e equipamentos de média tecnologia apresenta-se de modo importante, sendo absoluta nos segmentos de futuro de maior complexidade tecnológica. Na área de medicamentos, a dependência de importações aproxima-se de 50% (saindo de um patamar próximo a 30%), quando se considera as importações de produtos finais (medicamentos formulados) e os fármacos (princípios ativos que geram a ação terapêutica). No caso destes fármacos e biofármacos (princípios ativos), em que peso a capacidade potencial do país em química e biotecnologia, a dependência de importações situa-se acima de 85%. Na área de equipamentos e materiais médicos, também analisando apenas as etapas finais de produção fabril, as importações já chegam à impressionante participação de 60% da demanda nacional. Esta situação ocorre mesmo em um contexto em que é possível estimar, com rigor, que 82% dos produtos em termos de participação no mercado nacional não possuem restrição de patentes para serem produzidos no país. Além disso, para os produtos inovadores, a OMC permite o uso das flexibilidades para viabilizar o atendimento das demandas de saúde pública, evitando práticas monopolistas que inviabilizem o cuidado as pessoas.

Não haverá sistema universal e um SUS qualificado para nossa população nesta situação de dependência. Programas como a atenção oncológica, para o tratamento do sistema circulatório, para as doenças

transmissíveis e para uma atenção básica de qualidade, com a chegada dos novos produtos, serviços e abordagens para o cuidado – tratamento domiciliar e telemonitoramento inteligente para o idoso; uso de inteligência artificial e *big data* para mapeamento preventivo e proativo das emergências sanitárias, por exemplo –, estão sob ameaça na falta de uma ação de Estado de grande envergadura.

No período recente, desde 2008/2009, a política industrial da saúde foi talvez das poucas políticas industriais e tecnológicas contemporâneas que incorporaram elementos inovadores, como a articulação com as demandas da sociedade (do SUS, em particular), o poder de compra do Estado e uma política inteligente de conteúdo local centrada no núcleo tecnológico e não em indicadores lineares de índices de nacionalização. Mais de 100 parcerias entre as Instituições públicas de ciência, tecnologia e inovação (CT&I) e o setor produtivo foram efetuadas, e o Brasil parecia se qualificar para entrar na revolução tecnológica em curso. Todavia, a falta de continuidade, visão míope, estática e de curto prazo da política industrial e para o sistema produtivo, a timidez frente as ações dos oligopólios mundiais para o uso estratégico do mercado público, além dos fatores estruturais relacionados ao câmbio e à taxa de juros, limitaram os impactos desta política justamente no período em que precisava ser aprofundada, caminhando da consolidação da base produtiva para a capacidade, sempre incerta e arriscada, mas necessária, da inovação.

A literatura histórica e teórica é farta ao mostrar que nenhum país do mundo se desenvolveu sem correr os riscos da mudança, da criação de vantagens competitivas dinâmicas, de não se limitar aos ganhos estáticos de um padrão produtivo velho, obsoleto e dependente em favor de um padrão produtivo que buscasse a transformação econômica, produtiva, social e ambiental, simultaneamente, tendo a ousadia de enfrentar os riscos as incertezas que aprisionam os países e sua base social no passado. Não é por acaso que países tão diferentes quanto o EUA, a França, a Alemanha, a China ou

a Índia colocam os sistemas produtivos e de inovação nacionais em saúde no centro de sua estratégia de desenvolvimento para o século XXI.

## PROPOSIÇÕES

Para viabilizar o enfrentamento da situação descrita e para o aproveitamento das oportunidades únicas do Complexo da Saúde, duas ações de grande envergadura serão adotadas:

### POLÍTICA INDUSTRIAL DE DESENVOLVIMENTO LOCAL E COMPETITIVO EM SAÚDE PARA ATENDIMENTO DAS NECESSIDADES DO SUS, REDUZINDO A VULNERABILIDADE ECONÔMICA E SOCIAL

■ Utilização do mercado interno como patrimônio nacional (artigo 219 da Constituição Brasileira), priorizando a produção e a inovação no país, fornecendo estabilidade para as decisões de investimento e cobrança por resultados.

■ Garantia de menores preço para os produtos de saúde produzidos para o SUS, como contrapartida da garantia de mercado para produção local, reduzindo custos de comercialização e de marketing que, na saúde, chegam a representar 40% do valor dos produtos. Os preços devem ser compatíveis com o de países que possuam sistemas universais e legislação sanitária e ambiental adequada, sendo possível sair de um padrão protecionista para um padrão inovador de política industrial que garanta produção local e acesso da sociedade aos bens e serviços que necessita.

■ O estímulo para a produção e a inovação local deve também envolver todo o aparato regulatório em saúde (regulação sanitária, propriedade intelectual, incorporação tecnológica e regulação de preços), alterando a perspectiva regulatória de modo a vincular a garantia do acesso universal com a produção e a inovação no Brasil.

### REVER A DESNACIONALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA À SAÚDE

■ A desnacionalização do elo final do Complexo da Saúde, para onde convergem todos os produtos, serviços e tecnologias inviabiliza um projeto de desenvolvimento do CEIS em um horizonte de longo prazo, induzindo, estruturalmente, a importação dos bens e serviços de todo o Complexo da Saúde (a dependência comercial vai aumentar deixando o SUS mais vulnerável).

Essa perspectiva não implica nenhuma política excludente da relação com o capital estrangeiro, presente de modo importante em todos sistemas nacionais de saúde, mas sim sua vinculação com estratégias nacionais, permitindo o estabelecimento de relações virtuosas, mas garantindo a estabilidade institucional e os investimentos requeridos para as necessidades locais de saúde, como a política recente para as Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP) para o fortalecimento do CEIS revelaram. Mais uma vez as recentes medidas adotadas nos EUA, na Alemanha, na China e na Índia em favor do setor produtivo nacional, notadamente quando estratégicos para a revolução tecnológica em curso e para o emprego, revelam que podem ser estabelecidas condições virtuosas de estímulo ao investimento externo que levam a dinamização econômica em simultâneo à redução da dependência.

### REFORÇAR A AÇÃO INTERSETORIAL (O GRUPO EXECUTIVO PARA O COMPLEXO DA SAÚDE – GECIS – QUE CONGREGAVA 14 MINISTÉRIOS E INSTITUIÇÕES E ESTÁ COM RISCO DE EXTINÇÃO), TRAZENDO SUA GOVERNANÇA PARA A PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, COM GARANTIA DE AMPLA TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DO SETOR PRODUTIVO

■ Uma ação ao mesmo tempo sistêmica (uma vez que interdependente) e estrutural (voltada para alterar a estrutura produtiva) requer um novo tipo de organização do Estado, superando a lógica setorial em favor de uma lógica voltada para os problemas da sociedade, como a saúde.

Essa perspectiva requer o resgate e aprofundamento da bem-sucedida e inovadora iniciativa criada em 2008 para articular as diferentes instâncias de política pública em favor do desenvolvimento do CEIS, fazendo convergir os braços da política social com os do desenvolvimento produtivo e da inovação. Numa perspectiva mais audaciosa, essa articulação deveria envolver não apenas as estratégias para o setor industrial, mas também para os serviços em saúde, uma vez que na sociedade contemporânea e na saúde, em particular, essas fronteiras devem ser superadas, considerando a convergência tecnológica, econômica e social inerentes ao campo da saúde.

#### ESTABELECIMENTO DE UM AMPLO PROGRAMA DE INVESTIMENTO NAS PARCERIAS ENTRE AS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE PRODUÇÃO E CT&I E INOVAÇÃO EM SAÚDE COM O SETOR PRODUTIVO

■ A recente experiência de estímulo ao CEIS pelo uso do poder de compra do Estado, mediante as PDP, deve ser consolidada e, ao mesmo tempo, ser ampliada com a mobilização de um amplo conjunto de instrumentos que envolvem desde o crédito, a maior amplitude dos mecanismos de compensação tecnológica (*off set*), o estímulo à criatividade social e de inovação em parques tecnológicos regionais e locais com foco na saúde e uma ruptura com o obsoleto padrão gerencial das instituições públicas de produção e de C&T em saúde. Essas organizações devem ser qualificadas com a introdução de novos modelos de gestão para o estabelecimento de parcerias e estratégias de produção e de inovação, sem os burocráticos e ineficazes controles administrativos e jurídicos que não contemplam o mundo do conhecimento e da inovação; para a captação de recursos de crédito e de capital de risco, além dos recursos orçamentários para as atividades de maior incerteza e que estejam em estágio inicial (mais uma vez, espelhando práticas rotineiras, ainda que pouco explícitas, nos países desenvolvidos); e para a profissionalização e responsabilização da gestão com metas e resultados, garantindo a transparência e

a probidade no uso de recursos públicos, em um ambiente jurídico claro e estável que permita a assunção do risco inerente à transformação de um sistema produtivo.

A ESTRATÉGIA PARA O CEIS DEVE ALIAR GRANDE ESCALA CONSIDERANDO O TAMANHO DO MERCADO NACIONAL, A DIMENSÃO DO SUS E A ATUAÇÃO EM NICHOS TECNOLÓGICOS TRANSFORMADORES PARA O FUTURO

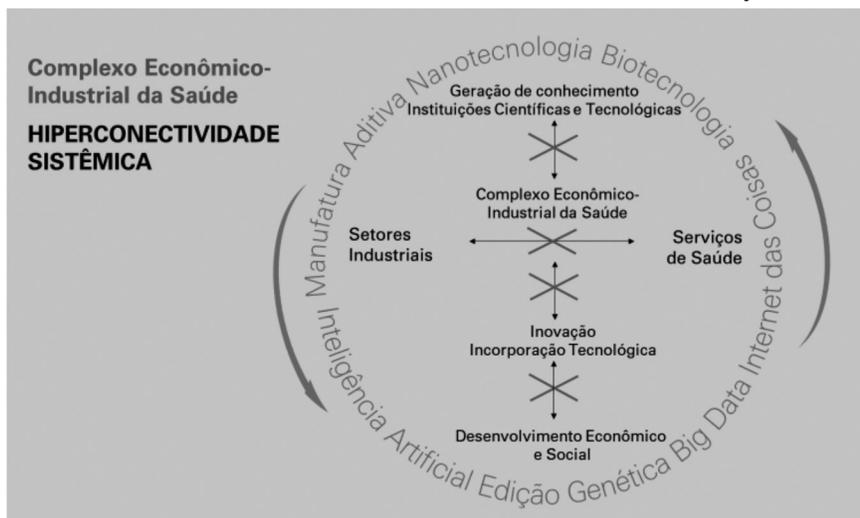
■ A clássica opção entre escala e nicho não se aplica ao CEIS. A escala produtiva para atender o mercado nacional, como a experiência dos genéricos revela, confere musculatura para estratégias inovadoras, como mostram as experiências da Índia e da China. A vulnerabilidade em saúde no presente envolve desde produtos clássicos e básicos com patentes vencidas, como a penicilina, até as novas tecnologias de base biotecnológica, como os produtos para doenças autoimunes e câncer. A seletividade na política de desenvolvimento se refere ao próprio sistema produtivo e de inovação em saúde (o CEIS) frente a outros sistemas pouco dinâmicos e de menor impacto social. Para isso, se requer tanto a recuperação de uma base produtiva de bens e serviços que se tornou obsoleta quanto os investimentos para as tecnologias estruturante do futuro.

A análise e as orientações propostas se assentam em um diagnóstico profundo da estrutura produtiva brasileira frente às demandas de nossa sociedade e do SUS, em particular, podendo representar uma nova forma de se fazer uma política industrial que seja sistêmica, estrutural, vinculada às demandas da sociedade, comprometendo nosso sistema produtivo com a qualidade de vida de nossa população. O objetivo último é a sociedade e o cidadão. É termos um SUS universal e decente para todos. Não um SUS pobre para uma população pobre e excluída. Um SUS cidadão que coloca a sociedade como o guia para uma política industrial e para um sistema produtivo que seja dinâmico, autônomo e capaz de gerar renda, emprego e investimento em nosso país.

A 4ª revolução tecnológico-industrial se avizinha. A figura 2 evidencia que todo o CEIS está sendo impactado pela hiperdigitalização da saúde, trazendo o risco, difícil de ser superado, de aumento da dependência estrutural do SUS, retirando a base produtiva e tecnológica essencial ao acesso universal no século XXI, incluindo até a atenção básica que ainda estava de certo modo protegida do processo da destruição criativa (não se fará mais atenção básica sem inteligência artificial e sistemas inteligentes e preditivos em simultâneo as práticas humanizadas de cuidado).

A saúde pode ser uma porta de entrada para que as novas tecnologias, ao invés de insegurança, exclusão, precarização do emprego e medo, gerem acesso, cidadania, inovação focada no cidadão e uma vida melhor e saudável para nossa população. A produção como âncora para viabilizar o acesso universal, os direitos e o bem-estar, saindo da falsa dicotomia de que nós, o povo brasileiro, não cabemos na riqueza que nós mesmos geramos.

FIGURA 2 - COMPLEXO ECONÔMICO-INDUSTRIAL DA SAÚDE E QUARTA REVOLUÇÃO TECNOLÓGICA



# INDÚSTRIA BÉLICA<sup>1</sup>

RENATO DAGNINO<sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

Indústria bélica, indústria de defesa, indústria de material de defesa são termos genéricos que se utiliza para fazer referência ao ramo do setor industrial que produz material convencional (não nuclear) de emprego militar. O qual abarca desde um coturno, passando pelas balas de borracha, as armas leves, até os sistemas de armas ou *major weapons* (carros de combate, aviões, navios, foguetes etc.). Este último segmento, que é denominado indústria de armamentos (IA) é o mais importante em termos estratégicos, econômicos, de interligação com outros ramos da indústria e tecnocientíficos.

Destaca-se que nos países capitalistas a IA não costuma ser composta por empresas estatais, o que a faz diferente dos demais setores analisados nesta publicação. Mas é o Estado, por meio das forças armadas, que especifica o que deseja em função dos cenários de conflito que identifica, financia a pesquisa e desenvolvimento em organizações públicas e priva-

---

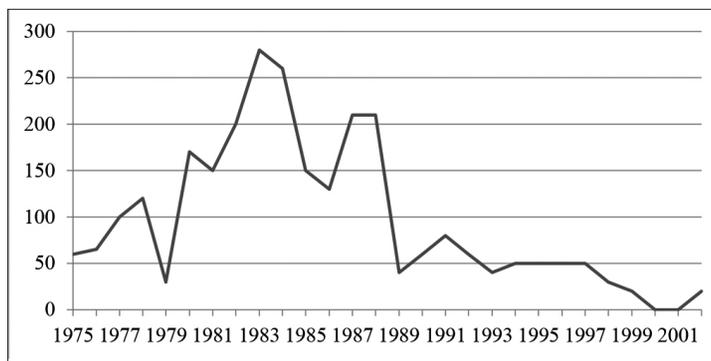
1. Este texto tem por base um documento elaborado por solicitação da Fundação Lauro Campos - Marielle Franco para apresentação na Oficina sobre o Setor Produtivo Estatal realizada pelo Observatório da Democracia em Brasília, 29/05/2019.

2. Professor da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

das, encomenda protótipos às empresas, testa-os e contrata o que vai ser produzido. O que faz com que praticamente toda a receita do setor seja de origem estatal. O que inclui ainda as decisões relativas ao investimento em pesquisa e desenvolvimento.

Por ter tido durante os anos de 1980 um desempenho exportador bastante lucrativo e por continuar a ser muito cobiçado por porções da elite brasileira, que alegam sua importância estratégica, econômica e tecnológica para o país e reivindicam o tratamento que ela recebe nos países de capitalismo avançado (doravante países avançados), a IA brasileira (IAB) tem sido, desde o seu desmantelamento, no final daquela década, objeto de sucessivas tentativas de revitalização. A mais recente e articulada materializou-se na Estratégia Nacional de Defesa, promulgada em 2008. Baseada em argumentos como os que se questiona nas duas seções seguintes, ela recomendava a revitalização da IAB por considerá-la um dos motores de um novo ciclo de crescimento industrial que se desejava impulsionar.

Ainda que subvertendo a ordem de exposição escolhida para este texto, que só analisa a IAB depois de apresentar as características do setor no plano global, vale a pena introduzir aqui uma primeira visão do tema mostrando a evolução das exportações da IAB – as quais, como se explica a seguir, eram quase iguais à produção.



O fato de ela ter chegado a ser colocada, quando da divulgação da Estratégia de Defesa Nacional, no final de 2008, como um dos motores de um novo ciclo de crescimento industrial, justifica sua abordagem neste texto. Além disso, dado que, mais além de considerações éticas, a IAB é ainda visualizada por parte da nossa esquerda como uma importante fronteira de desenvolvimento econômico e, especialmente, tecnológico, torna imperioso que se inicie uma discussão mais abalizada do que a que tem sido feita; o que orientou a elaboração deste documento.

Somam-se a esses, os múltiplos aspectos relativos às nossas relações externas. Por um lado, com países líderes na produção e comércio de armamentos, capazes de impor retaliações econômicas, políticas e tecnológicas. E, por outro, com países periféricos, política ou militarmente ameaçados, para os quais a sua venda pode render benefícios de natureza geoestratégica e econômica (imediate ou decorrente da comercialização de outros bens e serviços) para seus responsáveis.

Quatro esclarecimentos completam esta introdução.

A primeira é que embora este documento se limite ao tratamento da IA, boa parte de suas considerações é extensiva aos demais segmentos, como o da produção e comércio de armas leves, cuja dimensão política conjuntural é significativa.

Em segundo lugar, embora a participação de empresas estatais no valor da produção da IAB tenha sido sempre relativamente pequena, suas dinâmicas econômica (encomendas de aprendizado e compras, subsídios etc.) e tecnológica a colocam acertadamente como foco desse estudo.

A terceira esclarecimento, condicionada por sua necessária concisão, que conflita com o modo acadêmico de proceder, é que este documento não inclui a indicação das informações secundárias e primárias em que ele se baseia e que contém generalizações e imprecisões; todas elas possivelmente sanáveis mediante a consulta às contribuições de pesquisadores nacionais e estrangeiros e ao que tenho escrito sobre a IA e a política de ciência, tecnologia e inovação.

A quarta esclarecimento é sobre sua forma de apresentação em três seções:

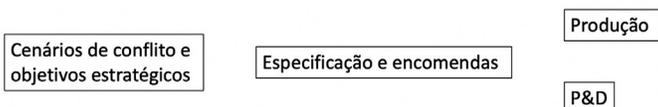
A primeira trata das características genéricas da IA, tendo como referência os países avançados e seu foco são aspectos que permitem questionar as implicações econômicas e tecnocientíficas positivas da IA alegadas pelo *establishment* com ela envolvido e, por comparação, avaliar a oportunidade e a viabilidade da promoção da revitalização da IAB. A segunda seção aborda o caso da IAB, seu foco é nos aspectos que podem subsidiar aquela discussão. A terceira seção apresenta algumas considerações de cunho mais normativo.

## CARACTERÍSTICAS DA IA

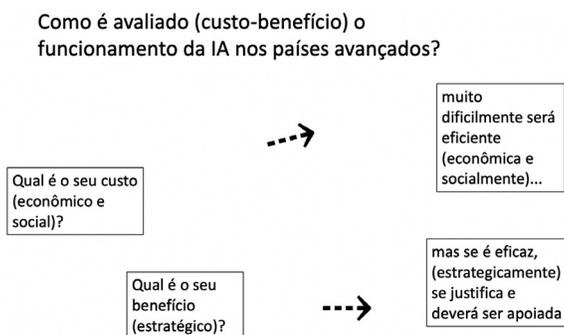
O desenvolvimento da IA dos países avançados tem como referência os “cenários de conflito”, imperativos geopolíticos ou objetivos estratégicos definidos pelos Estados nacionais mediante os mecanismos mais ou menos democráticos que adotam.

Daí decorrem duas de suas peculiaridades que são centrais para o objetivo deste documento. A primeira é que o papel do Estado, mais além do acima indicado, é essencial para definir suas características e viabilizar sua existência. Seja como adquirente, produtor, financiador, subsidiador, gerador de conhecimento tecnocientífico, pavimentador de relações externas etc., ele é, muito mais do que em quase todos campos de atividade econômica, vital.

### Como funciona a IA nos países avançados?



A segunda peculiaridade pode ser sintetizada pela constatação de que sua atividade não está baseada em (ou pode ser avaliada por) critérios de eficiência e sim de eficácia e efetividade. Ou seja, não importa o quanto custa produzir armamentos. O que importa é que a IA proporcione os meios para alcançar esses objetivos. Disso resulta o fato de que, mesmo quando não ocorrem custos e preços administrados – legalmente (*mark up*, *cost plus* etc.) ou não – no âmbito do complexo industrial-científico-militar que se estabelece, sobretudo nos EUA depois da Segunda Guerra Mundial, a IA seja intrinsecamente muito dispendiosa. O que não é causado nem se reduz, evidentemente, ao que é relatado jocosamente na literatura sobre casos como o de um sanitário idêntico ao de um veleiro ter um preço mais de dez vezes menor do que o montado num navio militar...



A predominância do critério de eficácia (além da frequência de formas oligopólicas e monopsonicas de mercado, alta intensidade de custosos projetos de P&D, preço dos produtos etc.) fez com que os governos desses países, sempre muito influenciados pelos interesses daquele complexo, passassem a privilegiar na gestão pública da IA um procedimento de análise de custo-benefício em detrimento do de custo de oportunidade.

Ou seja, dado que imperativos geoestratégicos impunham um *military burden* e legitimavam seu subsídio, o que tinha que se fazer era

minimizá-lo por meio de políticas públicas que proporcionassem o benefício que ela deve entregar à sociedade. Uma análise sempre autocontida, limitada pela moldura estabelecida por esses imperativos, levou a uma situação que se consolidou no nível das ações e do discurso na obtenção de impactos colaterais de natureza econômica (dinamização do tecido produtivo, aumento das exportações etc.), sociais (geração de emprego etc.) e tecnocientífica (aumento da pesquisa e desenvolvimento (P&D) que conduziria à competitividade etc.).

Para aumentar a chance de ela ser apoiada, o *establishment* da IA ou o “complexo industrial-científico-militar” buscava subestimar sua ineficiência quando submetida a uma análise custo-benefício e, desta forma, aumentar sua atratividade e prioridade quando de uma análise de custo de oportunidade que a comparava com outros “projetos” ou cursos de ação. Para compensar seu alto custo, benefícios adicionais ao estratégico (econômicos, sociais e tecnocientíficos), ainda que de tipo compensatório, eram reiteradamente alegados.

Num ambiente marcado por interesses corporativos, *lobbies* poderosos e um baixo grau de transparência para a sociedade civil bloqueavam uma análise de custo de oportunidade baseada na comparação entre esses impactos com o de alternativas orientadas a outras áreas de política pública que demandavam o uso de um montante similar de recursos.

Três tipos de racionalização têm sido sistematicamente utilizadas para, independentemente dos objetivos estratégicos, hipóteses de conflito e do contexto social, econômico e tecnocientífico dos países justificar o subsídio à IA.

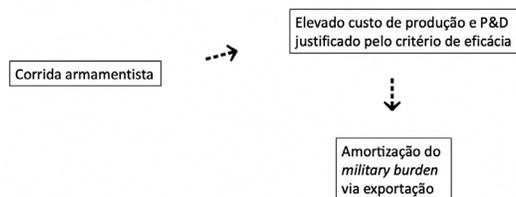
1. Superestimar o impacto econômico interno da IA pretensamente positivo: geração de emprego, encadeamento industrial, desenvolvimento territorial, recurso obtido com a exportação etc. O fato desta racionalização ter sido empiricamente questionada nos países avançados e, com maior razão nos periféricos, faz com que ela não mereça aqui maiores considerações.

Nos EUA, para cada 1 milhão de dólares de gasto público são gerados: na área de educação, 190 empregos; na saúde, 140; na construção, 100; na de transporte, 92; na militar, apenas 76.

2. Relaciona-se diretamente à exportação de armamentos; a qual é sempre muito reduzida em relação à demanda interna. Desde que supridas as necessidades de suas forças armadas (FAs) e quando imperativos geopolíticos relacionados à transferência de “tecnologias sensíveis” possibilitam, os países produtores buscam amortizar o custo envolvido mediante contratos de venda de armamentos com governos de outros países.

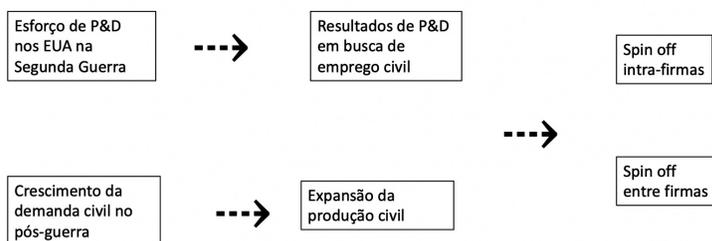
Orientados por critérios políticos, eles envolvem especialmente os países periféricos, que é onde ocorrem os conflitos e que constituem o principal mercado. Esses contratos, embora sejam realizados no âmbito das relações entre países, beneficiam as empresas produtoras proporcionando-lhes condições – materiais e tecnológicas – de atender futuras demandas das suas FAs. Essa racionalização, além de considerações éticas, é um substrato essencial das ações orientadas para diminuir as implicações econômicas do *military burden*. Adicionalmente, há que se destacar que proporcionar armamento mediante a comercialização ou a transferência para países ou milícias simpáticos, tende a implicar um ativo político significativo para os países produtores e uma espécie de dívida para os que o recebem.

Custo econômico e social (*military burden*)  
imposto pela Guerra Fria e exportação



A terceira Natureza tecnológica. Por ser a mais importante para analisar o surgimento da IA no Brasil e a viabilidade de sua revitalização, e para refutar um dos equívocos em que incorreu o governo de esquerda brasileiro na elaboração de política de ciência, tecnologia e inovação, ela é aqui tratada com algum detalhe.

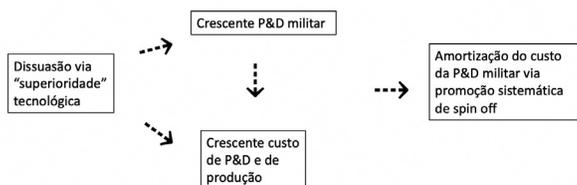
Como se origina o argumento do *spin off* tecnológico?



Para entender melhor esta racionalização há que recuar ao período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial: muitas das tecnologias militares desenvolvidas nos EUA passaram a ser utilizadas com êxito por empresas que fabricavam produtos de uso dual (aeronaves, por exemplo) e não apenas militar ou civil. Isso levou a uma crença de que essa transferência de conhecimento provocaria naturalmente, pela via do mercado, implicações positivas para o país como um todo.

O resultado desse processo, que passou a ser denominado *spin off*, teria uma faceta econômica, na medida em que se pudesse emular a experiência do imediato pós-guerra e, de modo persistente, uma faceta tecnocientífica, na medida em que os resultados da P&D militar viessem a irrigar os crescentemente importantes segmentos industriais de alta tecnologia.

## Superioridade tecnológica e promoção do spin off



A Guerra Fria levou a corrida armamentista, que a caracterizou, erigisse como elemento dissuasório central a capacidade dos armamentos – nominal e não efetiva ou real – de infligir danos ao oponente. Os armamentos que eram sucessivamente produzidos em cada um dos dois blocos envolvidos passaram a se caracterizar por apresentar expectativas de desempenho avaliada com base em critérios tecnológicos. Os quais, vale enfatizar, cada vez mais se apartavam do que era deles exigido nas situações reais de conflito em que eram empregados. Vale lembrar que, em sua quase totalidade, armamentos são produzidos para serem armazenados e, quando considerados obsoletos, porque superados nominalmente ou tecnologicamente pelos do adversário, desmobilizados, exportados ou fornecidos a países amigos.

Essa corrida por superioridade tecnológica levou a uma enorme concentração de recursos para a P&D militar. Nos EUA, que é o país que mais gasta em P&D, 70% do gasto público em P&D está orientado para fins militares; outros 15% vão para o segmento nuclear e aeroespacial, e sobram 15% para o “resto” (saúde, agricultura, energia etc.).

Tal como era de se esperar, tal concentração de recursos fez com que o que era visualizado como uma tendência natural (*spin off*) viesse a se tornar, por ter que ser continuamente provocada, numa política pública sustentada num complexo sistema de promoção da P&D militar e, complementarmente, num segundo momento em que fenômenos de

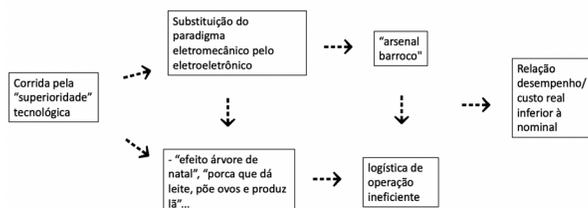
*spin in* das chamadas tecnologias de uso dual se tornaram frequentes.

Para completar o quadro internacional em que ocorreu o surgimento da IA brasileira, vale destacar duas outras tendências que já então nele se manifestavam e que são centrais para o objetivo deste documento.

Armamento crescentemente intensivo em P&D (por si só um item de custo sempre elevado e, neste caso, com elevado crescimento) em rotas tecnocientíficas ainda pouco trilhadas, especificação de dispositivos e materiais cada vez mais caros, processos de conglomeração e aquisição, levaram à progressão no preço e redução na demanda.

Associados a essa situação, três fatores deletérios para o desempenho da IA dos países avançados, que se manifestaram já no fim dos anos de 1970, e são importantes para o propósito deste documento, merecem ser citados.

Tendências (preço crescente e desempenho cadente) da IA dos países avançados a partir da década de 1970



Termos como “arsenal barroco”, cunhado por uma renomada estudiosa inglesa da IA, serviram para marcar a constatação de que, segundo ela, tal como na arte, a introdução nos armamentos de sofisticções tecnológicas excessivas terminava por ter um efeito negativo.

Também ficaram famosas as reclamações de oficiais que operavam tais armamentos em situações de combate, recolhidas por outros pesquisadores. Elas denotavam também essa tendência. “Efeito árvore de natal” foi o termo usado por um piloto para referir-se à quantidade excessiva de informação no *cockpit*, que produziam as “luzinhas” e *displays* que “po-

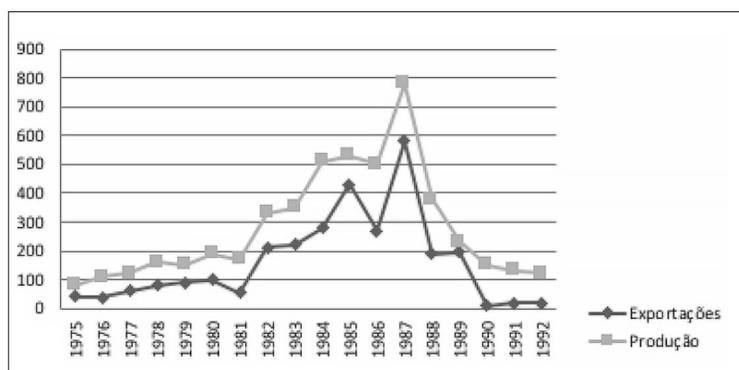
luíam” seu campo visual; “porca que dá leite, põe ovos e produz lã” foi como um comandante expressou seu descontentamento sobre um armamento que pretendia atender a demandas operacionais distintas das três forças, mas que não servia para cumprir a missão que cabia a ele executar.

Para concluir esta seção, vale enfatizar como o primado do critério de eficácia e a predominância das análises custo-benefício, por serem funcionais para a realidade dos países avançados, passaram a integrar a cultura organizacional da IA. E, mais do que isso, a gerar as ideias equivocadas que aqui se questiona.

## A INDÚSTRIA DE ARMAMENTOS BRASILEIRA

A forma como foi apresentado o contexto da IA no plano mundial torna relativamente fácil entender a trajetória da IAB e bem avaliar a probabilidade de sucesso de sua eventual revitalização.

### A IAB PRODUZIA PARA EXPORTAR



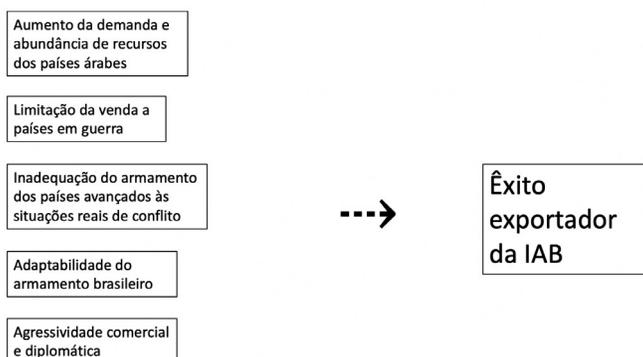
Embora a exportação da IAB ter sido muito menor do que a propalada pela elite cívico-militar da ditadura (que chegou divulgá-la como sendo de 5 bilhões de dólares), ela alcançou um valor de pico nada desprezível, em 1987, de 570 milhões de dólares (a média anual no período

1975-1988 em que ela efetivamente existiu foi de 186 milhões de dólares). Até 1974 limitada a suprir a baixa, inconstante e então estagnada, demanda das FAs, ela logra situar-se como o maior exportador do então Terceiro Mundo.

Além da elevada participação das exportações na sua produção e a concentração das mesmas num reduzido número de compradores – em especial, os países árabes então envolvidos em conflito –, é importante citar outras de suas particularidades que explicam seu êxito.

Uma das mais importantes em relação à de outros países que dominavam o comércio internacional de armamentos (EUA, Grã-Bretanha e França) foi o fato de ela ter sido capaz de se contrapor e beneficiar a tendência à “barroquização” de suas IAs produzindo armas de “tecnologia intermediária”, simples, robustas baratas e compatíveis com o tipo de treinamento que recebiam os soldados dos países do Terceiro Mundo que, na época, eram os principais importadores.

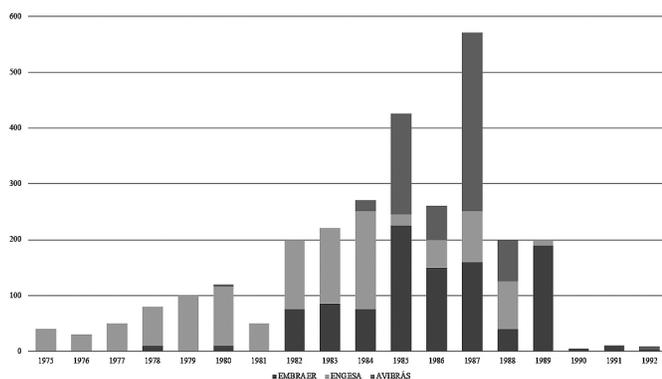
Aproveitamento de um nicho de mercado pela IAB



Embora de modo e intensidade distintos no caso de cada um dos três tipos de armamento aqui produzidos – aviões, pela EMBRAER; carros de

combate, pela ENGESA; e lançadores de foguete, pela AVIBRAS —, é possível identificar fatores externos e internos que explicam esse movimento.

### EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE ARMAMENTOS, POR EMPRESA



Antes de apresentá-los, cabe mencionar duas outras particularidades da IAB. A primeira, quase uma curiosidade, tem a ver com o porquê de a IAB não ter abarcado o armamento naval. Historicamente, ao contrário da aeronáutica, que optou por envolver-se diretamente no projeto e produção, e do Exército, que preferiu capacitar e encomendar de empresas nacionais, a Marinha concentrou-se na capacitação tecnológica de seus oficiais para bem adquirir no exterior o seu armamento. Vale lembrar que desde o início dos anos de 1950 ela se dedicou a adquirir competência na área nuclear (vide o seu envolvimento na criação do CNPq). Além do que, vender o armamento naval produzido no Arsenal de Marinha para outros países, sobretudo aqueles que, como é usual, não podem ser fabricados em séries compensadoras, requer elevada capacidade financeira, de treinamento do cliente e de assistência técnica.

A segunda particularidade se relaciona à EMBRAER. Em primeiro lugar, por ela evidenciar que quando uma área que interessa ao projeto político de alguma elite dominante (neste caso, o dos militares que participaram da Segunda Guerra Mundial), fomos capazes de armar a

“cadeia de inovação” que se inicia com a “pesquisa pública básica”. E que alcançou um êxito econômico (Instituto Agrônomo, EMBRAPA, CENPES-PETROBRAS), político-estratégico (CTA-ITA-EMBRAER, CPqD) ou social (Instituto Oswaldo Cruz). O fato de que isso ocorreu em outros países da periferia do capitalismo a partir da ação do Estado parece passar despercebido pelos *policy makers* que, para mostrar a viabilidade da sua proposta de estimular a P&D na empresa privada, citam os “exemplos” das estatais PETROBRAS e EMBRAPA, e da ex-estatal EMBRAER (cuja criação e posterior privatização seriam impossíveis sem o apoio do Estado).

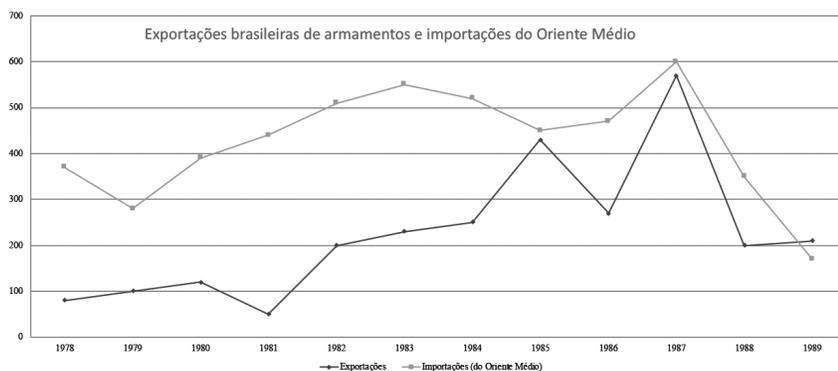
Em segundo lugar, porque embora tenha sido, até sua privatização, orientada por um esforço de internalizar a produção dos componentes dos aviões que autonomamente projetava, ela, mais do que as outras empresas da IAB, sempre apresentou uma característica de enclave. Estima-se que hoje a participação de insumos importados seja bem superior a 90% do total adquirido pela empresa.

Para sintetizar os fatores presentes na cena internacional que explicam o êxito exportador da IAB é possível indicar (a) o crescimento que então ocorria na demanda mundial de armamento, o que diminuía as barreiras à entrada de novos produtores originários de países periféricos; (b) o questionamento à produção e comércio de armamentos por parte de entidades supranacionais e organizações situadas nos grandes países produtores, baseadas no monitoramento e análise (*peace studies*) desses fluxos; (c) limitação da comercialização para zonas em conflito em função da atuação dessas organizações e da opinião pública desses países que inviabilizava a venda para países do oriente médio; (d) crescimento da demanda mundial por armamento robusto, de fácil manuseio, de relativamente baixo custo de aquisição, operação e manutenção, adequado às situações reais de conflito; (e) atratividade do comércio petróleo *versus* armamento com os países oriente médio.

Dentre os fatores relacionados ao ambiente nacional, devem ser destacados, sobretudo quando se pensa a oportunidade da revitalização, os seguintes: (a) a existência, à época, de um parque industrial relativamente denso e moderno, em expansão quantitativa e qualitativa, e pouco dependente da importação foi um fator crucial, sobretudo no caso da ENGESA e AVIBRAS; (b) a empresa de capital nacional ainda que liderada, nos setores de maior intensidade tecnológica, pelas multinacionais, era capaz de processos de adequação tecnoeconômica (“tropicalização”) que a habilitavam para atender as demandas da IAB; (c) tanto no caso da ENGESA quanto da AVIBRAS, mas principalmente no da EMBRAER, seus responsáveis haviam sido formados em instituições públicas de ensino e pesquisa imbuídas das concepções nacional-desenvolvimentistas de autonomia tecnológica e de industrialização via substituição de importações que configuravam uma considerável capacitação tecnocientífica; (d) ao realizar encomendas de pequenas séries e participar da especificação e projeto do armamento, as FAs (sobretudo no caso da EMBRAER) foram importantes para proporcionar a alavancagem econômica e de aprendizado que viabilizou a instalação da IAB; (e) os fatores acima possibilitaram a concepção de uma engenharia de sistemas em que, a partir de uma autonomia projetística, os por ela responsáveis foram capazes de combinar montagem, produção própria de componentes, aquisição no país e no exterior configurando uma peculiar estratégia produtiva; (f) tecnoburocratas parecem ter-se empenhado em compensar a baixa demanda das FAs por armamento, fruto de uma combinação entre reduzido e mal alocado orçamento e cenários de conflito imprecisos etc., por múltiplas formas de subsídio à produção (em especial no caso da EMBRAER) e à exportação e, por meio do Ministério de Relações Exteriores, de uma eficiente estratégia de comercialização que, inclusive, soube contornar a interdição da venda a países em conflito; (g) a situação de conflito em

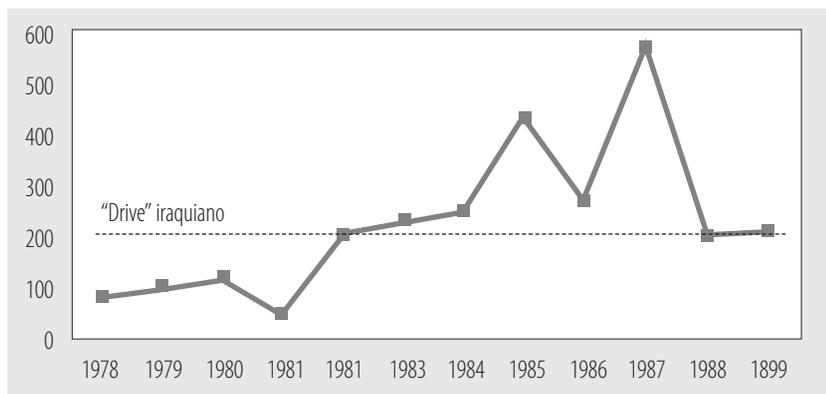
que estavam envolvidos os países árabes, a abundância do recurso que dispunham para a importação de armamento (em especial, do Iraque), e a necessidade de assegurar o suprimento de petróleo para o país, foi hábil e diligentemente explorada pelos responsáveis pela IAB; (h) o mesmo pode-se dizer no que respeita às especificidades concernentes à capacitação dos combatentes, ao cenário de guerra e suas dificuldades logísticas, aproveitando-se de que a regra na IA é vender para depois produzir o que o cliente comprou (coisa que o então proprietário da ENGESA sabia fazer muito bem).

Retomando uma importante questão, sobretudo levando em conta o ambiente geopolítico atual e quando se quer pensar a oportunidade da revitalização da IAB, é conveniente atentar para quem eram os compradores do armamento brasileiro. O gráfico que segue, que mostra a participação da exportação da IAB na importação dos países do Oriente Médio, “fala por si”.



É significativo o fato de que em 1988, com o término da guerra Irã-Iraque, quando este último país era responsável pela aquisição da quase totalidade da produção da IAB deixou de importar armamento, ela praticamente encerrou sua atividade.

## O INÍCIO E O FIM DO “DRIVE” IRAQUIANO

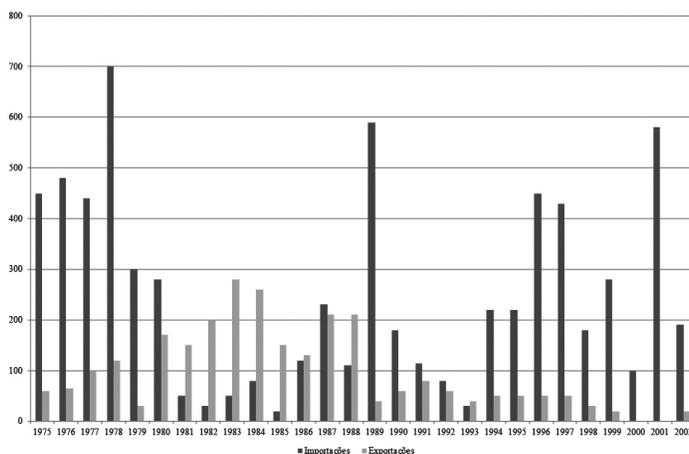


A partir do esfriamento das tensões no Oriente Médio, aconteceram algumas tentativas de recuperação da IAB. Uma delas ambicionava atender a demanda mundial por produtos mais sofisticados. A forma como se estratificava o mercado mundial, a dificuldade já manifesta em aceder ao conhecimento necessário junto a potenciais fornecedores estrangeiros dos componentes importados do armamento brasileiro, e o contexto global e nacional influenciados pelo ideário neoliberal, inviabilizaram essa tentativa.

Outra tentativa foi a de, como havia ocorrido na década de 1970, quando as empresas que vieram a constituir a IAB tentaram explorar o mercado interno foi a de orientar sua produção, como é usual nos países avançados, para atender a demanda de nossas FAs

O gráfico na página seguinte permite avaliar o quão promissor era esse mercado. Ele compara a exportação da IAB com a importação realizada pelo país de armamento fabricado no exterior somada com a de peças e componentes realizada pela IAB.

O gráfico explicita um aspecto essencial para pensar o futuro do setor. Algo que os fazedores de política que conceberam o mais importante e pouco realista documento governamental sobre o tema – a Estratégia



Nacional de Defesa, de 2008 – e que pregavam a revitalização da IAB, não levaram em conta: o fato de que o tipo de armamento demandado pelas FAs não era passível (como também não o eram peças e componentes militares sofisticados importados pela IAB) de ser produzido no país. E isso que já em 2008, ainda que menos do que agora, era flagrante a insuficiência tecnológica da nossa estrutura industrial.

Ou seja, os mesmos sérios obstáculos que inviabilizavam a primeira iniciativa atuavam também no caso da segunda.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta seção final visa a proporcionar alguns elementos para uma reflexão sobre a conveniência de adotar medidas de política pública endereçadas à revitalização da IAB. Eles se limitam ao que seria uma circunscrita análise de custo-benefício sobre questões relacionadas à IAB.

As considerações já feitas, quando cotejadas com a situação que hoje se verifica, já seriam suficientes para evidenciar a escassa viabilidade de uma revitalização da IAB. Processos que ocorreram na economia brasileira a partir da década de 1990, vêm levando, em particular no setor

industrial, à desnacionalização, privatização das empresas estatais (praticamente as únicas que realizavam P&D), desindustrialização, diminuição da produção de manufaturas de alta e média tecnologia, aumento da importação de tecnologia e bens nela intensivos tiveram como resultado uma situação bastante adversa.

A simples referência ao fato de que a indústria manufatureira tem um porte diminuto (e decrescente) – sua participação no PIB é de 9%, e somente dois dos 160 milhões de brasileiros em idade ativa nela trabalham com carteira assinada – seria suficiente para indicar seu baixo potencial de indução de revitalização da IAB.

■ A participação da produção da IA no valor da produção industrial nunca ultrapassou 0,9%. A exportação nunca ultrapassou 0,5% do total. Sua participação no PIB nunca alcançou 0,15%.

Mas, um aspecto central, que deve ser avaliado numa perspectiva de custo-benefício, é a capacidade do tecido industrial para proporcionar os insumos materiais e cognitivos necessários para a revitalização. A trajetória dos últimos vinte anos nesse particular, quando foi disponibilizado abundante recurso público visando a aumentar a economicamente racional baixa propensão à inovação e, principalmente, à P&D das empresas locais, revela uma situação francamente desfavorável. Entre os vários indicadores que mostram obstáculos para a revitalização, se cita apenas três.

Proporcionados pela PINTEC/IBGE – que cobre quase duas décadas – sobre o comportamento inovativo das cerca de 30 mil empresas locais inovadoras, eles têm sido também utilizados para evidenciar a contradição que foi a manutenção de uma política de ciência, tecnologia e inovação de caráter neoliberal pela coalizão de esquerda que governou o país. São eles: (a) a estratégia inovativa dessas empresas se baseia na aquisição de máquinas, equipamentos e insumos (frequentemente provenien-

tes do exterior) e suas atividades de P&D, além de relativamente bem menos importantes (ao contrário do que ocorre nos países avançados), se concentram invariavelmente num pequeno grupo em que a participação das multinacionais vem crescendo significativamente; (b) elas contrataram para P&D, durante os anos de bonança econômica – entre 2006 e 2008 – apenas 68 dos 90 mil mestres e doutores formados em “ciência dura” (enquanto que nos EUA a proporção correspondente é de mais de 50%); (c) mais de 80% das inovações de processo que lançaram no mercado são apenas para elas mesmas e alguns poucos décimos porcentuais são novidades à escala mundial.

Por último, mas não menos importante, está a questão dos “cenários de conflito” designados para as FAs e dos objetivos estratégicos definidos pelo Estado, cuja consideração é prioritária em qualquer análise sobre o assunto e sobre a qual, na conjuntura em que vive o país se mostra ainda mais nebulosa do que nunca.

Com os elementos até aqui tratados poder-se-ia iniciar uma análise de custo de oportunidade, associado a outras iniciativas de política pública mais aderentes ao projeto político das forças que nela se encontram representadas. E, dessa forma, permitir a avaliação da conveniência da revitalização. Isso sem falar de outras áreas de política pública como educação, saúde, e outras, que se situam num nível distinto de prioridade.

# CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO NO BRASIL: GRANDES CORTES ORÇAMENTÁRIOS QUANDO OS INVESTIMENTOS DEVERIAM CRESCER

ARMANDO ZEFERINO MILIONI<sup>1</sup>

Tomando por base o período que vai de 2000 a 2013, os dispêndios do governo federal aplicados pelo Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) cresceram 167% em termos reais (de 4,6 a 12,3 bilhões de reais, em 2017), que correspondem a uma taxa média superior a 7,8% ao ano (a.a.) (PORTAL MCTIC 1). As respostas a esse esforço foram evidentes: ao longo desse mesmo período, o número de mestres graduados no Brasil cresceu 175% (ou 8% a.a.) e o número de doutores, 193% (8,5% a.a.) (CGEE, 2015). O número de artigos publicados por brasileiros em periódicos da *Web of Science* mais do que triplicou (206%, 9% a.a.) (BRI-

---

1. Engenheiro mecânico-aeronáutico graduado pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA), mestre em Pesquisa Operacional e Transportes (ITA) e Ph.D. em Pesquisa Operacional (Northwestern University, EUA). Foi professor do ITA por mais de 35 anos, aposentando-se como professor titular. Foi membro da equipe que concebeu e instalou a Universidade Federal do ABC, onde ocupou as funções de pró-reitor de pós-graduação, vice-reitor e chefe de gabinete da reitoria. Dirigiu o Campus da Universidade Federal de São Paulo, em São José dos Campos. No Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações (MCTIC), ocupou as funções de Diretor, Secretário Adjunto e Secretário Nacional de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação.

TO CRUZ & PACHECO, 2019), mas os pedidos de patentes depositados por residentes no Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) cresceu apenas 24% (1,6% a.a.) (PORTAL MCTIC 2), números que parecem dar crédito àqueles que creem que o Brasil dominou a arte de transformar recursos (investimentos) em produção científica e tecnológica, mas ainda precisa se aperfeiçoar na arte de transformar produção científica e tecnológica em recursos (inovação).

O parágrafo acima ilustra e dá sustentação a duas afirmações. A primeira delas é a de que o sistema federal de fomento à Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) construído pelo Brasil nas últimas décadas demonstrou ter atingido um nível de maturidade que o habilita a bem aplicar os recursos crescentes que lhe forem alocados. A segunda é a de que a comunidade brasileira que atua em CT&I mostrou-se apta a responder, transformando esses recursos em bons resultados. Se nem todos os resultados foram tão bons é apenas porque este caso não constitui exceção à regra que assegura que todo sistema sempre pode ser melhorado.

Neste texto, com foco nos últimos 35 anos, período que vai da criação do MCT, em 1985, aos dias atuais (final do ano de 2019), buscar-se-á mostrar que havia espaço para aumentar a eficiência do sistema, ou seja, justificava-se uma expectativa de resultados ainda melhores, caso a política de investimentos crescentes fosse mantida. A partir de 2015, contudo, essa política foi não apenas interrompida, mas revertida, isto é, trocada por outra que é seu exato oposto. A brutal redução de gastos públicos em CT&I nos últimos anos será devidamente dimensionada e, então, finalmente, buscar-se-á mostrar que a sua continuidade poderá implicar graves consequências para o Brasil, talvez dramáticas, considerando este momento único da história em que, apenas para citar um primeiro exemplo – outros serão discutidos adiante – avanços tecnológicos iminentes e disruptivos poderão levar a humanidade a níveis sem precedentes de desigualdade. (HARARI, 2018)

Este texto tem a seguinte estrutura: a seção 2 narra a história resumida da criação do MCT, em 1985; sua transformação em Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), em 2013; e em Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), em 2015. A seção 3 apresenta o complexo de instituições de natureza distinta que constituem o atual MCTIC e descreve brevemente sua construção ao longo do tempo. A seção 4 tem início com reflexões relacionadas às melhores práticas no financiamento e desenvolvimento da CT&I e, em seguida, com base no que foi descrito nas seções 2 e 3, debruça-se sobre a experiência brasileira. A seção 5 reflete sobre as oportunidades e os riscos que se apresentam à humanidade num futuro não muito remoto e sobre o possível papel do Brasil nesse cenário. Finalmente, a seção 6 é reservada às reflexões finais.

## MCT, MCTI, MCTIC – BREVE HISTÓRICO

### MCT: A CRIAÇÃO E OS PRIMEIROS DEZ ANOS

Em janeiro de 1985, o Congresso Nacional elegeu Tancredo Neves para assumir a Presidência da República em março daquele ano. Dias depois de sua eleição, contudo, o futuro presidente seria acometido de grave doença que o levaria à morte poucas semanas mais tarde, sem jamais ter tomado posse do cargo. Em seu lugar assumiu seu vice, José Sarney, num clima de desconfiança geral e insegurança política. Visando a assegurar sua estabilidade no cargo, Sarney optou sabiamente pela manutenção de todos os compromissos assumidos por Tancredo. Um deles, fruto dos esforços da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e da Academia Brasileira de Ciências (ABC), dentre outros, era a criação do MCT. Sarney honrou também a anunciada escolha de Tancredo e nomeou Renato Archer, seu desafeto político no Maranhão, para ocupar a posição de primeiro ministro do ministério recém-criado.

Ocorre que a ditadura imposta ao Brasil em 1964 deixara como legado um caos econômico que se manifestava, principalmente, numa hiperinflação que corroía a economia do país e que monopolizava, compreensivelmente, a atenção presidencial. Assim, os primeiros cinco anos de vida do MCT, sob José Sarney, foram de quase total abandono (MANINI, 2015 e CANDOTTI, 2016). O presidente ignorou, por exemplo, os apelos do ministro Archer para a realização de um concurso público voltado à contratação de pessoal para o novo ministério. A precariedade era tanta que há relatos que dão conta de que, por muito tempo, o ministro sequer dispôs de sala própria (MANINI, 2015).

Como registra o decreto-lei 91.146/1985, o MCT foi criado a partir da transferência de oito entidades distintas que se encontravam espalhadas em diferentes setores do governo. Delas, faziam parte: o Conselho nacional de desenvolvimento científico e tecnológico (CNPq) e a Financiadora de estudos e projetos (FINEP).

O CNPq foi criado em 1951 e a FINEP em 1967, ou seja, ambos existiam décadas antes da criação do MCT. Em 1985, as duas instituições estavam bem estabelecidas e cumpriam a contento suas atribuições. A ilustrar a relevância delas, em dezembro de 1964 o CNPq teve a sua natureza alterada através da lei 4.533/1964, que modificava a lei 1.310/1951, de sua criação, atribuindo a ele a competência de “formular a política científica e tecnológica nacional e executá-la, mediante planejamento com programas a curto e a longo prazo, periodicamente revistos”. Exatamente as atribuições que migrariam para o MCT 21 anos depois.

No ambiente de escassez já descrito, foi apenas natural que essas novas atribuições do MCT continuassem nas mãos das instituições responsáveis por elas antes da criação do novo Ministério, notadamente, o CNPq, com respeito à relação com pesquisadores e cientistas, e a FINEP, ligada ao setor produtivo. Assim, a transformação causada às instituições transferidas ao MCT foi, em muitos casos, praticamente imperceptível.

A maioria dos servidores do CNPq e da FINEP continuaram a trabalhar nos locais físicos que ocupavam antes da transferência e a fazer praticamente o mesmo que faziam antes dela.

Esse panorama permaneceria o mesmo nos cinco anos seguintes, sob Fernando Collor de Mello e Itamar Franco, período em que o MCT mais de uma vez mudou de status, virou Secretaria, foi extinto e recriado, num clima de intensa turbulência política e econômica.

Em resumo, em seus primeiros dez anos, o MCT teve poucos recursos e, há que se reconhecer, sua existência causou pouco impacto no desenvolvimento da CT&I no Brasil.

#### DE MCT A MCTI, 1995 A 2015

As duas décadas seguintes, de 1995 a 2015, seriam diferentes. Ainda que inicialmente continuasse a não ter uma equipe de servidores concursados especificamente para compor a força de trabalho do ministério – o primeiro dos dois concursos concebidos para esse fim ocorreria apenas em 2008 e o segundo e último, até aqui, em 2012 –, o MCT agora contava com melhores instalações e equipe própria, ainda que toda ela oriunda das instituições a ele transferidas. Com isso, o Ministério passou a contribuir de fato na formulação e execução da política nacional de CT&I. Dentre outras ações nesse período, merecem destaque:

- A concepção e implantação dos fundos setoriais, com o objetivo de assegurar recursos e articular os atores envolvidos na implementação de políticas em setores estratégicos para o país. O primeiro deles foi o CT-Petro, criado no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). Entre 1997 e 2004, foram criados 16 fundos.

- A concepção e implantação de legislação voltada ao fomento à inovação, como a Lei de Inovação (10.973, de 2004); a Lei do Bem (11.196 de 2005); e o Novo Marco Legal da Inovação (13.243, sancionado em janeiro de 2016).

■ O planejamento de políticas de CT&I de médio e longo prazo, como o Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação (PACTI), de 2007; e a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI), de 2012.

■ A inclusão oficial do tema da inovação na missão do Ministério que, conseqüentemente, a partir de 2013, passou a chamar-se Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).

■ A criação da Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (EMBRAPII), também em 2013.

■ O aumento dos dispêndios do governo federal aplicados pelo MCTI que, em termos reais, mais que triplicaram ao longo dessas duas décadas.

Com a contratação de servidores próprios, esse também é o período da consolidação e fortalecimento da chamada “parte orgânica” do Ministério, alternativamente referida como sua alta direção. Instalada em Brasília e encabeçada pelo gabinete do ministro, essa alta direção é composta, além desse gabinete, pela secretaria executiva, demais secretarias e suas respectivas equipes. O amadurecimento dessa alta direção propiciou, entre outras coisas, o surgimento de diversas políticas de indução que se materializariam em editais voltados ao fortalecimento de Núcleos de Pesquisa e ao fomento de áreas consideradas estratégicas.

#### DE MCTI A MCTIC, O PERÍODO PÓS-2015

Ao assumir a presidência, em 2015, Michel Temer fundiu o MCTI com o então Ministério das Comunicações, e o Ministério resultante da fusão passou a chamar-se Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC).

A fusão dificulta a análise da evolução do orçamento e dos dispêndios federais em CT&I, uma vez que o orçamento do novo ministério passou a incorporar a área de Comunicações, mas há uma Nota

Técnica (NT) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) que relata um elogiável esforço nesse sentido (NEGRI & KOELLER, 2019). Nessa NT, as autoras mostram que, entre 2015 e 2019, em termos reais (i.e., a preços constantes), o orçamento previsto para o MCTIC na Lei Orçamentária caiu 40%, de tal forma que o orçamento do Ministério em 2019 era inferior ao de 2005! Como é sabido, ainda, há uma diferença entre o que é previsto originalmente na lei e o que é efetivamente executado, e as autoras também fazem essa análise. Ressaltando que “o baixo nível de gasto liquidado é condicionado pelo contingenciamento e não pela capacidade de execução do órgão”, apontam que “o nível de execução do MCTIC é um dos mais baixos entre todos os demais ministérios, sugerindo uma baixa prioridade da área na execução do governo federal”. Até julho de 2019, o nível médio de execução do orçamento da União era de 46%, enquanto o do MCTIC, com 27%, só perdia “para o Ministério da Infraestrutura e de Minas e Energia, que executaram 26% e 17%, respectivamente, do que foi previsto na lei orçamentária”.

## O MCTIC E SUAS UNIDADES DE PESQUISA

Na sua configuração ao final do ano de 2019, o MCTIC era uma estrutura complexa que abrigava uma rede de 34 instituições assim divididas: quatro Agências (Portal MCTIC 3), quatro Conselhos (Portal MCTIC 4), quatro Empresas Públicas (Portal MCTIC 5), seis Organizações Sociais (Portal MCTIC 6) e 16 Unidades de Pesquisa (Portal MCTIC 7).

Essa complexa estrutura não é o fruto resultante de um cuidadoso planejamento voltado ao cumprimento eficiente da missão do Ministério. Como se ilustra a seguir, desde sua origem o MCTIC foi incorporando instituições que existiam em outros ambientes, agregando competências e atribuições e criando unidades para cumprir finalidades específicas.

Em 1992, por exemplo, foram incorporados ao então MCT o Instituto nacional de pesquisas espaciais (INPE) e o Instituto nacional de pesquisas da Amazônia (INPA), que já existiam havia anos. No mesmo ano também foi incorporado o Instituto nacional de tecnologia (INT), que fora fundado em 1921 como unidade ligada ao então Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. Em 2003, o ainda MCT incorporou instituições que funcionavam sob uma diretoria do CNPq, como o Centro de tecnologia mineral (CETEM) e o Laboratório nacional de astrofísica (LNA). Também incorporou o Observatório Nacional (ON) o Museu paraense Emílio Goeldi, instituição centenária, fundada em 1866, e o Centro brasileiro de pesquisas físicas (CBPF), que fora fundado em 1949 em consequência do novo ambiente atômico surgido ao final da 2ª Guerra Mundial.

Outras unidades de pesquisa foram criadas em diferentes momentos para cumprir finalidades específicas. São esses, por exemplo, os casos do Instituto nacional do semiárido (INSA), em 2003; e do Centro nacional de monitoramento e alerta de desastres naturais (CEMADEN), em 2011. Este último foi encomendado pela então presidente Dilma Rousseff em resposta à tragédia causada pelas chuvas na região serrana do Rio de Janeiro, no início daquele ano, em que morreram quase mil pessoas. Em 2014, já como MCTI, foram criados o Centro de tecnologias estratégicas do Nordeste (CETENE), o Instituto nacional de pesquisa do Pantanal, ora funcionando como campus avançado do Museu paraense Emílio Goeldi, e o Instituto nacional de águas, já formalmente criado, mas ainda não implantado.

Os exemplos acima estão concentrados nas instituições do tipo Unidades de Pesquisa, mas exemplos semelhantes podem ser empregados a outros tipos de instituições, sendo suficiente ilustrar com o fato de que a recente fusão do antigo MCTI com o Ministério da Comunicações agregou à estrutura mais uma Agência (Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL) e mais uma Empresa Pública (Correios).

O resultado disso tudo é uma estrutura complexa na qual chamam a atenção desequilíbrios decorrentes, por exemplo, de concentrações e ausências. A ilustrar o primeiro, quatro das 16 Unidades de Pesquisa do MCTIC são dedicadas a assuntos ligados à Física e à Astronomia (CBPF, LNA e ON, já citados, além do Museu de astronomia e ciências afins – MAST). Quanto às ausências, os dois exemplos provavelmente mais notáveis, mas certamente não únicos, são a Empresa brasileira de pesquisa agropecuária (EMBRAPA), hoje vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), ligada ao Ministério da Saúde.

## DOS AJUSTES NECESSÁRIOS AO AUMENTO DA EFICIÊNCIA DO SISTEMA

### DO AMBIENTE DE FINANCIAMENTO E DESENVOLVIMENTO DA CT&I

A evolução do conhecimento se dá de forma irregular e imprevisível. A história da Ciência é rica em exemplos nos quais longos períodos de progresso lento numa área qualquer são interrompidos abruptamente, por saltos quase instantâneos do saber. Esses saltos podem elevar o conhecimento da área a um novo patamar de tal forma distinto do anterior que tudo aquilo que se sabia antes dele se transforma em mera nota de rodapé do que se sabia depois.

Não apenas, mas também por isso, é fato sobejamente observado que a ciência e a tecnologia, que levam à inovação, se desenvolvem mais e melhor em ambientes estáveis, com previsibilidade orçamentária que assegura a continuidade de pesquisas de longo prazo, propicia rupturas ou, no mínimo, garante que as eventuais rupturas produzidas por terceiros serão rapidamente assimiladas. É bem sabido, portanto, que a estabilidade e a previsibilidade orçamentária são mais eficientes e levam a melhores resultados do que a instabilidade resultante da exuberância momentânea intermitente com a escassez.

Observe-se agora o caso Brasil, sempre mantendo o foco nos últimos 35 anos, ou seja, desde a criação do MCT.

#### O CASO BRASIL: DA ESTABILIDADE INSTITUCIONAL E ORÇAMENTÁRIA

Quanto à estabilidade institucional: a história das várias mudanças de status, nome e missão do ministério que começou como MCT, em 1985, já foi brevemente descrita. Todavia, tal descrição foca nos eventos principais, mas não esgota a descrição de todas as mudanças que ocorreram. Ao longo dos seus 35 anos de existência, o atual MCTIC teve sete nomes diferentes, foi criado e recriado e mudou quatro vezes de status, entre idas e vindas entre os níveis de ministério e secretaria. Quando secretaria, ora esteve subordinada a um ministério específico, ora diretamente à Presidência da República. Durante esses 35 anos, descontados os interinos, 22 ministros com andaram o MCTIC, 10 deles nos primeiros 10 anos de existência do ministério. Em média, cada ministro ocupou o cargo por aproximadamente um ano e meio.

Quanto à questão orçamentária: como foi visto, o MCTIC alternou longos períodos de grande escassez, notadamente em seus primeiros dez e últimos cinco anos, com períodos nos quais, se não houve exatamente “exuberância”, ao menos houve significativo crescimento orçamentário real, como o já referido aumento de 167% em um período de 13 anos (2000-2013).

#### DA ATUAL ESTRUTURA DE UNIDADES DE PESQUISA E DE POSSÍVEIS APERFEIÇOAMENTOS

Já foi visto que a atual estrutura do MCTIC foi construída aos poucos, numa sequência de decisões nem sempre articuladas e, considerando-se o tempo médio de permanência de cada ministro no cargo, muitas vezes desconexas. Não surpreende, portanto, que o resultado seja

um complexo pouco harmônico que guarda desequilíbrios. Essa estrutura precisa ser revista e esse diagnóstico já existe, internamente, no excelente corpo técnico do ministério.

Estudos deveriam ser conduzidos, por exemplo, no sentido de investigar quais, se houver, as instituições que ora funcionam sob a estrutura do MCTIC, mas talvez fossem mais pertinentes a outros ambientes da administração federal. Da mesma forma no sentido inverso, ou seja, investigar quais, se houver, as instituições que hoje produzem CT&I fora do ambiente do MCTIC e que talvez operassem melhor se articuladas por esse Ministério. Tais estudos tanto poderiam ser contratados externamente como conduzidos internamente, pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), organização social vinculada ao MCTIC que certamente teria competência para fazê-los.

Há ainda a necessidade de estudar alternativas à forma de operação das unidades de pesquisa do MCTIC. Hoje, mesmo cumprindo a contento suas missões individuais, elas têm baixo grau de interlocução entre si e poderiam se beneficiar de melhor articulação por parte da alta direção do ministério. Uma boa experiência recente nesse sentido, no âmbito do próprio MCTIC, é a EMBRAPPII, uma organização social ligada ao ministério que funciona como um dos seus braços que atua em Inovação. A EMBRAPPII agrega mais de 40 unidades que atuam em diversas áreas, mas que operam articuladamente sob sua gestão, avaliação e fomento, tendo em comum o foco em inovação tecnológica. Analogamente, uma possibilidade que mereceria análise para o caso das unidades de pesquisa do MCTIC seria a do agrupamento delas em grandes sociedades ou institutos com objetivos afins, aos moldes, talvez, do eficiente modelo alemão. Na Alemanha, sociedades como a Max Planck e a Fraunhofer coordenam diferentes unidades com propósitos comuns, como a dedicação à pesquisa básica (Max Planck) ou aplicada (Fraunhofer). Agrupamentos semelhantes, no caso do MCTIC, poderiam proporcionar melhores padrões de gestão e contribuir para

aumentar a interlocução entre as unidades de pesquisa. Poder-se-ia pensar ainda na absorção paulatina e coordenada de Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCT) que se destacassem, cobrindo lacunas e buscando eliminar desequilíbrios visando maior eficiência no cumprimento das políticas estratégicas e das metas estabelecidas pelo Ministério. Vantagens e desvantagens dessa possibilidade, assim como a busca de alternativas, deveriam ser investigadas a partir de estudos sistemáticos que poderiam ser conduzidos da mesma forma daqueles citados anteriormente.

#### MCTIC, CNPQ E FINEP: DAS FRONTEIRAS DE ATUAÇÃO

Outra questão que precisa ser abordada é a que se refere ao estabelecimento das fronteiras de competência entre a alta direção do MCTIC, FINEP e CNPq.

Como foi visto, restrições orçamentárias e operacionais fizeram com que a contribuição do MCT ao panorama federal de fomento à CT&I nos seus primeiros dez anos fosse apenas modesta. Em seus respectivos ambientes de competência, CNPq e FINEP continuavam a fazer exatamente o que faziam antes do surgimento do MCT. As duas instituições eram as que tinham visibilidade em suas esferas de atuação e, de fato, exerciam as funções atribuídas ao MCT em seu decreto de criação. A consolidação da alta direção do ministério, nos 20 anos seguintes, teve diversos efeitos positivos já ilustrados, mas também explicitou tensões nas relações entre ela, CNPq e FINEP. Essas tensões decorriam principalmente da falta de fronteiras claras nas atribuições e competências de cada parte, consequentemente abrindo espaço para a superposição de esforços e, eventualmente, o surgimento de conflitos.

Esse diagnóstico não é recente. Em 1999, o então ministro Luiz Carlos Bresser Pereira decidiu assumir cumulativamente o ministério e a presidência do CNPq, fazendo do presidente do Conselho, José Galizia Tundisi, seu assessor especial. O propósito do ministro era o de promover

uma reestruturação do CNPq com o objetivo de “eliminar o conflito estrutural hoje existente entre o MCT e o CNPq”. Assim, o ministro articulou a publicação do decreto-lei 2.925/1999, que tinha por objetivo definir as “Diretrizes para o processo de reorganização do CNPq, a ser desenvolvido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia”.

É duvidoso que a louvável iniciativa do ministro Bresser Pereira tenha logrado êxito integral, pois as evidências mostram que as tensões com o CNPq ainda persistem e sua origem é semelhante à diagnosticada por Bresser há 20 anos.

A relação da alta direção do MCTIC com a FINEP não é muito diferente e, como no caso do CNPq, a gênese do problema está nos diferentes olhares que as partes têm para suas competências, atribuições e deveres, ou seja, suas fronteiras de atuação. A alta direção do MCTIC tende a ver a FINEP como uma agência cuja atribuição é a de praticar as decisões por ela tomadas. Essa visão contrasta com a da diretoria da FINEP, que entende que as funções da empresa vão muito além desse papel. A situação é agravada, nesse caso, pelo fato de a FINEP ser, desde 1971 (decreto-lei 68.748/1971), ou seja, muito antes da criação do MCT, a Secretaria Executiva do FNDCT. Isso a torna responsável “por todas as atividades de natureza administrativa, orçamentária, financeira e contábil” relacionadas ao fundo. Ou seja, envolve o poder de decisão sobre a alocação de recursos.

Assim, é evidente a necessidade de um esforço de definição das fronteiras de atuação, limites de competência e atribuições da alta direção do MCTIC, da FINEP e do CNPq, com o propósito de harmonizar as relações e eliminar tensões que podem implicar conflitos e ineficiências.

## O RISCO DO DESINVESTIMENTO NUNCA FOI MAIOR

### A HUMANIDADE SOB TRÊS AMEAÇAS

Desde sua mais remota origem, todas as gerações humanas luta-

ram contra os chamados três grandes flagelos da história – não surpreendentemente, também pragas apocalípticas: a fome, as pestes (doenças epidêmicas) e as guerras ou a violência, em geral (HARARI, 2015). Para combatê-los, os homens desenvolveram toda sorte de superstições, feitiçarias e religiões, mas foi a ciência que trouxe a humanidade a este momento em que ela nunca esteve melhor, no sentido de que esses flagelos foram reduzidos a níveis de controle sem precedentes em qualquer século que não o atual. Sólidas estatísticas mostram que, hoje, no mundo, as mortes por obesidade superam o triplo das por subnutrição; a última epidemia a causar mortes em percentuais de dois dígitos foi a gripe espanhola, há um século e, apesar de tudo aquilo que se vê, lê e ouve, a violência nunca foi menor (PINKER, 2013). Esses fatos, aliados a muitos outros (PINKER, 2018), parecem prover fundamentos para um grande otimismo da humanidade em relação a seu futuro.

Suponha-se, entretanto, que análises semelhantes houvessem sido feitas há cerca de um século, mais precisamente, em benefício do argumento filosófico, no primeiro semestre de 1914. Transportadas para então, as estatísticas seriam outras, as evidências talvez não fossem tão fortes, mas é seguro afirmar que a conclusão seria a mesma: naquele início de 1914, sob métricas idênticas, a humanidade nunca estivera melhor. Nas três décadas seguintes, contudo, duas guerras mundiais, a gripe espanhola e a fome seriam responsáveis pela morte de um número estimado em mais de 200 milhões de pessoas, ou cerca de 10% da humanidade.

É certo, portanto, que mesmo as melhores tendências podem sucumbir a riscos e conhecer rupturas. E, hoje, pelo menos três grandes riscos representam graves ameaças à humanidade: (a) as mudanças climáticas e ambientais; (b) o arsenal atômico; e (c) as tecnologias disruptivas, como a biotecnologia e a inteligência artificial (IA). (HARARI, 2018)

Quanto às mudanças climáticas, livros recentes mostram que somente neste início de século XXI muitas espécies já foram extintas em

decorrência direta do desequilíbrio ambiental (WALLACE-WELLS, 2019; KOLBERT, 2015). Mostram ainda que esse processo está acelerado e que outras espécies poderão ser extintas nos próximos anos. Dentre elas, o Homo Sapiens. Ou seja, aventam a possibilidade concreta de extinção da humanidade.

Quanto ao arsenal atômico, a suposta relativa equivalência de forças das potências que por décadas disputaram a hegemonia do planeta contribuiu para que tais armas não voltassem a ser empregadas desde o término da 2ª Guerra Mundial, mas esse equilíbrio pode ser quebrado quase instantaneamente, por exemplo, se uma nação desenvolver algo semelhante a um vírus computacional que contamine o centro de comando e controle do arsenal de uma potência atômica que lhe seja hostil. Não é exercício simples estimar as consequências de uma potência ter a segurança de sua supremacia atômica global, mas é certo que tais estimativas incluem cenários catastróficos.

Finalmente, tecnologias disruptivas como a biotecnologia e a IA poderão causar uma corrida armamentista sem precedentes na história, como também poderão levar a níveis inéditos de desemprego em massa (HARARI, 2018). Isso, possivelmente, nas próximas duas ou três décadas. Num futuro menos próximo, mas também não tão distante, poderão levar a um mundo transumano (BOSTROM, 2003) distópico decorrente da divisão artificial da humanidade em diferentes variações ou até mesmo subespécies humanas, algumas mais inteligentes, mais capazes e mais longevas do que outras, sendo beneficiados, ao menos num primeiro momento, aqueles que puderem pagar pelas melhores condições (ENRIQUEZ & GULLANS, 2015).

#### A RESPOSTA INTERNACIONAL E O PAPEL DO BRASIL

Cientes desses riscos, a reação das potências mundiais tem sido a de aumentar maciçamente os investimentos públicos e privados em CT&I. Em agosto de 2019, Neil Jacobstein, que lidera as áreas de IA e

Robótica da Singularity University, anunciou que o SoftBank lançou um fundo de 108 bilhões de dólares (!) voltado a investimentos em IA (JACOBSTEIN, 2019). Esse valor é superior ao Produto Interno Bruto (PIB) de cerca de 150 países do mundo (WPR, 2019).

Recentemente, 22 autores de 13 instituições diferentes, incluindo algumas das melhores universidades do mundo, tornaram público um longo artigo que trata de como a IA pode contribuir na solução de problemas climáticos, como a redução de emissão de gases de efeito estufa (ROLNICK et al., 2019). Isso ilustra o fato de que as tecnologias disruptivas, que representam graves riscos para a humanidade, também representam oportunidades de mitigação de outros riscos não menos graves, incentivando ainda mais os investimentos a elas destinados.

É pouco provável que esses avanços disruptivos surjam em nações fora do grupo das grandes potências mundiais em CT&I, como EUA, China e algumas poucas outras. O Brasil não faz parte desse grupo, mas isso não exclui inteiramente seu espaço de atuação. Essa, ao menos, é a opinião de um dos mais lidos pensadores vivos, o professor Yuval Noah Harari, do departamento de História da Universidade Hebraica de Jerusalém. Os três grandes riscos presentes da humanidade guardam em comum a característica de que cada um deles só pode ser enfrentado em um ambiente de cooperação entre as nações. É inútil uma nação impor severa legislação ambiental visando enfrentar a questão climática se suas vizinhas não fizerem o mesmo. Da mesma forma, os riscos associados às tecnologias disruptivas podem ser minorados se houver disposição global para uma ampla discussão a respeito dos valores éticos que deverão nortear o processo de normatização do uso dessas tecnologias. É nesse contexto que Harari entende que o Brasil poderá cumprir o seu melhor papel. Em novembro de 2019, em visita ao Brasil, onde ministrou diversas palestras, Harari foi entrevistado no programa Roda Viva, da TV Cultura de São Paulo (HARARI, 2019). Nessa entrevista, perguntado sobre o papel do

Brasil em assuntos associados às tecnologias disruptivas, Harari demonstrou entusiasmo com a possibilidade de o Brasil ter participação ativa nas discussões relativas aos referidos valores éticos e normatizações. Ele justificou seu entusiasmo com sua visão de o Brasil ser – até recentemente, pelo menos – uma nação pacífica, com boa imagem internacional, respeitado particularmente, mas não exclusivamente, por muitas nações africanas e latino-americanas, fatos que o credenciariam a influenciar e até a liderar um conjunto considerável de nações ao longo dessas discussões.

Para cumprir o papel sugerido por Harari, entretanto, o Brasil precisa estar apto a acompanhar e a se envolver nas pesquisas relacionadas a essas tecnologias disruptivas, dominando seus fundamentos e absorvendo os avanços. Só assim poderá manter-se capaz de compreender implicações, riscos e benefícios, habilitando-se a dialogar e a se posicionar quanto às questões que surgirão e as discussões decorrentes. Ou seja, precisa seguir o exemplo dos países mais avançados e aumentar substancialmente seus investimentos em CT&I.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As instabilidades institucionais, a volatilidade orçamentária e a relutância na abordagem de problemas estruturais ao longo dos últimos 35 anos compõem um cenário que não enseja celebrações por parte daqueles que atuam em CT&I no Brasil. Mesmo em seus melhores momentos, o fomento à CT&I no Brasil nunca foi explicitado como significativa prioridade governamental. O primeiro parágrafo deste texto mostra que isso implica uma gigantesca perda de oportunidade.

A humanidade vive um momento em que as perspectivas de futuro envolvem incertezas que possivelmente nunca foram maiores. Essas perspectivas variam dentro de um amplo espectro de possibilidades que vão de utopias a distopias radicais. Este, portanto, era o momento do Brasil assumir uma postura firme, partindo da própria Presidência

da República, baseada em três vertentes: (i) a explicitação da importância institucional da CT&I; (ii) o aumento de recursos destinados à área; e (iii) o planejamento visando a adequação e a melhoria da eficiência do atual sistema de fomento à CT&I, incluindo aspectos estruturantes, ações estratégicas e identificação de áreas temáticas prioritárias. A comunidade brasileira que atua em CT&I já mostrou estar apta a responder a contento.

O que se observa desde 2015, contudo, é rigorosamente o oposto disso.

Como foi visto, orçamento do MCTIC em 2019 retrocedeu 14 anos, ficando inferior, em termos reais, ao de 2005. Não há indicações de que isso venha a se reverter, pelo contrário, as evidências apontam para o agravamento do quadro.

Escolher desinvestir em CT&I não é apenas escolher rumar na contramão do que faz o grupo de países desenvolvidos do qual o Brasil sempre almejou fazer parte. É optar voluntariamente por um caminho que deverá conduzir o Brasil a uma posição marginal no quadro mundial das nações. É, ainda, optar por expor o país a toda sorte de riscos, nestes tempos de enormes incertezas. É, finalmente, optar por deixar sua população, notadamente os mais pobres, vulnerável e à mercê das possíveis piores consequências das eventuais distopias que ameaçam a humanidade neste século XXI.

Essa política precisa ser revertida imediatamente.

A responsabilidade por ela haverá de ser cobrada.

## REFERÊNCIAS

BOSTROM, N. The Transhumanist FAQ: a general introduction. World Transhumanist Association, 2003. Disponível em: <<https://www.nickbostrom.com/views/transhumanist.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2019.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC nº 1. Disponível em: <<https://bit.ly/350iZQN>>. Acesso em: 14 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC nº 2. Disponível em: <<https://bit.ly/353EvV6>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC nº 3. Disponível em: <<https://bit.ly/35djl6S>>. Acesso em: 18 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC nº 4. Disponível em: <<https://bit.ly/335PjAJ>>. Acesso em: 18 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC nº 5. Disponível em: <<https://bit.ly/342P1eZ>>. Acesso em: 18 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC nº 6. Disponível em: <<https://bit.ly/35krV3B>>. Acesso em: 18 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC nº 7. Disponível em: <<https://bit.ly/2XrYvxX>>. Acesso em: 18 nov. 2019.

BRITO CRUZ, C.H.; PACHECO, C.A. Desafios para C&T&I em São Paulo e no Brasil: Parte 2, 2019. Disponível em: <<http://fapesp.br/eventos/2019/13067/brito.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

CANDOTTI, E. “Fica MCTI” e o dr. Ulisses. In: Cad. Saúde Pública, vol. 32, n. 7, Rio de Janeiro, 2016.

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CGEE). Mestres e Doutores 2015: Estudos da demografia da base técnico-científica brasileira; Brasília, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2CHSa81>>. Acesso em: 14 nov. 2019.

ENRIQUEZ, J. & GULLANS, S. Evolving Ourselves: Redesigning the Future of Humanity – One Gene at a Time. Portfolio, 2015.

HARARI, Y. N. Sapiens: uma breve história da humanidade. Porto Alegre, L&PM, 2015.

\_\_\_\_\_. 21 lições para o século XXI. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

\_\_\_\_\_. Entrevista com Yuval Hariri. Programa Roda Viva, TV Cultura, São Paulo, 2019. Disponível em: <[https://tvcultura.com.br/videos/71853\\_roda-viva-yuval-hariri-11-11-2019.html](https://tvcultura.com.br/videos/71853_roda-viva-yuval-hariri-11-11-2019.html)>. Acesso em: 25 nov. 2019.

KOLBERT, E. A sexta extinção: Uma história não natural. São Paulo: Ed. Intrínseca, 2105.

JACOBSTEIN, N. AI and Machine Learning Implications: Technical, Business, Ethical; SU Global Summit, São Francisco, CA, EUA; ago. de 2019. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=9nqBWyZWNX0>>. Acesso em 18 nov. 2019.

MANINI, R. “Estabilidade e responsabilidade na política de inovação são principais marcas”. In: Cienc. Cult., vol.67, n.2, São Paulo, abr./jun. 2015.

NEGRI, F. & KOELLER, P. “O declínio do investimento público e ciência e tecnologia: uma análise do orçamento do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações até o primeiro semestre de 2019”. IPEA, Nota técnica n. 48, ago. de 2019, Disponível em: <<https://bit.ly/377KWbe>>. Acesso em: 13 nov. 2019.

PINKER, S. Os anjos bons da nossa natureza. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

\_\_\_\_\_. O novo iluminismo. São Paulo, Companhia das Letras, 2018.

ROLNICK, D. et al. Tackling Climate Change with Machine Learning; open access arXiv.org, 2019. Disponível em: <<https://arxiv.org/pdf/1906.05433v2.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2019.

WALLACE-WELLS, D. A terra inabitável. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

WORLD POPULATION REVIEW (WPR). GDP Ranked by Country, 2019. Disponível em: <<http://worldpopulationreview.com/countries/countries-by-gdp/>>. Acesso em: 28 nov. 2019.



# AVANÇOS E RETROCESSOS NA COMUNICAÇÃO E NA INFORMAÇÃO NO BRASIL

ROSEMARY SEGURADO<sup>1</sup>

TATHIANA CHICARINO<sup>2</sup>

JOÃO VIEIRA NETO<sup>3</sup>

O campo da comunicação e da informação é central na dinâmica política contemporânea. O presente ensaio analisa criticamente o panorama da comunicação no Brasil, tendo como eixo a interface com o Estado. Para tanto, focaremos em alguns contextos informacionais, trazendo seu histórico, a atual conjuntura e os fundamentos legais que o caracterizam. São eles: o sistema público de comunicação – TV Brasil e NBR; o Marco Civil da Internet, a Lei de Acesso à Informação (LAI); a Lei Geral de proteção de Dados; e, ao final trataremos das *fake news* e dos possíveis papéis do Estado em um ambiente marcado pela desinfor-

---

1. Professora do Programa de Estudos Pós-graduados em Ciências Sociais da PUCSP e da Escola de Sociologia e Política de São Paulo, Coordenadora do Curso Mídia, Política e Sociedade da FESPSP; Pesquisadora do Núcleo de Estudos em Arte, Mídia e Política da PUC/SP (NEAMP). Editora da Revista Aurora.

2. Doutoranda em Ciências Sociais pela PUC/SP. Professora da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo. Pesquisadora do Núcleo de Estudos em Arte, Mídia e Política da PUC/SP (NEAMP). Integra o Grupo de Pesquisa “Comunicação e Sociedade do Espetáculo” da Casper Líbero. Editora da Revista Aurora.

3. Jornalista (Universidade Presbiteriana Mackenzie) especialista em Mídia, Política e Sociedade pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo.

mação e pela adoção de estratégias políticas que solapam as instituições democráticas, quadro não exclusivo de nosso país, mas que se espalha em muitos outros países.

A comunicação e a informação são pilares fundamentais para uma sociedade democrática. Por meio da comunicação mediada pelas TVs, rádios, plataformas da internet e mesmo redes tecnossociais, mobilizações da opinião política podem ocorrer tanto promovendo a disputa de agenda referente à definição sobre quais temas são os mais importantes e por isso devem ser debatidos (MCCOMBS, 2004), quanto em como serão interpretados (PORTO, 2004) e também ressignificados em especificidades individuais e/ou coletivas.

Pelo acesso à informação, horizontes simbólicos podem ser ampliados, processos de emancipação podem ser iniciados; pela desinformação pode-se estimular o seu contrário através de representações pré-fabricadas e reificadas do mundo que usurpam a consciência e previnem a crítica democrática, como bem qualifica Ramonet (2013). O mesmo autor irá adicionar mais um elemento ao complexo processo informativo que estamos submetidos, já que pelo excesso ou sobrecarga de informação podemos nos ver subsumidos a um comportamento de autocensura que pendula entre a sensação de estar informado sobre tudo e em sua consequente perda de proatividade, e a total exaustão que pode gerar uma recusa de informar-se.

A partir da articulação entre os processos comunicativos e informativos é possível que novas formas de entendimento e de atuação política sejam gestadas, contudo, isso não significa que partam de uma intrínseca orientação progressista. Concepções retrógradas, objetivos políticos regressivos e agendas obscurantistas também encontram o seu lugar. Nesse sentido, a comunicação pública e o acesso à informação qualificada se configuram como campos em constante e ferrenha disputa.

Se por um lado a liberdade de pensamento e expressão tem um estável lugar no cabedal de direitos de cidadania (ainda que autoritaris-

mos sempre a espreitem) a comunicação e a informação nem sempre são tratadas como um direito derivado dessa liberdade, embora a Convenção americana sobre direitos humanos de 1969 tenha explicitado que: “toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras”<sup>4</sup>. Nos estertores da ditadura civil-militar brasileira, que duraria longos 21 anos e seria marcada por perseguições, mortes e censuras, surge a Frente nacional por políticas democráticas de comunicação (FNPDC), um movimento da sociedade civil que protagonizou importantes embates para que políticas de comunicação fossem inseridas na Constituição Federal promulgada em 1988. Nela um capítulo pioneiro foi destinado à comunicação social (BRASIL, 2002), onde destacamos os seguintes artigos: proibição do controle e exercício de função em emissoras de rádio e TV, sendo essas concessionárias de serviço público, por parte de políticos; objetivar a redução de desigualdades sociais e regionais no âmbito da comunicação; proibição de formação de monopólios e/ou oligopólios midiáticos; estabelecimento de “um sistema de complementaridade entre comunicação privada, estatal e pública” (VANNUCHI, 2018, p. 178).

Embora reconheçamos que seja importante que a função social dos meios de comunicação seja construída coletivamente a partir de bases democráticas e plurais “não se muda esse paradigma sem promover mudanças e ajustes no âmbito normativo” (VANNUCHI, 2018, p. 174). Ou seja, há que se colocar em prática os pilares constitucionais a partir da regulamentação efetiva do setor, o que ainda não foi feito, “não apenas no âmbito das outorgas em radiodifusão ou dos oligopólios de mídia, mas também no que se refere à internet” (p. 168).

---

4. Sobre a Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969, ou o Pacto de San José da Costa Rica. Disponível em: <[https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm)>. Acesso em: nov. 2019.

Durante o período da presidência de Luiz Inácio Lula da Silva reconheceu-se a comunicação efetivamente como um direito pelo decreto-lei 7.037 de 31 de dezembro de 2009:

que instituiu a terceira edição do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Sua diretriz número 22 tem o condão de conciliar os conceitos de “comunicação”, “informação” e “democracia”, e apresentá-los como princípios orientadores da abordagem contemporânea dos direitos humanos (VANNUCHI, 2018, p. 169).

Tal feito propiciou a retomada do debate sobre democratização da comunicação pelo Fórum nacional pela democratização da comunicação (FNDC) que nesse mesmo ano elaborou propostas de regulação na 1ª Conferência Nacional de Comunicação<sup>5</sup> e pelo projeto de lei de iniciativa popular da Mídia Democrática de 2013<sup>6</sup>. Embora o projeto não tenha sido submetido ao Congresso Nacional por se considerar que não havia possibilidade de aprová-lo, essa iniciativa foi fundamental por articular diversos setores defensores da democratização dos meios de comunicação e pelo desdobramento a outras iniciativas importantes no setor. Uma das mais importantes legislações do setor, o Marco Civil da Internet, aprovado em 2014 projetou o país no debate internacional sobre a regulamentação da internet. Em 2009 teve início a discussão para a construção de um projeto colaborativo de Marco Civil da Internet no Brasil. Foi uma iniciativa da Secretaria de assuntos legislativos do Ministério da Justiça, em parceria com o Centro de tecnologia e sociedade da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro com a participação dos sujeitos sociais, tais como usuários, acadêmicos, parlamentares, instituições públicas e privadas e de representantes governamentais interessados no tema.

5. Disponível em: <<http://fndc.org.br/forum/quem-somos/>>. Acesso em: nov. 2019.

6. Disponível em: <<http://www.intervezes.org.br/direitoacomunicacao/?p=27439>>. Acesso em: nov. 2019.

O projeto elaborado pela plataforma colaborativa foi apresentado pela ex-presidenta Dilma Rousseff e tramitou entre 2011 e 2014 no Congresso nacional. Aprovado em 2014 foi anunciado na Netmundial, encontro que reuniu os mais importantes pesquisadores em âmbito global sobre a internet, tendo sido recebido com entusiasmo por colocar o debate da regulamentação global da internet em outro patamar.

Entre os principais aspectos aprovados pelo Marco Civil da Internet estava a definição de regras claras para os direitos e deveres dos cidadãos e a garantia da neutralidade de rede, com previsão de tratamento igual para todo conteúdo que trafega na internet. Esse dispositivo na atualidade vem sendo atacado, principalmente após a Comissão Federal de Comunicações dos Estados Unidos (FFC) ter derrubado esse princípio das leis americanas.

#### SISTEMA PÚBLICO DE COMUNICAÇÃO - TV BRASIL E A NBR

Considerada um dos maiores avanços no setor das comunicações durante os governos do Partido dos Trabalhadores, a Empresa Brasileira de Comunicação (EBC) é um marco no sistema público de comunicação do país.

A televisão nasceu no Brasil já sob a égide do sistema comercial, importado dos Estados Unidos, em detrimento do modelo público aplicado na Europa. Aqui, desde os anos 1950, as “telinhas” se sustentam predominantemente com base na venda de seus espaços aos publicitários e, em consequência, à interferência de empresários interessados em possíveis – e prováveis – ganhos financeiros.

Dessa maneira, esse poderoso meio de comunicação, cuja influência só aumentou ao longo das décadas seguintes, viu-se administrado desde o princípio por gestores com objetivos, interesses e prioridades com

viés econômico. O lucro representando sua primeira missão. Para tanto, a busca por audiência, e por meio dela de contratos de publicidade comerciais, se tornou tarefa fundamental – não necessariamente, todavia, aliada à qualidade de programação. Trata-se de uma busca incessante não por espectadores, mas sim por consumidores (RINCÓN, 2002).

No fim das contas, a TV e outras mídias que tomaram o mesmo caminho passaram a substituir a necessária prestação de serviço público – característica inerente aos meios de comunicação de massa – por um negócio marcadamente empresarial. As telas se tornaram vitrines desejadas pelos anunciantes e estes, clientes cobiçados. Como resultado, o serviço público passou a ser refém das conveniências particulares, de estratégias de propaganda comercial nos mais variados níveis.

A comunicação pública sempre foi preterida, visto que sua missão vai exatamente contra o projeto estabelecido pelas redes comerciais. Ainda que entusiastas promovessem alternativas ao *status quo*, tais como emissoras educativas e universitárias, estas ficavam relegadas a ambientes regionais ou segmentados, com feroz oposição do poderio dos canais privados. Jamais prosperaram a níveis consideráveis quaisquer experiências exclusivamente públicas.

Tal panorama parecia encontrar no novo milênio uma zona de transição. Os debates em prol do estímulo à comunicação pública tomaram corpo ao longo do primeiro mandato do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Durante o segundo governo do petista que a discussão se converteu em prática.

Em outubro de 2007, seis meses após a realização do I Fórum Nacional de TVs Públicas – evento crucial para a ampliação de demandas e a pressão democrática sobre o setor, com participação de diferentes instâncias da sociedade civil –, Lula editou a Medida Provisória 398 para instituir a EBC.

Fruto da fusão da RADIOBRÁS e da Associação de comunicação educativa Roquette Pinto, a EBC surgiu para implantar e coordenar a opera-

ção e a exploração dos serviços de radiodifusão pública, além de instituir um sistema público independente do governo federal. A notícia da criação da empresa foi recebida com certo alento pelos ativistas que tinham como pauta a pluralidade nas comunicações. Formada por instâncias de participação da sociedade civil, como o Conselho Curador e a Ouvidoria, a EBC provocava espanto. Poderia ser um divisor de águas para encerrar o ciclo da submissão ao mercado e/ou ao poder.

Outras bases garantidoras de sua formação, entretanto, agiram contra esta tarefa e levaram, junto a outros fatores, à derrocada da empresa. No estatuto da EBC seguiram impressas as marcas que confundem o bem público, referente à preservação dos interesses da população, e o estatal, atrelado exclusivamente às conveniências das instituições e daqueles que ocupam seus cargos.

Trechos da legislação que deu origem à EBC demonstram alguns dos motivos pelos quais a nova empresa, alegadamente pública, tornou-se governamental. Entre eles, a submissão às decisões da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República e a influência do Executivo na composição de conselhos através de indicações políticas. Destaca-se ainda o inciso VI do artigo 8º que deixa clara a responsabilidade da EBC “prestar serviços no campo de radiodifusão, comunicação e serviços conexos, inclusive para transmissão de atos e matérias do governo Federal”<sup>7</sup>. É fato que a EBC desde o início foi gestora não apenas da TV Brasil, mas também da TV NBR, canal responsável pela transmissão dos atos do governo central. Talvez essa ligação fosse a justificativa para os serviços a serem prestados ao Palácio do Planalto. Contudo, esse laço é incompatível com a premissa de tornar a EBC um ente não estatal.

Tal conjuntura, no entanto, ainda observaria drásticas mudanças no decorrer dos anos seguintes. A começar pela própria sucessora política de Lula, Dilma Rousseff.

---

7. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11652.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11652.htm)>. Acesso em: 04 mar. 2020.

A presidenta agiu para “tirar poder da empresa pública, cortar investimento e aumentar as dotações orçamentárias para os meios hegemônicos tradicionais, conforme pesquisa do jornal Folha de São Paulo” (SANTOS; NOVION, 2017). A calamidade financeira obrigou servidores a decretar greve e levou editores do principal jornal da TV Brasil a lançar mão de música para preencher os “buracos” provocados pela paralisação<sup>8</sup>. Nota-se que mesmo governos alinhados a ideologias à esquerda, declaradamente mais afeitas à necessidade da democratização da mídia, fracassaram nesse propósito. A situação, contudo, ganhou tons mais graves e tomou forma descontrolada nas administrações seguintes, vinculados à direita. Sob a gestão de Michel Temer, a EBC levou duros golpes. Logo na primeira semana à frente, ainda que de forma interina, da Presidência da República, o emedebista exonerou o diretor-presidente da empresa, Ricardo Pereira de Melo. Restavam ainda três anos para o fim do mandato de Melo e o estatuto da empresa garantia a permanência do jornalista no cargo até o fim do período.

#### QUADRO 1 – COMPARATIVO ORÇAMENTOS NACIONAIS ANUAIS COM RÁDIO-DIFUSÃO<sup>9</sup>

País	Orçamento per capita (€)	Ano
Noruega	155,49	2011
Alemanha	118,53	2011
Japão	37,48	2015
Canadá	27,46	2013
Rep. Tcheca	23,98	2016
Estados Unidos	2,92	2012
Brasil	0,84	2016

Fonte:

8. Disponível em: <<https://noticiasdatv.uol.com.br/noticia/televisao/em-greue-jornal-da-tv-brasil-tem-falhas-e-musica-para-tapar-buraco-1066>>. Acesso em: 04 mar. 2020.

9. O. P. Pieranti. *A importância da EBC e da comunicação pública no Brasil atual*. Brasília, maio de 2019. Mimeo.

A decisão ilegal de Temer resultou em contestações no Supremo Tribunal Federal e o governo decidiu, então, reformar a estrutura da EBC. O que já era deficiente ficou pior. Com aval do Congresso Nacional, Temer extinguiu a inviolabilidade do mandato do diretor-presidente e aumentou o número de indicações do governo à Diretoria executiva. A ação mais desastrosa, entretanto, foi o desaparecimento do Conselho curador, figura ímpar para a garantia de autonomia na definição de produção e programação e participação da sociedade.

Se a mudança desembarçou ainda mais os rumos do aparelhamento da empresa, o proselitismo ganhou novos capítulos sob Jair Bolsonaro. Enquanto candidato ameaçou privatizar ou até extinguir a “TV Lula”<sup>10</sup> – alcunha que a TV Brasil ganhou por, supostamente, ter sido criada para defender o governo do petista. Mas, ao que parece até o presente momento, embora o atual presidente relembra ocasionalmente a promessa<sup>11</sup>, temos de fato agora a “TV Bolsonaro”. Uma televisão, aliás, não só politicamente, mas ideologicamente aparelhada. Se antes o então deputado federal e candidato a presidente afirmava que a estatal não “servia para nada”<sup>12</sup>, após sua posse passou a tomar medidas diferentes. Não com vistas ao aperfeiçoamento da empresa, e sim à sua instrumentalização – atitude que sempre fez questão de relacionar aos “esquerdistas”. Foi este governo que determinou a fusão de um canal abertamente governamental, a NBR, com a TV Brasil sob a justificativa de “otimização de recursos”<sup>13</sup>. Entretanto, a concepção da chamada “Nova TV Brasil” levou, na verdade, ao agravamento da ingerência do Palácio do Planalto e impossibilitou a capacidade dos espectadores de distinguir claramente

---

10. Disponível em: <<https://noticiasdatv.uol.com.br/noticia/televisao/jair-bolsonaro-diz-que-vai-extinguir-ou-privatizar-a-tv-brasil-criada-por-lula-23012>>. Acesso em: 04 mar. 2020.

11. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/promessa-de-campanha-ebc-sera-extinta-afirma-bolsonaro-23708282>>. Acesso em: 04 mar. 2020.

12. Disponível em: <<https://youtu.be/jbncwjeqTlw?t=82>>. Acesso em: 04 mar. 2020.

13. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/556015-entidades-consideram-ilegal-fusao-da-tv-brasil-com-a-nbr/>>. Acesso em: 04 mar. 2020.

os conteúdos veiculados no canal, se são públicos ou estatais. A programação foi reestruturada, oferecendo espaço para a apresentação de inserções publicitárias do Poder Executivo e até interrompendo programas para a transmissão de cerimônias oficiais. A fusão fere o artigo 223 da Constituição Federal, o qual determina a complementaridade dos sistemas de comunicação estatal, privado e público em solo tupiniquim. Não à toa, a decisão unilateral acabou questionada nos tribunais. O Ministério Público Federal classificou a medida como “ilegal”<sup>14</sup>. Mesmo em programas alegadamente imparciais, como *Brasil em Pauta*, *Impressões e Repórter Brasil*, transparecem o grau de comprometimento da isenção da TV Brasil. Convidam integrantes do governo para entrevistas sem bases críticas, com grande viés publicitário, abordando apenas assuntos confortáveis para esses agentes. No site da TV Brasil, vemos as edições que já foram ao ar. Foram 22 programas, sendo 8 (mais de um terço) com membros do governo, parlamentares aliados ou responsáveis por pautas de interesse do governo. Os outros convidados são figuras das artes e da sociedade civil com relevância nacional. Porém, ninguém com um perfil minimamente contestador em relação a quem hoje ocupa o poder de Estado. (CARTA CAPITAL, 2019).

Desta forma percebe-se com clareza os sinais de retrocesso e desconstrução do que foi democraticamente proposto. O que inicialmente foi desenvolvido para se tornar um sistema público de comunicação para as TVs públicas, seguindo modelos consagrados em países europeus está sendo solapado e transformado em uma plataforma de apoio ao governo. O que pode ser identificado com procedimentos diversos em relação à transparência governamental e o acesso à informação, como é descrito resumidamente na seção a seguir.

---

14. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/mpf-separacao-entre-tv-brasil-canal.pdf>>. Acesso em: 04 mar. 2020.

## LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LAI)

Em um ambiente comunicacional já com a presença da internet, a interatividade entre a sociedade e o Estado ganham um novo potencial, assim, os marcos regulatórios em prol da transparência e da participação de representantes da sociedade civil organizada passam a ter um relevante papel na garantia dos fundamentos de uma comunicação democrática.

Esse é o caso da Lei de Acesso à Informação (LAI), sancionada em 2011 pela presidenta Dilma Rousseff onde:

São estabelecidos os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso, observados grau e prazo de sigilo, a abrangência da sua atuação, as formas de transparência ativa e passiva, entre outros aspectos (CRUZ; SILVA; SPINELLI, 2016, p. 06).

A LAI se refere à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, Executivo, Legislativo, Cortes de Contas, Judiciário, Ministério Público, Autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e entidades privadas que recebem recursos públicos (BRASIL, 2011).

Contudo, existem alguns procedimentos que devem ser observados pelos entes federativos em sua regulamentação, o que dificulta a universalização do acesso à informação pública. Ainda falta também uma regulamentação que defina prazos e processos para seu cumprimento. Tampouco os setores da administração pública estão preparados para o atendimento dessa demanda. Em paralelo, o consumidor de notícias é carente de pleno acesso à informação, uma vez que toda difusão de notícia é mediada pelos veículos de comunicação – sujeita, portanto, às etapas de seleção e edição, conduzida cotidianamente por editores que não encontram qualquer tipo de sanção quando sonegam informação, seja por dolo ou de forma propositada.

## Ainda assim, a LAI

é um mecanismo positivado de diálogo entre a Administração Pública e a sociedade. Fortalece o direito do cidadão de buscar informação, de ser informado e de informar com vistas a, dentre outros, efetivar o direito à verdade e à memória. Possibilita, ainda, ao cidadão ser um partícipe no monitoramento, na avaliação e no controle social da ação e da tomada de decisões pelo Estado, que, a nosso ver, desemboca na legitimidade, qualidade e eficiência da gestão pública (BARROS; MEDLEG, 2018, p. 05).

Ou seja, potencializa o ideal de soberania popular embora “o aspecto mais importante no caso brasileiro se refira à necessidade de cultivo de uma cultura da transparência, transpondo-se o debate para além daquelas normas constitucionalmente estabelecidas sobre a publicidade dos atos do governo” (MARQUES, 2016, p. 24).

É mesmo assim o acesso à informação não é assegurado em todos os momentos e nem para todos. Vimos esse fato evidenciado em 2017 durante a gestão de João Dória (PSDB) na Prefeitura de São Paulo<sup>15</sup> com uma tentativa deliberada de dificultar o acesso de jornalistas a dados previamente solicitados. Na mesma perspectiva, o governo do atual presidente da república, vem descumprindo a aplicação da LAI, impedindo que a sociedade possa acompanhar as ações governamentais, vedando ilegalmente, por exemplo, o acesso às informações sobre despesas públicas com cartões corporativos da Presidência da República, entre outros. Por meio de um decreto assinado pelo vice-presidente Hamilton Mourão, o governo tentou alterar as regras de aplicação da lei permitindo “que ocupantes de cargos comissionados da gestão, em muitos casos sem vínculo permanente com a administração pública, pudesse classificar dados

---

15. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/mpf-separacao-entre-tv-brasil-canal.pdf>>. Acesso em: 04 mar. 2020.

do governo federal como informações ultrassecretas e secretas”.<sup>16</sup> Desta forma estamos vendo em processo um conjunto de iniciativas e posicionamentos presidenciais que atentam ao estado democrático de direito, buscam burlar ou alterar legislação democrática estabelecidas, atuam em favor do desmoronamento de um dos principais pilares da gestão democrática que é o acesso à informação, público e qualificado. Nesse particular pode ser observado da mesma forma o retrocesso em marcha.

### LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS

A Lei geral de proteção de dados (LGPD) 13.709/2018 regulamenta as atividades de tratamento dos dados pessoais no sentido de garantir a privacidade dos cidadãos, baseada na General Data Protection Regulation (GDPR) da União Europeia, consiste num marco legal para a proteção de dados pessoais e privacidade no país.

A LGPD estabelece regras bastante detalhadas para a coleta, uso, tratamento e armazenamento de dados pessoais e produzirá impactos significativos em diversos setores da economia, estabelecendo novos parâmetros para as relações entre: clientes e fornecedores de produtos e serviços, nas relações de trabalho entre empregados e empregadores, também altera as relações comerciais nacionais e transnacionais, ou seja, modifica todas as relações nas quais os dados pessoais sejam coletados, tanto no ambiente digital quanto fora dele.

Trata-se de uma legislação que fundamenta um conjunto de valores, tais como: autodeterminação informativa; liberdade de expressão, de comunicação e de opinião; garante a inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem; impulsionar ações para o desenvolvimento econômico, tecnológico e a inovação; garante a livre iniciativa, livre concorrência

---

16. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/02/apos-derrota-na-camara-bolsonaro-revoga-decreto-que-mudava-lei-de-acesso.shtml>>. Acesso em: nov. 2019.

e defesa do consumidor. Outro aspecto central da lei é a defesa dos direitos humanos e dignidade das pessoas. Um dos maiores problemas da lei que tem previsão de implantação a partir de 2020 é a ausência de deliberações para seja criado um ente autônomo para fiscalizar o cumprimento das regras estabelecidas.

Está presente na lei o conceito de “dado sensível”, entendido como informações que podem identificar uma pessoa, como origem racial ou étnica, convicções religiosas, opiniões políticas, saúde ou vida sexual. Esses dados deverão ter maior nível de proteção para evitar práticas discriminatórias, garantindo a privacidade dos cidadãos. Esse aspecto é um elemento central do debate necessário sobre a defesa da privacidade e garantia de direitos do cidadão. A economia de mercado descobriu recentemente o gigantesco valor comercial que pode ser atribuído aos dados pessoais de milhões de pessoas em cada país. Estamos vivendo hoje em uma realidade econômica em que os dados e informações pessoais de grandes contingentes da população vem sendo considerados como o principal e mais valioso ativo buscado por empresas. Considerando que na sociedade da tecnológica e conectada, as informações individuais e coletivas podem se tornar novos motores para economia, para as vendas e para influenciar a política, verificamos, como pode ser encontrado nos escândalos recentes envolvendo campanhas eleitorais e a empresa Cambridge Analytica. Sabe-se hoje que essa empresa inglesa desenvolveu tecnologia que combinava a garimpagem e a análise de dados, com psicologia de massa, para o marketing político. O que comprovadamente ocorreu na campanha conhecida como BREXIT no Reino Unido e nas eleições de 2016 no EUA. Os dados foram obtidos de forma ilegal por parte da empresa e utilizados para a manipulação de resultados eleitorais.<sup>17</sup> Fraude semelhante claramente ocorreu nas eleições brasileiras em

---

17. Disponível em: < [https://brasil.elpais.com/tag/caso\\_cambridge\\_analytica](https://brasil.elpais.com/tag/caso_cambridge_analytica)>. Acesso em: 16 jan. 2020.

2018, com uso massivo, financiamento empresarial ilegal de campanha por meio de disparos em massa de mensagens pelo aplicativo WhatsApp, entre outros.<sup>18</sup> Um dos pontos ainda imprecisos na regulamentação da legislação recém aprovada é a fiscalização que ficaria a cargo de uma autarquia, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD). Embora a implantação da lei esteja prevista para 2020 e a ANPD deverá ter um papel fundamental no cumprimento da legislação, ainda não foram dados passos concretos para a criação desse órgão fiscalizador.

Outro aspecto importante no que diz respeito à privacidade de dados são os processos em curso para a privatização do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) e da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV), empresas de processamento de dados cuja privatização foi anunciada pelo ministro da Economia, Paulo Guedes.<sup>19</sup> Diversos setores da sociedade civil questionam essa privatização, tendo em vista que dados estratégicos da população brasileira ficariam disponíveis a empresas multinacionais, questão que fere a soberania nacional.<sup>20</sup> Estudos aprofundados precisam ser desenvolvidos para ampliar o conhecimento existente sobre fenômenos tão recentes. Avaliar o potencial impacto econômico positivo para o país que garanta de forma realmente efetiva a privacidade e a não invasão/venda de dados pessoais. Esse é um papel de extrema relevância a ser cumprido pelo Estado na defesa de democracia e na proteção contra violações desta natureza, evitando as manobras recentes no setor público voltadas à venda ilegal de dados pessoais por concessionárias de serviços públicos.<sup>21</sup>

18. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/10/whatsapp-admite-envio-massivo-ilegal-de-mensagens-nas-eleicoes-de-2018.shtml>>. Acesso em: 16 jan. 2020.

19. Disponível em: <[https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2019/12/04/internas\\_economia,811395/conselho-recomenda-inclusao-de-serpro-e-dataprev-em-privatizacoes.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2019/12/04/internas_economia,811395/conselho-recomenda-inclusao-de-serpro-e-dataprev-em-privatizacoes.shtml)>. Acesso em: 16 jan. 2020.

20. Disponível em: <<https://tecnologia.ig.com.br/2019-10-09/lei-geral-de-protecao-de-dados-deve-diminuir-venda-de-dados-pessoais-na-dark-web.html>>. Acesso em: 16 fev. 2020.

21. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com.br/blog/venda-de-dados-pessoais-e-proximo-passo-da-revolucao-de-big-data/>>. Acesso em: 16 fev. 2020. <https://monitordigital.com.br/pf-vai-investigar-denuncia-sobre-venda-de-dados-pessoais>. Acesso em: 16/02/2020.

## FAKE NEWS E DESINFORMAÇÃO

Embora não seja um ponto central do artigo, abordaremos também as *fake news* e a desinformação, amplamente praticadas durante a campanha eleitoral, motivo que levou a criação de uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) do Congresso Nacional, ainda em fase de convocação para depoimentos.

Criada em agosto de 2019 com o objetivo de investigar os ataques cibernéticos que tenham como objetivo atacar a democracia e o debate público, além de investigar os usos de perfis falsos durante as eleições de 2018 que teriam influenciado os resultados do pleito.

Em estudo apresentado em novembro de 2019, a Avaaz (rede para mobilização social global pela internet) divulgou pesquisa revelando que 7 em cada 10 brasileiros se informam pelas redes sociais e 62% acreditaram em algum tipo de notícia falsa.

Trata-se de um dado muito preocupante, considerando que desde 2016 o fenômeno popularmente conhecido como *fake news*. Em primeiro lugar é importante diferenciar *fake news* de desinformação. Grosso modo, podemos compreender *fake news* como notícia falsa, e o termo tem sido usado por grupos poderosos com objetivo de atacar a credibilidade de conteúdos jornalísticos e informativos. Desinformação é um fenômeno mais complexo, que pode ser desde de informações falsas, inexatas ou deturpadas e que causam um prejuízo público, muitas vezes podem ser compartilhadas pelas redes sociais por pessoas que não checaram a veracidade da informação e a compartilharam.

Em outubro de 2018, durante as eleições presidenciais mais polarizadas da história do Brasil, a jornalista Patrícia Campos Mello, do jornal Folha de São Paulo, publicou reportagem na qual denunciava que um grupo de empresários patrocinava disparo em massa de mensagens

pelo aplicativo Whatsapp contra a candidatura de Fernando Haddad do Partido dos Trabalhadores.<sup>22</sup> Em outubro de 2019, um ano após as eleições, o representante do aplicativo Whatsapp, participando do Festival Gabo, na Colômbia, confirmou que terceiros utilizaram o aplicativo para disparar mensagens falsas e até mesmo verdadeiras durante as eleições presidenciais, prática que desrespeita a legislação eleitoral do país.<sup>23</sup> As investigações ainda estão em andamento<sup>24</sup>, a CPMI das *fake news* pode avançar nessa perspectiva, inclusive a partir de depoimentos colhidos que confirmam que essa prática continua sendo realizada pelo governo de Jair Bolsonaro.<sup>25</sup> Resta saber como serão concluídas as investigações e, principalmente, se haverá punição para aqueles cujas condutas estão corroendo a democracia.

### Considerações finais

O presente texto para reflexão procurou apontar elementos que demonstrem a relevância do setor público de comunicação para um país democrático. Bem como explicitou as diversas ameaças que pairam sobre a democracia brasileira a partir do uso e financiamento privado ilegais de ferramentas de comunicação digital em massa para a manipulação da opinião pública em período eleitoral, mas não apenas nestes momentos. Destacou ainda o desmonte em curso dos diversos mecanismos e instrumentos de defesa do sistema público de radiodifusão e comunicação e tecnologia de informação. Os próximos anos serão decisivos para a democracia no Brasil e o panorama é sombrio.

---

22. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/11/90-dos-eleitores-de-bolsonaro-acreditaram-em-fake-news-diz-estudo.shtml>>. Acesso em: 04 mar. 2020.

23. Disponível em: <[https://www.jornaldocomercio.com/\\_conteudo/politica/2019/10/707520-stf-apura-ligacao-entre-rede-de-fake-news-pro-bolsonaro-e-ataques-a-corte.html](https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/politica/2019/10/707520-stf-apura-ligacao-entre-rede-de-fake-news-pro-bolsonaro-e-ataques-a-corte.html)>. Acesso em: 04 mar. 2020.

24. Disponível em: <<https://istoe.com.br/se-bolsonaro-obstruir-a-justica-e-dever-do-stf-agir/>>. Acesso em: 16 jan. 2020.

25. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-10/cpmi-das-fake-news-discute-crimes-na-internet>>. Acesso em: 16 jan. 2020.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Fernando. “Agendamento da política”. In: ALBINO, Antonio & CANELAS, Rubim (org). *Comunicação e Política*. Conceitos e abordagens. Salvador: Editora UNESP, 2004.

BARROS, Dirlene Santos; MEDLEG, Georgete Rodrigues. “Acesso à informação na região nordeste: balanço da criação da LAI nos estados e o processo de sua regulamentação no Maranhão”. In: *Perspect. ciênc. inf.*, Belo Horizonte, v. 23, n. 1, p. 2-18, Jan. 2018.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. 18a ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 12.527*, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações... Brasília: DF, 2011.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. *Decreto-lei n. 7.724*, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art.5º, no inciso II do § 2º do art. 216 da Constituição. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2012.

BUCCI, Eugênio. “É possível fazer televisão pública no Brasil?”. In: *Novos Estudos*, São Paulo, n. 88, p. 5-17, dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n88/n88a01.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2019.

CARRATO, Ângela. “A TV Pública e seus inimigos”. In: *Anais do V Encontro latino de Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura*. Salvador, 2005. Disponível em: <<http://www.gepicc.ufba.br/enlepicc/pdf/AngelaCarrato.pdf>>. Acesso em: 09 nov. 2019.

CARTA CAPITAL. *Entrevista com Eduardo Bolsonaro é mais um sinal do aparelhamento da EBC*. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com>>.

br/blogs/intervozes/entrevista-com-eduardo-bolsonaro-e-mais-um-sinal-do-aparelhamento-da-ebc/>. Acesso em: 18 nov. 2019.

COUTINHO, Iluska; FALCÃO, Luis Felipe; ALMEIDA, P. I. N. Faça o que digo, mas não faça o que eu faço: a Comunicação Pública anunciada pela TV Brasil e a perspectiva pós-dissolução do Conselho Curador da EBC. In: *Comunicação e Sociedade*, São Bernardo do Campo, v. 40, n. 3, p.157-194, dez. 2018. Disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/CSO/article/view/7746/6531>>. Acesso em: 18 nov. 2019.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; SILVA, Thomaz Anderson Barbosa; SPINELLI, Mario Vinícius. “O papel das controladorias locais no cumprimento da Lei de Acesso à Informação pelos municípios brasileiros”. In: *Cad. Ebape BR*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 721-743, sept. 2016.

LEAL FILHO, L. L. *A televisão pública brasileira, um vazão histórico*. Porto Alegre, 2009. Disponível em: <[http://www.compos.org.br/data/biblioteca\\_212.pdf](http://www.compos.org.br/data/biblioteca_212.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2019.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil. *Ciberpolítica: Conceitos e experiências*. Salvador: Edufba, 2016

MCCOMBS, Maxwell. *A teoria da Agenda: A mídia e a opinião pública*. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

PORTO, Mauro P. “Enquadramentos da mídia e política”. In: ALBINO, Antonio & CANELAS, Rubim (org). *Comunicação e Política*. Conceitos e abordagens. Salvador: Editora UNESP, 2004.

RAMOS, Murilo César. *Empresa Brasil de Comunicação (EBC): uma análise do seu modelo*. Disponível em: <[https://www.academia.edu/5356535/Ebc\\_-\\_analse\\_modelo](https://www.academia.edu/5356535/Ebc_-_analse_modelo)>. Acesso em: 1 nov. 2019.

RAMONET, Ignacio. “A explosão do jornalismo na era digital”. In: MORAES, Dênis; RAMONET, Ignacio; SERRANO, Pascual. *Mídia, poder e contrapoder: Da concentração monopólica à democratização da informação*. São Paulo: Boitempo: 2013.

RINCÓN, Omar (Org.). *Televisão pública: do consumidor ao cidadão*. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2002.

SANTOS, Richard; NOVION, Jacques de. “Audiovisual, hegemonia e contra-hegemonia: O caso comparado da TV Pública no Brasil e na Argentina”. In: *Revista de estudos e pesquisas sobre as Américas*, v. 11, n. 3, p. 50-74, dez./2017. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/15966/14255>>. Acesso em: 12 nov. 2019.

VANNUCHI, Camilo. “O direito à comunicação e os desafios da regulação dos meios no Brasil”. In: *Galáxia*, n. 38, São Paulo, 2018, p. 167-180.

# DESENVOLVIMENTO, CULTURA E DEMOCRACIA

FREDERICO AUGUSTO BARBOSA DA SILVA<sup>1</sup>

PAULA ZIVIANI<sup>2</sup>

Desenvolvimento e cultura são fenômenos interdependentes. O desenvolvimento se refere a processos de transformação cultural, política, social e econômica simultaneamente, embora a densidade material e simbólica, a temporalidade e a espacialidade de cada uma dessas dimensões sejam diferentes; isto quer dizer que os modos do desenvolvimento são múltiplos e, ao mesmo tempo, integrados nas situações específicas.

No livro *Sobre ética e economia*, Amartya Sen (1999, p. 18) afirmou que a economia se ocupa de pessoas reais e implica na questão sobre “como devemos viver”, uma questão ética por excelência. Seguindo nessa linha, devemos imaginar que o desenvolvimento deve lidar com questões éticas complexas. Adicionalmente, a discussão do desenvolvimento cul-

---

1. Doutor em Sociologia pela UnB, Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), bacharel em Antropologia pela UnB, professor do Doutorado em Direito e Políticas Públicas do UNICEUB/DF, professor do Mestrado Ipea/Enap e colaborador do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares CEAM/UnB. Coordenou diversas pesquisas e avaliações sobre a economia da cultura e políticas públicas culturais. Áreas de pesquisa: planejamento público, sociologia da ação pública, análise de políticas públicas, políticas culturais, políticas de educação, economia da cultura e economia criativa.

2. Bacharel em Filosofia pela UFMG. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na DISOC do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); do Centro de Convergência de Novas Mídias (CNPq/UFMG); e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INPuT). Possui experiência em pesquisas e avaliações de políticas públicas de cultura. Seu interesse de pesquisa está relacionado aos seguintes temas: políticas culturais; comunicação e cultura; cidade e megaeventos.

tural deve considerar importantes questões relacionadas às escolhas dos modos de saber, viver e fazer das diferentes configurações sociais.

A cultura diz respeito a escolhas valorativas, metafísicas, religiosas e científicas. Refere-se a modos de relacionar pessoas entre si e com o meio ambiente. Também diz respeito ao uso de tecnologias. As artes se relacionam com as três dimensões, expressando saberes, formas da ética e maneiras de usar tecnologias.

A dificuldade da economia formal para tratar arte e cultura não surpreende. É reconhecida a sua limitação teórica para lidar com a complexidade expressiva, valorativa e ética. Entretanto, a economia tem alcance importante para lidar com as questões de logística e desenho das atividades culturais e artísticas. A redução do desenvolvimento ao crescimento do PIB, desconsiderando as pessoas, seu universo de direitos e capacidades de escolha é um equívoco ideológico, ético e político.

Outro equívoco habitual na análise do desenvolvimento cultural é o de identificar rapidamente a democracia com a representação, imaginação clássica da democracia liberal, sem considerar as partilhas de bens, direitos e reconhecimentos, os quais passaram a ser propostos a partir dos direitos sociais.

Ao nosso ver, seguindo a reflexão de Jacques Rancière (1996; 2014), a democracia tem a ver com o poder de qualquer um para destruir as condições de produção de grupos e classes sociais nas formas das assimetrias de poder e de qualquer tipo de desigualdade; as produções e distribuições materiais e simbólicas criam grupos (classes, frações, categorias, grupos etc.), ou seja, subjetivações, sujeitos e agentes sociais que devem ser reconhecidos como tal no contexto da igualdade de participação e tratamento político.

O inconsciente político produz separações imaginárias, institucionais e materiais com plena eficácia simbólica, isto é, produz grupos e classes a partir das lutas simbólico-culturais pela classificação das coisas e pessoas. As separações entre governantes e governados, entre competên-

cias técnicas e profissionais, entre o social e o político são partilhas simbólicas inscritas nas instituições e nos corpos. Qualquer regime político tem um elemento oligárquico que reduz a democracia a regras formais da constituição do Estado por oposição ao social e econômico. O Estado social e o “welfarismo” são desdobramentos dessa imaginação política e não coincidem com a democracia, embora constituam um conjunto de ações que intencionam considerar as pessoas em primeiro plano. Dessa forma, as políticas constitutivas e distributivas criam as condições para o exercício pleno dos direitos sociais, culturais e econômicos.

A democracia, assim, é um conjunto de práticas que inventa formas de manifestação das capacidades de todos, não tem como objetivos centrais estabilizar instituições estatais nem fixar posições sociais; ao contrário, as desconstrói propondo redistribuições que expressam a igualdade.

Por fim, é necessário enfatizar, a igualdade não é sistema de equivalências abstrato, mas um mundo em conflito com o mundo de diferentes oligarquias e com os métodos que desprezam as paixões, imaginações e subjetivações do popular; a democracia não se trata de um conjunto de objetivos, condições de existência, nem medida entre propriedades e indivíduos, mas um ponto de partida de igualdade que determina as práticas. A desigualdade, irmã fratricida e espelho da democracia, se refere a toda uma maneira de viver o mundo e reparti-lo. A desigualdade é o regime do dizível, do pensável e do factível, o reconhecimento das partilhas e sujeições históricas (RANCIÈRE, 1996). A pressuposição da desigualdade está inscrita na cenografia do dia a dia, ao contrário da democracia, imaginário e partilha simbólica do mundo sensível inscritos nos corpos a contrapelo das assimetrias de poder, riqueza e exclusões.

É sempre evidente que artistas mobilizam e são mobilizados por diferentes recursos e atores para produção e circulação de bens, o que lhes oferece a possibilidade de lidar com suas próprias necessidades, mas com sistemas de partilha que os interpela à condição de sujeitos, agentes ou sujeitados. A produção de bens simbólicos sempre pode encontrar nas ne-

cessidades materiais uma das suas razões. De fato, as raízes materiais da necessidade não podem ser omitidas de qualquer análise a respeito do desenvolvimento e de suas relações com a cultura, mas os bens simbólicos contêm um excedente. A expressão, as estéticas, os desejos, as alteridades, elementos mobilizados por processos de subjetivação e construção identitária etc. são aspectos que fogem à redução econômica e indicam a necessidade de traduzir a cultura nas suas expressões simbolizantes e subjetivas.

No caso, o que queremos assinalar é que o desenvolvimento deve ser pensado num primeiro momento à maneira de Sen (2010), ou seja, desenvolvimento como liberdade, o que implica em afirmar uma não oposição entre liberdade como instrumento para a realização de direitos humanos da pessoa e liberdade como valor, como finalidade e expressão da condição de agente participativo e igual em seus modos de saber, fazer e viver.

O texto se divide em três partes. A primeira delas consiste nesta seção de introdução. Na segunda, mostra-se o esforço de gasto do setor público na construção não apenas de um sistema de financiamento à cultura, mas de um sistema institucional público democrático e participativo capaz de reconhecer e produzir atores atuantes no campo artístico cultural. Depois, apresentam-se dados da dinâmica e peso dos atores culturais no âmbito do mercado de trabalho cultural. Na subseção seguinte, mostra-se a distribuição dos grupos artístico-culturais, sua amplitude é maior do que a do mercado, abrangendo atividades profissionais, amadoras e tradicionais. Por fim, na última parte tecemos considerações sobre proposições e desafios para as políticas públicas do setor no desenvolvimento de ações públicas que considerem as realidades e culturas locais e a garantia da democracia cultural agora em evidente fragilidade.

## DESENVOLVIMENTO CULTURAL

A partir dos primeiros anos do século XXI, as ideias relacionadas às políticas culturais ganharam outro dimensionamento, com especial

atenção para a ideia de Sistema Nacional de Cultura (SNC), com comando único em cada esfera de governo, com mecanismos de participação e financiamento público (fundos estaduais, distritais e municipais). A partir daí as críticas a se deixar aos mercados o enfeixamento das atividades culturais foi objeto de intenso debate no sentido do reconhecimento, ampliação e estruturação de mecanismos mais adequados para tratar o conjunto complexo das atividades culturais (saberes, fazeres e modos de vida) com equidade e justiça. Os instrumentos de financiamento passaram a ser questionados de forma que não se limitassem a ajustar interesses dos grupos, empresas culturais, associações artísticas e outras instituições públicas ou privadas ligadas às artes com os interesses das empresas incentivadoras. A ideia de sistema nacional, foi acrescentada ao debate cultural, embora já houvesse discussões sobre ela nas décadas anteriores, reconhecendo o desenvolvimento da cultura como constituído por campos autônomos, articulados a diferentes atores nacionais, estaduais e locais (municipais).

A dinâmica desses atores e seus arranjos institucionais são os mais variados: são ordenados pelas instituições públicas e seus esforços de realizar fomento, regular e reconhecer os *modus operandi* e as diferentes necessidades culturais; são ordenados pelos mercados e, finalmente, pelas comunidades locais. Apresentaremos a seguir alguns indicadores relacionados a cada uma das esferas de organização dos circuitos culturais, ou seja, da própria cultura. Dividiremos em tópicos: a) esforço institucional de gasto com a cultura; b) mercado de trabalho cultural; c) distribuição de grupos artístico-culturais no território nacional.

#### DESPESAS PÚBLICAS COM A CULTURA

Apresenta-se a seguir um exame dos gastos na cultura das três esferas do governo em dois intervalos: 2002/2010 e 2010/2018. Se há algo de positivo no período em análise, ele é representado pelo aumento signi-

ficativo dos recursos direcionados para a cultura nas últimas décadas. Em termos absolutos, há uma pequena variação positiva no que diz respeito à participação da cultura no conjunto dos recursos direcionados às políticas públicas, o que implicou, certamente em processos de institucionalização. Os recursos para a cultura em 2010 eram mais do que duas vezes os verificados para 2002. De 5,4 bilhões de reais em 2002, saltaram para 11,3 bilhões de reais em 2010. Entretanto, mesmo sendo 1,6 vezes maiores em relação a 2002, caíram para 9,1 bilhões de reais em 2018.

Os maiores aumentos se deram no governo Federal, com recursos que quase triplicaram no período. Os recursos dos estados mais que dobraram em 2010 (eram de 1,8 bilhão de reais em 2002; vão para 3,9 bilhões de reais em 2010; e caem para 2,5 bilhões de reais em 2018). Os dispêndios culturais dos municípios foram de 2,8 bilhões de reais em 2002; 5,3 bilhões de reais em 2010; e 4,5 bilhões de reais em 2018.

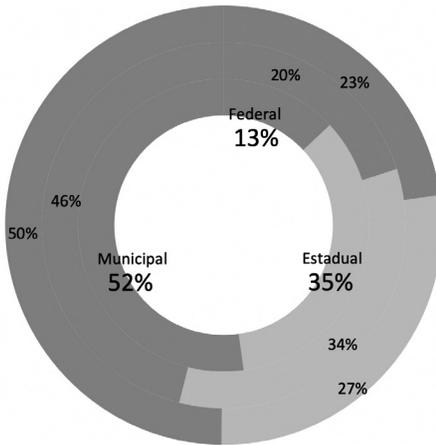
O gráfico 1 mostra a participação relativa de cada esfera de governo no conjunto dos recursos culturais. O que chama a atenção também aqui é o aumento da participação do governo federal de 13% em 2002 para 23% em 2018. Ainda assim, parte dos gastos do governo Federal é de transferências para estados, Distrito Federal (DF) e municípios, além de que os dispêndios são sempre realizados em algum município ou no DF. Mesmo com o aumento do esforço de gasto do governo federal, é evidente a importância dos municípios, dos estados e do DF na organização de apoios às atividades patrimoniais, artísticas e culturais.

Os recursos municipais cresceram no primeiro período e decresceram no segundo. As capacidades de gasto entre os municípios menores<sup>3</sup>, decorrentes de questões fiscais, tributárias e das necessidades de despesas em outras áreas e políticas, colocam limitações às despesas culturais. Mesmo assim, o esforço de gasto *per capita* entre os 3.900 municípios meno-

---

3. Média de tamanho de 8.500 habitantes.

**GRÁFICO 1 - PARTICIPAÇÃO DAS ESFERAS DE GOVERNO NOS DISPÊNDIOS CULTURAIS EM 2002, 2010 E 2018<sup>1</sup>**



Fonte: Siafi/STN, elaboração dos autores

1. Os dados do STN e FinBra não permitem a contabilização e compensação das transferências entre esferas de governo.

res é maior: 30 reais contra 27 reais entre os 17<sup>4</sup> maiores municípios. Entretanto, os 17 maiores alocaram 68 milhões de reais cada com cultura, enquanto os menores alocaram 260 mil reais, evidentemente com muitas variações nos grupos de municípios. A mesma diferença de capacidades apresenta-se entre os estados e o DF. Entretanto, os estados devem desenvolver capacidades de coordenação e financiamento de atividades que se realizam em seus municípios. O esforço de gasto é revelador, também aqui, das suas orientações e prioridades em relação à importância das atividades culturais. Raros são os estados que aportam recursos em níveis superiores ao conjunto dos seus municípios (ver Anexo 1).

4. São eles: São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Brasília, Fortaleza, Belo Horizonte, Curitiba, Manaus, Recife, Belém, Porto Alegre, Guarulhos, Goiânia, Campinas, São Luís, São Gonçalo e Maceió (população de 2009, dados do Censo 2010). Todos eles com população acima de 900 mil habitantes.

Os mapas 1A e 1B mostram o avanço dos orçamentos da cultura nos municípios. As despesas municipais são apresentadas por estado e pode-se ver o número deles que têm seus orçamentos culturais incrementados. O mapa 1C mostra comparativamente, pois foi construído na mesma escala dos mapas de despesas municipais, ou seja, as cores no mapa deveriam ser as mesmas. No entanto, o número de estados com cores mais claras mostra o peso menor dos orçamentos estaduais no financiamento cultural (ver anexo 1, onde o gasto dos estados com cultura é quase sempre menor se comparado aos municipais).

Na seção seguinte, mostraremos a distribuição das atividades culturais no mercado de trabalho por estado e DF. A economia brasileira é muito diferenciada e com dinamismos múltiplos, o que se pode ver em cada município e estado na sua composição de classes. Queremos apontar para a dificuldade de se pensar ações de desenvolvimento, desconsiderando a localidade, sua estrutura social e culturas específicas.

#### MERCADO DE TRABALHO CULTURAL

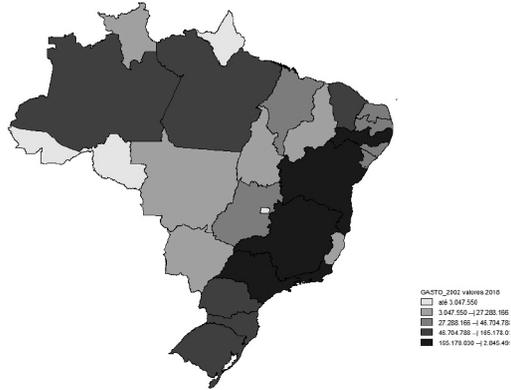
Os 3.921 menores municípios<sup>5</sup> brasileiros representavam 46% dos trabalhadores agrícolas brasileiros em 2010 e 11% das classes criativas. Os 273 maiores municípios<sup>6</sup> correspondiam a 66% das atividades de serviços, 56% de trabalho nas indústrias e 33% das classes criativas. Essas últimas, por sua vez, correspondiam a 9% das ocupações daquele primeiro conjunto de municípios menores e 20% das atividades dos maiores. A presença das classes criativas, serviços e “trabalhadores” nos municípios estão apresentadas nos mapas 2A, 2B e 2C. Na região Norte estão 7% das classes criativas; 24% estão no Nordeste (6,8% na Bahia); 44% estão no Sudeste (23% em SP); 16% no Sul; e 7,8% no Centro-oeste.

5. População até no máximo 20 mil habitantes.

6. Os 273 municípios maiores possuem população acima de 241 mil habitantes.

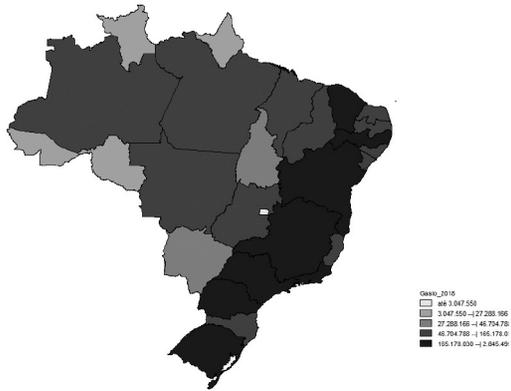
### MAPA 1A - DISPÊNDIOS CULTURAIS MUNICIPAIS EM 2002

Fonte: STN 2018, elaboração dos autores



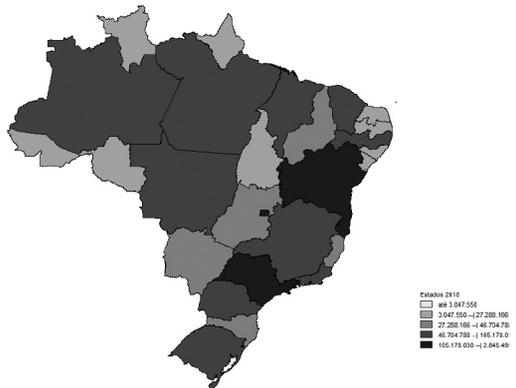
### MAPA 1B - DISPÊNDIOS CULTURAIS MUNICIPAIS EM 2018

Fonte: STN 2018, elaboração dos autores



### MAPA 1C - DISPÊNDIOS CULTURAIS ESTADUAIS EM 2018

Fonte: STN 2018, elaboração dos autores

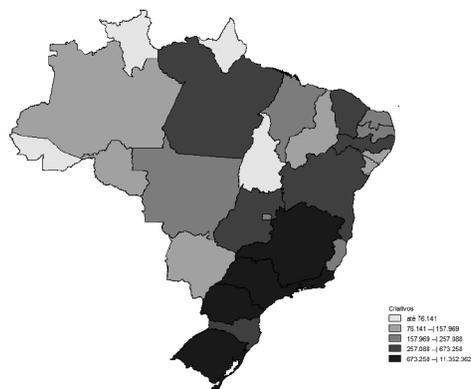


Como se vê, a estrutura das classes e das culturas de classe é muito variada, o que requer arranjos institucionais e de participação também bastante próprios a cada localidade e seus dinamismos.

### DISTRIBUIÇÃO DE GRUPOS ARTÍSTICOS-CULTURAIS NO TERRITÓRIO

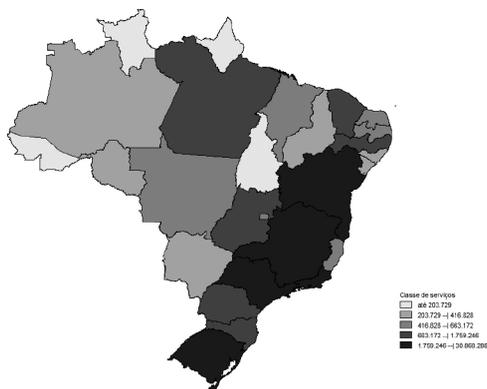
Os argumentos apresentados evidenciam a complexidade da medição do desenvolvimento cultural, dado o seu aspecto múltiplo e interdependente.

**MAPA 2A - CLASSES CRIATIVAS POR ESTADO 2010**



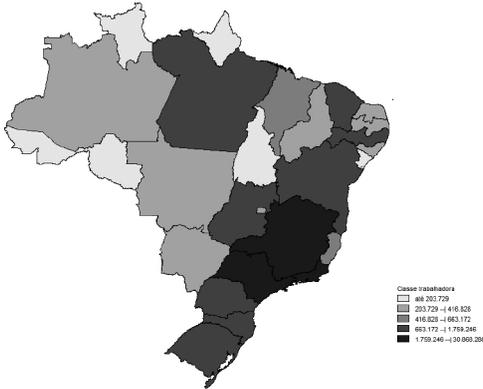
Fonte: Elaboração dos autores a partir do Censo/IBGE 2010

**MAPA 2B - CLASSE DE SERVIÇOS**



Fonte: Elaboração dos autores a partir do Censo/IBGE 2010

## MAPA 2C - CLASSE TRABALHADORA



Fonte: Elaboração dos autores a partir do Censo/IBGE 2010

Os equipamentos culturais, comumente, referem-se à belas artes e à cultura erudita, uma vez que eles se caracterizam como espaços e edificações destinadas às práticas culturais como teatro, dança, literatura, música, artes plásticas, cinema, patrimônio, acervo e livros já que referem-se às espacialidades da cultura, tais como os teatros, bibliotecas, cinemas, centros culturais, museus etc.

Nesses casos, a cultura descreve um processo de desenvolvimento intelectual, espiritual e estético, associando-se ao conceito de civilização e a um estado consumado de vida social organizada contraposta ao da barbárie. Esta noção de desenvolvimento implica, invariavelmente, em um avanço histórico, em que quanto mais equipamentos culturais existentes, mais civilizado e/ou desenvolvido o lugar. Esta abordagem associa o conceito de cultura ao de civilização, ao privilegiar as obras e as práticas decorrentes das atividades intelectuais e artísticas (WILLIAMS, 1977; ZIVIANI, 2017).

No entanto, uma questão pertinente à reflexão sobre os equipamentos culturais consiste no fato de que a dinâmica da vida cultural dos municípios não tem relação direta com a quantidade e tipos de equipamentos existentes, uma vez que a qualidade das ocupações desses espaços e, especialmente, os usos são mais determinantes dos dinamismos do

lugar do que a sua simples existência. Ou seja, em um município pode haver um único equipamento cultural de relevância extrema ao articular vários elementos da cidade, promover dinamismos e estimular atividades artísticas e culturais, enquanto em um outro município podem haver vários equipamentos culturais, mas sucateados, sem recursos e/ou que não refletem os aspectos culturais do lugar.

Outro argumento relevante refere-se ao próprio conceito de cultura que irá orientar a medida do seu desenvolvimento, uma vez que a cultura está também atrelada ao cotidiano e à vida prática como os modos de vida, grupos e manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras. Desse modo, a cultura, para além da sua característica valorativa, ressalta-se também a sua dimensão descritiva significativa dos modos de vida e suas diferentes práticas com “estilos de vida” (WILLIAMS, 1977, p. 28) específicos e distintos. “Nesse sentido, cultura está relacionada com as artes e a produção espiritual, no âmbito do simbólico e das representações, como também se relaciona com as diferentes práticas que ressignificam e dão sentido às questões do simbólico e das representações” (ZIVIANI, 2017, p. 15).

A perspectiva de Williams (1977; 1969) questiona a cultura como sendo algo ligado à ideia de comportamento refinado e às artes, ou mesmo como algo exclusivo de um grupo ou minoria, a saber, a classe dominante, assim como a cultura como redução aos seus artefatos e produtos. A busca consiste em refletir sobre os sistemas simbólicos ou de significação que estão por trás das qualificações e distinções entre alta e baixa cultura, entre centro e periferia, entre o que é considerado cultura e o que não é num sistema de classificações simbólicas e valorativas.

Diante dos argumentos apresentados, propõe-se explorar a ideia de distribuição dos grupos culturais nos municípios, bem como a dinâmica das artes no mercado de trabalho, com vistas a contribuir para reflexão mais aprofundada sobre os dinamismos do setor cultural. A tabela 1 mostra a distribuição das classes criativas e dos equipamentos

(grupos) culturais por região. Os dados são interessantes, uma vez que ao abordarmos os equipamentos culturais sob a perspectiva do espaço físico, predomina a concentração de salas de teatros, cinemas, bibliotecas, museus, salas de espetáculo etc. nas regiões sul e sudeste<sup>7</sup>. No entanto, como afirmamos, não necessariamente a presença do equipamento é indicativo de alto dinamismo cultural. No que se refere à classe criativa, prevalece o dado de maior concentração no Sudeste. Contudo, a análise dos grupos culturais (equipamentos) mostra outra realidade. Ao acrescentarmos os grupos amadores e os ativistas das artes e culturas na análise, mostramos a complexidade das “partilhas do real” e, mais do que isso, os desafios da democracia, supondo que essa implica na possibilidade de reconhecer esses mundos subjetivos do vivido e das atividades simbólicas. A tabela 1, na página seguinte, mostra as composições e insinua os dinamismos das atividades culturais, por qualquer critério de aferição quantitativa, bem como apresenta a complexidade e a participação das atividades culturais nos desenvolvimentos sociais.

O mapa 3 mostra o desencontro relativo entre a presença das classes criativas e dos grupos artístico-culturais. Esses são muito mais presentes no território das cidades brasileiras do que supõe o conceito e as medidas estatísticas das classes criativas. No entanto, o desencontro implica na constatação de que além das desigualdades já apontadas (esforço de gasto, capacidades institucionais e classes criativas no mercado de trabalho), há outras, especialmente ligadas às infraestruturas culturais, mas também aquelas relacionadas às políticas sociais retratadas no conceito das classes criativas. Lembremo-nos de que as classes criativas têm um núcleo relacionado às artes e indústrias culturais, mas também outros mais amplo ligados às políticas de cuidados, saúde, educação e ciências<sup>8</sup>.

7. Ver Perfil dos Municípios Brasileiros (Munic); suplemento de cultura.

8. Ver IPEA (2018, p. 195), capítulo 15, “Trajetórias Criativas”.

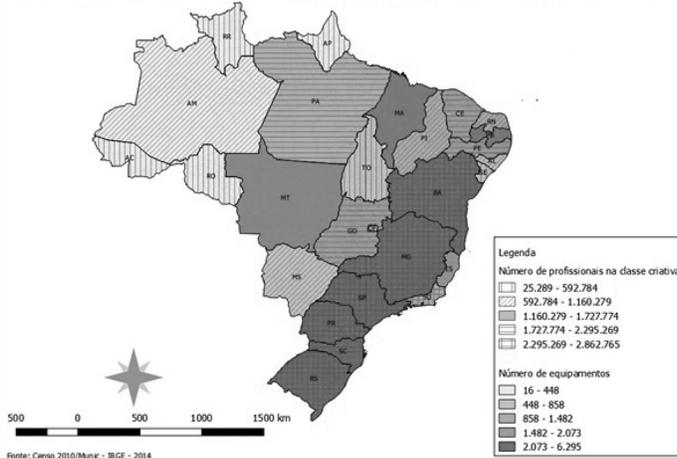
**TABELA 1 - DISTRIBUIÇÃO DAS CLASSES CRIATIVAS E DOS EQUIPAMENTOS (GRUPOS) CULTURAIS POR GRANDE REGIÃO (2014)**

	Valores	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro
Profissionais	Profissionais criativos	5,9%	19,7%	49,2%	17,0%	
	Núcleo hipercriativo	7,0%	27,7%	47,7%	11,8%	
	Hipercriativos	6,6%	23,2%	47,3%	15,3%	
	<b>Classe criativa</b>	<b>6,3%</b>	<b>21,7%</b>	<b>48,3%</b>	<b>15,9%</b>	
Equipamentos	Grupo artístico	8,0%	32,8%	29,9%	21,3%	
	Grupo teatro	7,0%	35,9%	30,7%	19,9%	
	Manifestação tradicional popular	8,0%	35,8%	30,6%	17,9%	
	Grupo dança	7,6%	33,7%	28,2%	23,0%	
	Artesanato	7,5%	31,6%	31,7%	21,5%	
	Arte digital	7,5%	37,4%	32,2%	15,5%	
	Moda	5,0%	31,6%	41,6%	13,8%	
	Cineclube	5,0%	31,5%	41,5%	16,6%	
	Artes visuais	6,4%	31,2%	34,6%	20,3%	
	Grupo musical	6,9%	31,3%	31,4%	23,5%	
	Bloco carnavalesco	10,1%	38,4%	34,5%	10,9%	
	Gastronomia	6,2%	29,2%	36,4%	20,1%	
	Escola samba	6,3%	15,4%	56,0%	18,8%	
	Design	7,4%	35,8%	35,8%	15,8%	
	Circo	2,9%	21,7%	45,8%	21,7%	
	Orquestra	5,1%	38,8%	30,1%	19,3%	
	Banda	7,0%	35,6%	30,1%	20,4%	
	Associação literária	5,6%	28,1%	39,4%	19,7%	
	Grupo capoeira	7,2%	39,2%	32,6%	13,5%	
	Coral	6,2%	28,2%	32,6%	27,0%	

Fonte: Elaboração dos autores a partir do Censo/IBGE 2010 e Munic IBGE 2014

### MAPA 3 – DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS EQUIPAMENTOS POR MUNICÍPIO - BRASIL

Número de profissionais na classe criativa segundo número de equipamentos por Unidade da Federação - Brasil



Fonte: Elaboração dos autores a partir do Censo/IBGE 2010 e Munic IBGE 2014

## PROPOSIÇÕES/POLÍTICAS PÚBLICAS

As ideias sobre desenvolvimento comumente sobrevalorizam os aspectos materiais e econômicos, como criação de empregos, geração de receita, aumento do PIB, estímulo ao desenvolvimento de negócios e infraestrutura etc., em detrimento dos aspectos mais sutis, como impactos ambientais e sociais, qualidade de vida, acessos à tecnologia e a bens simbólicos. Impactos estes, por vezes, paradoxalmente, acarretados pelo próprio desenvolvimento econômico como a deterioração do meio ambiente, poluição e contaminação, violação de direitos humanos e sociais, aumento dos conflitos e das vulnerabilidades socioculturais.

Na mesma esteira dos argumentos propostos por Sen (1999; 2010), o desenvolvimento implica na mobilização de capacidades e na participação. O exercício das liberdades implica na ação efetiva das instituições que considerem as pessoas como a finalidade e cultura vivida como passível de aperfeiçoamento e como parte dos direitos humanos.

Um dos dados analisados refere-se à classe criativa. As atividades criativas abarcam um amplo espectro e abrangem desde as indústrias culturais, a produção cultural e artística, passando pelas atividades de mídia e tecnologias da informação e comunicação. Assistimos a um delineamento de um amplo setor de serviços, redimensionamento dos papéis do Estado e ênfase nas vertentes da produção simbólica e cognitiva do trabalho. (BARBOSA DA SILVA et al., 2019)

A retórica da criatividade opera na produção de sentidos em que valores como coesão social, tolerância e acolhimento do diferente, desenvolvimento de liberdade, proteção social, sustentabilidade e melhoria da qualidade de vida fazem parte dos objetivos da economia criativa. A construção desta ambiência requer não só uma ampla infraestrutura urbana – moradia, transporte, emprego, renda, educação – como, sobretudo, um conjunto de condições morais, éticas, intelectuais, culturais e sociais que influencia a vida das pessoas do mesmo modo que os serviços básicos essenciais a uma sociedade. Tal ambiente se ergue primordialmente em um contexto de governança democrática e da compreensão de que os que estão presentes no mundo comum ocupam nele diferentes lugares, ou seja, o comum não é partilhado da mesma forma por todos. (IPEA, 2018)

A dimensão da cultura como campo específico de criação coloca o Estado como principal dinamizador dos circuitos organizados da cultura que, ao concebê-la como direito, cria condições para que o acesso às obras culturais e bens simbólicos exista. Os dados mostram a relevância dos municípios no desenvolvimento de políticas públicas de cultura, já que é o poder público municipal o ente que mais investe no setor se comparado ao aporte financeiro dos estados, DF e governo federal. Complementarmente, é também o poder público municipal o ente mais propício ao desenvolvimento de ações públicas que considerem as realidades e culturas locais, dada a sua proximidade com o território e, conseqüente, domínio das suas particularidades e interação com atores relevantes.

Nas últimas décadas, como vimos, houve um aumento dos gastos em cultura no país, especialmente nos anos de 2002 a 2010, período que marcou o crescimento do setor. O intervalo seguinte (2010-2018) apresenta gradativamente a diminuição nos investimentos, com retração maior após 2016, bem como a desconstrução relativa do processo de criação do SNC. Pode-se verificar o declínio do investimento na área cultural até 2018, quando, posteriormente, em 2019, colocou-se em curso outra aposta diferente da que vinha sendo desenvolvida pelo Estado cultural.

Esta nova aposta redireciona a preocupação do setor, agora não mais centrada na perda dos recursos que o campo cultural enfrenta desde então, mas especialmente nas ações que colocam em risco a democracia cultural e a construção de um ambiente propício ao desenvolvimento de todas as linguagens, um dos maiores desafios do desenvolvimento como liberdade. Faz-se referência a uma “crise de paradigma”, em que se fazem presentes ataques retóricos aos artistas, dificuldades em relação à mobilização política, desconstrução efetiva da participação social e dos conselhos nacionais, dúvidas em relação ao financiamento, e a compreensão nada republicana ou democrática de que a cultura deve ser objeto de regulação moral e orientações ideológicas particulares e de que a limitação de recursos pode ser justificada em nome de um Estado reduzido. (BARBOSA DA SILVA; ZIVIANI, 2019)

São vários os desafios da política cultural brasileira na atual conjuntura, especialmente no âmbito da discussão sobre o desenvolvimento e a contribuição da cultura neste contexto. No entanto, destacam-se três considerados primordiais: 1) o desenvolvimento de ações coordenadas entre as esferas de governo entre si e sociedade civil de forma a aumentar a efetividade, legitimidade e desempenho das ações e iniciativas culturais; 2) o aumento de recursos para o setor; e 3) a retomada da construção de uma institucionalidade que dê conta da complexidade da cultura, no entanto, institucionalidade esta que seja democrática e defensora dos princípios da liberdade de expressão em contraponto aos argumentos morais

reducionistas e particularistas que vêm servindo de fundamento e orientação das intervenções na cultura do atual governo.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA DA SILVA, Frederico A. (Coord.). *Indicador de desenvolvimento da economia da cultura*. Brasília: IPEA, 2010.

BARBOSA DA SILVA, Frederico A.; VIEIRA, Mariella; FRANCO, Bárbara. *A economia criativa sob medida: conceitos e dinamismos das classes criativas*. Texto para discussão 2493. Brasília: IPEA, 2019.

BARBOSA DA SILVA, Frederico A.; ZIVIANI, Paula. *O novo conservadorismo na cultura: arte, liberdade de expressão e política cultural*. Brasília: IPEA, 2019 (no prelo).

IPEA INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Desafios da nação. *Trajetórias Criativas*, vol. 2, cap. 15, Brasília, IPEA, 2018. p. 195-209.

RANCIÈRE, Jacques. *O desentendimento – política e filosofia*. São Paulo: Editora 34, 1996.

\_\_\_\_\_. *O ódio à democracia*. São Paulo: Editora Boitempo, 2014.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

\_\_\_\_\_. *Sobre Ética e Economia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

WILLIAMS, Raymond. *Cultura e Sociedade*. São Paulo: Editora Nacional, 1969.

\_\_\_\_\_. *Marxismo y Literatura*. Barcelona: Ediciones Península, 1977.

ZIVIANI, Paula. Comunicação e cultura no campo dos estudos culturais. In: *Comunicação & Sociedade*, v. 39, n. 2, p. 7-31, maio/ago. 2017.

## ANEXOS

## ANEXO 1 - DESPESAS MUNICIPAIS E ESTADUAIS EM 2018

UF/Grandes Regiões	Municípios 2018	Estados 2018
RO	11.376.988	6.480.431
AC	7.831.622	22.415.273
AM	112.134.285	132.287.262
RR	10.248.094	5.808.293
<b>PA</b>	<b>110.469.755</b>	<b>111.367.617</b>
AP	5.285.374	9.587.833
TO	36.845.380	7.134.053
<b>Norte</b>	<b>294.191.498</b>	<b>295.080.762</b>
MA	148.322.047	116.266.207
PI	47.848.105	37.790.432
CE	194.768.372	106.740.839
RN	63.821.391	21.479.565
PB	75.638.215	12.839.360
PE	353.518.900	101.180.744
AL	64.882.501	15.938.422
SE	59.257.884	14.594.099
BA	357.974.316	173.872.451
<b>Nordeste</b>	<b>1.366.031.732</b>	<b>600.702.119</b>
MG	517.110.5008	145.462.982
ES	438.032.463	38.427.974
RJ	265.055.089	128.503.069
SP	1.329.425.554	791.847.746
<b>Sudeste</b>	<b>2.159.623.614</b>	<b>1.104.241.771</b>
PR	218.887.913	78.849.241
SC	159.409.649	34.189.297
RS	184.702.352	77.747.551
<b>Sul</b>	<b>562.999.914</b>	<b>190.786.090</b>
MS	45.496.756	42.693.546
MT	72.017.447	50.375.734
GO	64.108.279	41.651.666
DF	-	179.315.659
<b>Centro-Oeste</b>	<b>181.622.483</b>	<b>314.036.605</b>
<b>Total</b>	<b>4.564.469.241</b>	<b>2.504.847.346</b>

Fonte: STN 2018. Elaboração dos autores

## ANEXO 2 - COMPOSIÇÃO DE CLASSES DO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO, 2010

UF/Grandes Regiões	Agricultura	Burocracia pública	Burocracia privada	Classe de serviços	Classe trabalhadora	Criativos	Total
RO	165.300	7.208	12.573	221.371	174.348	78.432	659.232
AC	54.252	4.123	3.856	95.543	58.920	34.597	251.291
AM	270.537	19.194	17.074	416.828	306.823	157.969	1.188.425
RR	28.911	5.517	1.972	60.737	36.391	25.289	158.817
<b>PA</b>	<b>715.872</b>	<b>26.124</b>	<b>34.062</b>	<b>921.904</b>	<b>680.514</b>	<b>297.336</b>	<b>2.675.811</b>
AP	28.248	4.409	4.091	103.477	65.986	43.674	249.886
TO	108.298	6.153	11.445	203.729	139.233	76.141	544.998
<b>Norte</b>	<b>1.371.418</b>	<b>72.729</b>	<b>85.073</b>	<b>2.023.587</b>	<b>1.462.215</b>	<b>713.438</b>	<b>5.728.461</b>
MA	731.538	11.562	23.278	663.172	494.647	257.088	2.181.285
PI	354.631	8.353	13.635	384.027	260.324	154.545	1.175.514
CE	662.371	18.058	47.502	1.122.664	874.702	374.736	3.100.034
RN	204.552	14.579	19.364	430.044	323.309	163.452	1.155.301
PB	358.586	12.071	21.232	481.318	346.543	175.181	1.394.930
PE	670.051	31.200	54.983	1.139.891	856.268	427.231	3.179.625
AL	284.415	8.176	19.519	379.517	249.227	137.809	1.078.662
SE	187.270	5.612	11.825	269.580	200.979	103.941	779.207
BA	1.466.584	32.209	87.326	1.851.483	1.329.554	673.258	5.440.414
<b>Nordeste</b>	<b>4.919.998</b>	<b>141.820</b>	<b>298.664</b>	<b>6.721.697</b>	<b>4.935.553</b>	<b>2.467.240</b>	<b>19.484.973</b>
MG	1.398.361	56.414	191.595	3.183.184	2.643.556	1.200.870	8.673.981
ES	288.152	6.880	32.791	521.311	423.641	168.951	1.441.726
RJ	152.920	127.834	166.173	3.071.536	1.874.214	1.227.906	6.620.584
SP	725.699	84.312	640.641	8.187.800	5.896.511	2.884.879	18.419.843
<b>Sudeste</b>	<b>2.565.133</b>	<b>275.439</b>	<b>1.031.201</b>	<b>14.963.832</b>	<b>10.837.923</b>	<b>5.482.606</b>	<b>35.156.134</b>
PR	717.614	25.280	146.936	1.759.246	1.604.970	681.954	4.936.000
SC	428.522	19.036	98.308	1.010.014	1.155.342	404.004	3.115.226
RS	859.688	55.234	141.156	1.783.551	1.608.778	724.240	5.172.647
<b>Sul</b>	<b>2.005.825</b>	<b>99.550</b>	<b>386.400</b>	<b>4.552.811</b>	<b>4.369.090</b>	<b>1.810.198</b>	<b>13.223.873</b>
MS	142.984	19.636	29.719	400.721	316.251	147.496	1.056.808
MT	206.934	10.692	38.112	511.689	416.715	175.632	1.359.774
GO	278.796	22.655	63.624	1.121.136	898.617	343.581	2.728.410
DF	22.938	39.522	31.266	572.813	229.990	212.170	1.108.700
<b>Centro-Oeste</b>	<b>651.652</b>	<b>92.505</b>	<b>162.722</b>	<b>2.606.360</b>	<b>1.861.574</b>	<b>878.880</b>	<b>6.253.692</b>
<b>Total</b>	<b>11.514.025</b>	<b>682.044</b>	<b>1.964.062</b>	<b>30.868.287</b>	<b>23.466.354</b>	<b>11.352.362</b>	<b>79.847.133</b>

Fonte: Elaboração dos autores a partir do Censo/IBGE 2010

# ENERGIA E MEIO AMBIENTE

ALEXANDRE GUERRA<sup>1</sup>

RONNIE ALDRIN SILVA<sup>2</sup>

O padrão de geração de energia é estratégico para o desenvolvimento econômico de uma nação, sendo o principal desafio dos países obterem a autossuficiência energética com o menor impacto ambiental possível. De forma geral, o mundo possui uma matriz energética baseada em combustíveis fósseis considerados desfavoráveis ao meio ambiente. Nesse sentido, o Brasil possui vantagens comparativas em relação ao resto do mundo ao possuir uma matriz energética diversificada com elevada participação de fontes renováveis, tais como energia hidráulica e biomassa.

Por ser considerado um setor estratégico para o desenvolvimento econômico do país, a política energética brasileira sempre teve forte planejamento do Estado via participação de empresas públicas federais e estaduais, tais como a ELETROBRAS e PETROBRAS. Majoritariamente, o

---

1. Economista. Doutor em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas. Atua na área de diagnóstico socioeconômico e análise de políticas públicas. Foi Secretário Adjunto de Planejamento e Gestão da Prefeitura de Osasco/SP (2013-2016). Coordenador de programas sociais da Prefeitura de São Paulo/SP (2001-2004). Consultor de organizações nacionais (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Ministério de Desenvolvimento Social e DIEESE) e internacionais (Organização das Nações Unidas- ONU).

2. Geógrafo pela Universidade de São Paulo (USP) e Cientista de Dados, atua com o setor público há 15 anos, e já coordenou áreas de estudos socioeconômicos, pesquisas, indicadores, desenvolvimento de sistemas e inclusão digital. Foi consultor da FAO-ONU e do IPEA e da Fundação Perseu Abramo (FPA). É também organizador e autor de publicações sobre as temáticas de exclusão social, mercado de trabalho e gestão pública.

planejamento estatal permitiu que a geração de energia caminhasse em harmonia com o crescimento econômico nacional. No período desenvolvimentista de 1930-80, sob influência do modelo keynesiano, as estatais do setor elétrico foram capazes de manter baixos os custos da energia e possibilitar os avanços do processo de industrialização brasileiro.

Nos anos 1990, essa trajetória foi alterada pelo ambiente neoliberal e o governo federal realizou uma desestatização parcial do setor elétrico, com privatizações de empresas estatais e criação de agências reguladoras. As iniciativas neoliberais tiveram como consequência a crise do “apagão” de 2001, a redução obrigatória do consumo de energia, queda de investimentos industriais e o aumento das tarifas para os consumidores.

As gestões petistas no governo federal paralisaram o projeto de privatizações realizado pelo governo FHC. A partir de 2003, houve retomada do planejamento setorial e reorganização do mercado de eletricidade. No governo Lula foram encontradas reservas do pré-sal, alcançada a tão esperada autossuficiência do petróleo e o país entrou para o grupo de países exportadores de petróleo. No mesmo período foi estimulada a produção de etanol como projeto de governo. Em 2006, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) houve à construção de grandes geradores de energia hidrelétrica e linhas de transmissão com o objetivo de assegurar o crescimento do PIB ocorrido no período. As gestões Lula e Dilma buscaram universalizar o acesso à energia elétrica para a população de baixa renda via Programa Luz para Todos, bem como implementaram a Tarifa Social de Energia Elétrica, que reduziu o custo para famílias com consumo até 80kWh.

No período pós-golpe, o setor de energia encontra-se ameaçado frente a um ambiente ultraliberal. Na gestão de Jair Bolsonaro na Presidência da República, a possibilidade de um movimento para desestatização está no ar, com sinalização de privatização da principal empresa do setor: a ELETROBRAS.

## MEIO AMBIENTE E A MATRIZ ENERGÉTICA BRASILEIRA

A energia é um recurso importante para o desenvolvimento econômico de uma nação, sendo estratégico para o crescimento de um país sua habilidade de gerar energia para a produção em condições competitivas e sustentáveis do ponto de vista ambiental. Além de ser estratégica para o processo produtivo, a energia também é fundamental para qualidade de vida e inclusão social da população.

Atualmente, o formato de geração e consumo de energia em grande parte dos países do mundo são baseados em combustíveis fósseis. Esse formato baseado em energia não renovável caminha na contramão da pauta ambiental, uma vez que geram emissões de poluentes, gases de efeito estufa e geram incertezas em relação ao suprimento de energia para gerações futuras.

Por meio de elevado planejamento estatal, o Brasil possui um diferencial competitivo em relação a outros países do mundo, uma vez que nossa matriz energética é superior na participação de fontes energéticas renováveis. Enquanto no resto do mundo, a predominância da produção e consumo de energia é proveniente de energias fósseis, nossa matriz energética é em sua maior parte proveniente de fontes renováveis, que geram menores emissões de gases de efeito estufa. O Brasil é signatário do Acordo de Paris e possui como desafio metas a serem cumpridas no que tange especificamente ao setor energético no sentido de ampliar o peso de fontes renováveis na composição da sua matriz.

Ao longo do processo de desenvolvimento do capitalismo nacional, o desafio do planejamento estatal para o setor energético, via participação das empresas estatais brasileiras, sempre foi de buscar o acesso ao serviço de forma universal para população, com preços acessíveis e minimizando os impactos ambientais. Para tal, o país buscou diversificação de

sua matriz energética, tais como o esforço estatal realizado em torno dos biocombustíveis e da construção de novas hidrelétricas pelos governos de Lula e Dilma.

Segundo dados da Agência Internacional de Energia (IEA), observa-se, ao comparar a utilização de fontes renováveis e não renováveis para a geração de energia no Brasil e no mundo, um comportamento diferenciado. Em 2017, a participação das fontes renováveis no total de energia consumida no Brasil era de 43,5%, enquanto no mundo essa participação era de 13,9% – ou seja, a capacidade do Brasil de produzir energia relativamente limpa era três vezes superior em comparação ao resto do mundo.

Ainda do ponto de vista comparativo, o Brasil se destaca pela produção hidráulica via usinas hidrelétricas de geração de energia. Esse resultado foi possível devido à abundância de recursos hídricos existentes no país e do desenvolvimento de uma rede de produção e transmissão de energia. Um exemplo disso foi a construção das hidrelétricas de Belo Monte, Santo Antônio e Jirau nas gestões petistas. O esforço fez com que o peso da energia hidráulica significasse 12% do consumo brasileiro, enquanto que no mundo seu peso era de 2,5% do consumo.

Na produção de bioenergia o Brasil também possui vantagens comparativas devido à abundância de terra para plantio. Fazem parte desse grupo a cana-de-açúcar, lixívia, o carvão vegetal e a lenha. Nesse sentido, destaca-se a utilização da cana-de-açúcar, que representava 17% de nossa matriz energética, utilizada principalmente para produção de etanol para combustível de automóveis. Na gestão Lula surgiu o apoio governamental ao álcool como projeto de governo e também o lançamento da frota de automóveis biocombustíveis (motor flex) com alcance de percentual significativo do mercado automobilístico brasileiro. O etanol comparado com a gasolina de matriz fóssil pode ser capaz de reduzir em até 90% os efeitos da emissão de gases. Em 2017, o segmento de bio-

massa correspondeu a 30,9% do total do consumo brasileiro de energia, enquanto o consumo mundial do segmento circulava em torno de 9,5% do total de energia.

Em 2017, a energia eólica e a solar corresponderam juntas a 0,6% da matriz energética brasileira, sendo que sua participação no mundo correspondeu a 1,8% do total consumido. No caso específico de sua utilização para geração de energia elétrica no Brasil, sua participação foi mais expressiva e correspondeu a 5,6% do total produzido e consumido. Segundo o Plano Decenal de Expansão de Energia (PDEE) 2027, a geração de energia eólica e solar terá potencial de expansão, especialmente na região Nordeste<sup>3</sup>. Por sua vez, as energias não renováveis são compostas pela utilização de petróleo, gás natural, carvão e energia nuclear. Na experiência brasileira, o conjunto dessas quatro fontes significavam 56,5% do consumo, enquanto que no mundo seu consumo correspondeu a 86,1%, em 2017. No Brasil, o consumo de petróleo correspondia a 36,4% e do gás natural a 13%, já o consumo mundial de petróleo e gás significavam 31,8% e 22,2%, respectivamente.

No caso do petróleo e gás natural o controle ficou basicamente nas mãos da estatal PETROBRAS e cabe destacar que o Brasil vem aumentando sua importância no segmento devido a exploração e produção *offshore* em águas profundas<sup>4</sup>. Descoberto durante o governo Lula, o potencial das reservas do pré-sal é bastante promissor e necessita de planejamento estatal adequado, assim como é animadora a possibilidade de parcela dos recursos provenientes se transformar em vantagens para bem-estar da população. Foi também em 2006, durante o governo Lula, que o Brasil conquistou a tão almejada autossuficiência em petróleo. Além disso, em 2009, o país também passou a ser exportador internacional de petróleo<sup>5</sup>.

---

3. EPE, 2018.

4. Morais, 2013.

5. Tolmasquim, 2012.

**TABELA 1 – MATRIZ ENERGÉTICA BRASILEIRA E MUNDIAL, 2017**

<b>Tipo</b>	<b>Fontes de energia</b>	<b>Brasil</b>	<b>Mundo</b>
Não renováveis	Carvão	5,7	27,1
	Gás natural	13,0	22,2
	Nuclear	1,4	4,9
	Petróleo e derivados	36,4	31,8
	Subtotal - não renováveis	56,5	86,1
Renováveis	Biomassa (cana-de-açúcar, lixo e lenha)	30,9	9,5
	Hidráulica	12,0	2,5
	Eólica e solar	0,6	1,8
	Subtotal – renováveis	43,5	13,9
	Total	100,0	100,0

Fonte: *International Energy Agency (IEA), 2017; Empresa de Pesquisa Energética (EPE), 2017*

Nos tempos atuais, o esforço em encontrar alternativas mais sustentáveis para diversificação da matriz energética de cada país vem sendo delimitado pelas pactuações internacionais sobre as mudanças do clima, conforme ratificado pela 21ª Conferência das Partes (COP21) no que se refere ao Acordo de Paris. Este acordo internacional tem como principal finalidade fortalecer a resposta global à ameaça da mudança do clima e de reforçar a capacidade dos países para lidar com os impactos decorrentes dessas mudanças<sup>6</sup>. Em 2015, o Acordo de Paris foi aprovado pelos 195 países que fazem parte da Convenção Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas para reduzir emissões de gases de efeito estufa (GEE) considerando o desenvolvimento sustentável. O pacto visa conter o aumento da temperatura média global abaixo de 2 graus centígrados (°C) em relação aos níveis pré-industriais e limitar o aumento da temperatura a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais<sup>7</sup>. Para alcançar o objetivo

6. ONU, 2016.

7. ONU, 2016.

maior do Acordo de forma coletiva, cada um dos países signatários definiu metas individuais referentes ao compromisso de cada governo para diminuir as emissões dos gases de efeito estufa – conhecidas como Pre-tendidas Contribuições Nacionalmente Determinadas. Na proposta brasileira, foi tomado como base o ano de 2005, sendo pactuado o objetivo geral de reduzir em 37% os seus níveis de emissões GEE até 2025<sup>8</sup>. No que tange especificamente ao setor energético, as metas definidas pelo governo brasileiro para o Acordo foram no sentido de ampliar o peso de fontes renováveis na composição da sua matriz<sup>9</sup>: Aumentar a participação de bioenergia sustentável na matriz energética brasileira para aproximadamente 18% até 2030, expandindo o consumo de biocombustíveis, aumentando a oferta de etanol, inclusive por meio do aumento da parcela de biocombustíveis avançados (segunda geração), e aumentando a parcela de biodiesel na mistura do diesel;

- No setor da energia, alcançar uma participação estimada de 45% de energias renováveis na composição da matriz energética em 2030, incluindo:

- Expandir o uso de fontes renováveis, além da energia hídrica, na matriz total de energia para uma participação de 28% a 33% até 2030;

- Expandir o uso doméstico de fontes de energia não fóssil, aumentando a parcela de energias renováveis (além da energia hídrica) no fornecimento de energia elétrica para ao menos 23% até 2030, inclusive pelo aumento da participação de eólica, biomassa e solar;

- Alcançar 10% de ganhos de eficiência no setor elétrico até 2030.

- No setor florestal e de mudança do uso da terra, estabeleceu-se as seguintes metas<sup>10</sup>: Fortalecer o cumprimento do Código Florestal, em âmbito federal, estadual e municipal;

---

8. BRASIL. MMA, 2016.

9. Idem, 2016.

10. Idem, 2016.

- Fortalecer políticas e medidas com vistas a alcançar, na Amazônia brasileira, o desmatamento ilegal zero até 2030 e a compensação das emissões de gases de efeito de estufa provenientes da supressão legal da vegetação até 2030;

- Restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas até 2030, para múltiplos usos;

- Ampliar a escala de sistemas de manejo sustentável de florestas nativas, por meio de sistemas de georreferenciamento e rastreabilidade aplicáveis ao manejo de florestas nativas, com vistas a desestimular práticas ilegais e insustentáveis;

Além disso, o governo brasileiro também firmou acordo para os seguintes setores<sup>11</sup>: No setor agrícola, fortalecer o Plano de Agricultura de Baixa Emissão de Carbono (Plano ABC) como a principal estratégia para o desenvolvimento sustentável na agricultura, inclusive por meio da restauração adicional de 15 milhões de hectares de pastagens degradadas até 2030 e pelo incremento de 5 milhões de hectares de sistemas de integração lavoura-pecuária-florestas (iLPF) até 2030:

- No setor industrial, promover novos padrões de tecnologias limpas e ampliar medidas de eficiência energética e de infraestrutura de baixo carbono;

- No setor de transportes, promover medidas de eficiência, melhorias na infraestrutura de transportes e no transporte público em áreas urbanas.

O período pós-golpe foi marcado pela reintrodução dos ideais neoliberais, fato que pode ameaçar o setor energético e o meio ambiente. Declaradamente, o governo Bolsonaro se coloca contrário ao Acordo de Paris, desacredita da existência do aquecimento global e sinaliza para privatização da principal empresa do setor elétrico brasileiro: a ELETROBRAS.

---

11. Idem, 2016.

Ao considerar a política ambiental realizada no primeiro ano de gestão de Bolsonaro pode-se dizer que o Brasil terá dificuldades em cumprir os compromissos pactuados em torno do Acordo de Paris. Em uma breve retrospectiva percebe-se que o período foi caracterizado por quatro grandes desastres ambientais no país: rompimento da barragem de Brumadinho, desmatamento da Amazônia, incêndios no pantanal e derramamento de óleo no litoral brasileiro. Esses acontecimentos colocaram em debate se o governo federal está preparado para enfrentá-los meio a um cenário de desestruturação da política ambiental nacional<sup>12</sup>. A gestão inicial de Jair Bolsonaro na Presidência da República foi marcada pela desestruturação institucional das políticas públicas que estavam em processo de avanço nos governos petistas. Em janeiro de 2019, a primeira medida do governo federal foi à publicação da MP 870/2019, na qual Bolsonaro transferiu o serviço florestal brasileiro do Ministério do Meio Ambiente (MMA) para o Ministério da Agricultura (MAPA), e também a atribuição de gestão das florestas públicas. A MP 870/2019 também transferiu do MMA para o Ministério de Desenvolvimento Regional a responsabilidade da política nacional de recursos hídricos e da Agência Nacional de Águas (ANA) pelo decreto 9.660. A medida também extinguiu do MMA a área que trata das condições climáticas, que inclui a Comissão Nacional de Combate à Desertificação<sup>13</sup>. A reforma ministerial de Bolsonaro favoreceu o *lobby* do agronegócio, que além do Ministério da Agricultura, coordenado pela ministra Tereza Cristina (ex-presidente da Frente parlamentar da agropecuária e defensora do uso de agrotóxicos), os ruralistas também ocupam o primeiro escalão do Ministério do Meio Ambiente (Ricardo Salles) e do Ministério de Relações Internacionais (Ernesto Araújo) – ambos defensores do agronegócio e da redução das áreas de proteção ambiental. Soma-se a esse cenário, a militarização do

---

12. Fundação Perseu Abramo, 2019.

13. Idem, 2019.

Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), em que quase todos os diretores foram substituídos por policiais ou militares. Em abril de 2019, o atual governo também decretou a extinção de 10 conselhos e comissões nacionais relacionados as áreas indígenas, ambientais e do campo<sup>14</sup>. Ainda em abril de 2019, Bolsonaro publicou o decreto-lei 9.760/2019, que cria uma burocracia pública para intermediar a aplicação de multas ambientais cometidas por infratores. O decreto cria um núcleo de conciliação que poderá mudar o valor ou até mesmo anular multas por crimes ambientais. O decreto também congelou o mecanismo de conversão direta, até que o MMA estabeleça novas regras para seu funcionamento. O mecanismo de conversão indireta permitia que os valores arrecadados com as multas pudessem custear projetos ambientais estratégicos, tal como no desenvolvimento de municípios que compõem a Bacia do Rio São Francisco<sup>15</sup>.

O desmatamento na Amazônia, que veio crescendo gradualmente na gestão Bolsonaro, alcançou seu maior nível em agosto de 2019, em relação ao mesmo mês do ano anterior. O substancial aumento de 222% revela que neste mês foram desmatados 1.701 quilômetros quadrados área maior do que a do município de São Paulo. Ao abrir mão dos recursos provenientes da Alemanha e da Noruega para o Fundo Amazônia, Bolsonaro enfraqueceu todo o sistema de proteção das florestas brasileiras. Entre outros objetivos, o Fundo Amazônia financiava projetos governamentais para iniciativas de prevenção e combate a incêndios na Amazônia, bem como financiava ações do INPE e do Instituto brasileiro do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis (IBAMA). O avanço do ritmo do desmatamento no governo Bolsonaro veio acompanhado por conflitos sociais pelo uso da terra e resultou no aumento da violência no campo. O desmatamento vem causando boicotes comerciais de países importadores que defendem campanhas ambien-

---

14. Idem, 2019.

15. Idem, 2019.

tais, bem como influenciando negociações de acordos comerciais entre o MERCOSUL e a União Europeia<sup>16</sup>.

## ESTADO E SETOR DE ENERGIA

A partir do modelo de substituição de importações pode-se dizer que a experiência brasileira de produção e distribuição de eletricidade, petróleo e gás apostou em empresas estatais sob a gestão do governo federal e também dos governos estaduais. Predominantemente, o formato instituído, entre 1940 e 1960, incluiu um conjunto significativo de empresas públicas federais e estaduais, com destaque para a PETROBRAS e ELETROBRAS. Desta maneira, o formato de produção de energia majoritariamente via empresas estatais permaneceu até os anos 1980, sendo capaz de manter baixos os custos da energia e possibilitar o processo de desenvolvimento do capitalismo nacional.

A década de 1990 teve como pano de fundo o neoliberalismo e o governo FHC rompeu com o padrão desenvolvimentista do período anterior. Assim, o governo federal realizou uma desestatização parcial do setor elétrico com privatizações de empresas estatais e criação de agências reguladoras. Tal processo de desestatização provocou mudanças no formato de produção, transmissão e distribuição de energia.

Em 1995, o Projeto de Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro (RE-SEB) foi introduzido com a finalidade de expandir o segmento por meio da atração de investimentos privados. A partir da lei 9.074/1995 foi institucionalizado o processo de privatização do setor elétrico<sup>17</sup>. Em sua totalidade, foram 24 empresas estatais privatizadas, com destaque para Escelsa e a Light<sup>18</sup>.

---

16. Idem, 2019.

17. Brasil, 1995.

18. Mercadante, 2010.

Em 1996, foi criada a Agência nacional de petróleo (ANP) e a Agência nacional de energia elétrica (ANEEL). Além disso, foi realizada pelo governo federal a desverticalização da geração, transmissão e distribuição de energia, tendo como mudança principal a competição dos segmentos de geração e distribuição de energia elétrica. A desestatização do setor elétrico ocorreu em aproximadamente 30% da geração e em cerca 70% da capacidade de distribuição<sup>19</sup>.

O objetivo do governo FHC era resolver problemas da geração e distribuição de energia via inserção massiva de investimentos privados e aumento da eficiência gerada pela concorrência. Nada disso aconteceu; na verdade, o investimento estatal não foi substituído pelo privado da maneira imaginada pelo governo, levando a falhas de planejamento e à crise do “apagão” de 2001. A consequência dessa política foi à redução obrigatória de 20% do consumo de energia, ameaça de falta de energia e queda de investimentos industriais. A solução encontrada foi a realização do Acordo Geral do Setor Elétrico, que buscou reequilibrar as contas das distribuidoras implicando em aumento de 2,9% e 7,9% da tarifa cobrada pelos consumidores residenciais e estabelecimentos econômicos, respectivamente<sup>20</sup>.

A partir de 2003, as gestões petistas no governo federal iniciaram-se com a paralização do projeto de privatizações do governo FHC. Em 2004, houve retomada do planejamento setorial com a criação da Empresa de Pesquisa Energética (EPE). Além disso, o mercado de eletricidade passou a ser dividido em: i) compra e venda de energia elétrica por concessionárias, permissionárias e autorizadas do serviço público de distribuição de energia – consumidores cativos; e ii) comercialização direta de energia pelos geradores aos consumidores livres. Assim, a compra de energia elétrica pelas concessionárias de distribuição para consumidores

---

19. Idem, 2010.

20. Mercadante, 2010.

cativos passou a ser realizada por licitações com o critério de garantir a menor tarifa de energia possível<sup>21</sup>.

Por meio da lei 10.848/2004, promulgada pelo governo Lula, houve celebração de nova legislação regulatória para o setor, com destaque a obrigatoriedade de licenciamento ambiental prévio para as concessões<sup>22</sup>. Por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) houve a construção de grandes geradores de energia e linhas de transmissão com o objetivo de assegurar o desenvolvimento econômico ocorrido no período. Entre as hidrelétricas criadas nos governos petistas destacam-se Belo Monte, Santo Antônio e Jirau.

Para além da energia elétrica, no governo Lula o país alcançou a autossuficiência do petróleo, descobriu reservas do pré-sal e passou a ser exportador de petróleo. A partir de 2002, o Estado estimulou a produção de etanol como projeto de governo e as frotas de automóveis passaram a ser predominantemente composta de motor biocombustível compatível para gasolina e etanol<sup>23</sup>.

Nos governos petistas foram realizadas ações de inclusão social como o Programa luz para todos, que teve a finalidade de universalizar o acesso à energia elétrica sem ônus para a população de baixa renda, especialmente em áreas rurais do país. Foram beneficiados pelo programa aproximadamente 12 milhões de pessoas que passaram a ter acesso à eletricidade para uso residencial e produtivo. Soma-se as iniciativas de caráter social, a implementação da tarifa social de energia elétrica, que possibilitou a redução da tarifa para domicílios que consomem até 80 quilowatt-hora (kWh)<sup>24</sup>.

O golpe político-jurídico de 2016 foi marcante não apenas no aspecto político, mas também no econômico. Os conceitos neoliberais

---

21. Idem, 2010.

22. Brasil, 2014.

23. Brasil, 2014.

24. Rosa, 2015

ganharam mais força e passaram a orientar as decisões do governo Temer. Uma das falácias propagadas por estes conceitos é a ideia de que o Estado seria a grande causa de problemas que afetam negativamente a economia do país e a qualidade de vida da população.

Em consequência, o período pós golpe de 2016 também ficou marcado pela retomada de iniciativas de privatização de estatais, priorizando-se o ganho pontual a curto prazo com a venda das mesmas ao invés de práticas de retificação e aprimoramento da gestão destas empresas, com ganhos de perfil sustentável e perene no médio e longo prazos, por meio de fortalecimento da capacidade produtiva e gerencial das mesmas.

Mesmo assim, o governo Temer, com a contraditória proposta de equilibrar as contas federais, gerar empregos e tirar os governos estaduais do buraco orçamentário que se encontravam (e que ainda se encontram) iniciou uma ambiciosa proposta de privatizações, contando inclusive com a criação de um projeto para este fim, o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) que buscava acelerar a venda de ativos estatais e atrair capital privado.

Todavia, o governo apresentou baixa eficiência ao tentar executar seu grande plano de privatizações, que inicialmente previa privatizar 79 das 154 estatais então identificadas. Além de portos, aeroportos, ferrovias, rodovias e a Casa da Moeda, por exemplo, constavam na lista também estatais do setor energético (ELETROBRAS e distribuidoras regionais) e de recursos naturais (pré-sal, gás natural, mineração e saneamento).

Ao final do mandato do ex-presidente Temer, poucas privatizações foram concluídas. Dentre elas, o leilão de 13 campos de petróleo do pré-sal, sendo sete arrematadas pela PETROBRAS e os demais por grandes companhias petroleiras estrangeiras; as últimas seis distribuidoras de energia então administradas pela ELETROBRAS, nas regiões Norte e Nordeste, adquiridos por investidores brasileiros; e quatro usinas hidrelétricas

cas em Minas Gerais, responsáveis por quase 40% da geração de energia do estado, que foram arrematadas por investidores chineses, franceses e chilenos. Em novembro de 2018, após não conseguir privatizar a ELETROBRAS durante sua gestão, Temer deixou a recomendação para o governo Bolsonaro de privatização apenas desta companhia, concluindo que as demais deveriam passar apenas por reestruturações.

Já o governo Bolsonaro, apesar dos discursos do presidente acerca da manutenção e valorização da soberania nacional, é o que mais expôs desejos de privatizar serviços estratégicos do país. Durante a campanha eleitoral, o futuro Ministro da Economia, Paulo Guedes, declarou que a gestão Bolsonaro iria privatizar todas as estatais, e anunciou que tal ação renderia mais de 1 trilhão de reais para os cofres públicos. E mais, o argumento neoliberal era de que as privatizações podem gerar crescimento econômico e melhoria da qualidade de vida da população.

Além disto, esta foi uma afirmação impraticável. Em 2019, o Brasil possuía 137 estatais, sendo que 90 destas são subsidiárias: 36 da PETROBRAS; 32 da ELETROBRAS; 16 do Banco do Brasil; 3 do BNDES; 2 da Caixa Econômica Federal; e 1 dos Correios. As demais são do setor militar, de saúde, bancário de desenvolvimento regional, logística de transporte e de serviços para o próprio governo. Muitas dessas empresas são estatais lucrativas e que provavelmente oferecerão um serviço mais caro ao governo caso sejam privatizadas, além de disponibilizar para uso do setor privado dados sigilosos previdenciários, bancários e de saúde de praticamente todos os residentes no país.

Desde janeiro de 2019, o atual governo vem tomando diferentes banhos de realidade, inclusive na temática das privatizações. Foi anunciado de fato um plano de privatizações que contemplam 17 companhias do Estado. De qualquer forma, trata-se de uma ousada proposta que conta com estatais estratégicas como a ELETROBRAS, Casa da Moeda, TELEBRAS, Correios, DATAPREV, SERPRO, CBTU, entre outras.

Em dezembro de 2019, o ministro da Economia de Bolsonaro declarou que a ELETROBRAS está condenada à morte. Isto foi dito numa clara tentativa de enfraquecer a imagem e importância da companhia e corroborar com seus objetivos de privatizá-la. Criada em 1962, a ELETROBRAS teve papel essencial no investimento, expansão e modernização da malha energética nacional. Ao final de 2019, a empresa anunciou a redução de mais 10% de seu quadro funcional. A companhia, que em seus períodos mais auspiciosos já contou com um corpo funcional superior a 25 mil trabalhadores, pretende encerrar o ano de 2020 com cerca de 10 mil funcionários. Atualmente ela é responsável por um terço da geração de energia do país e metade das linhas de transmissão. O governo declara que espera arrecadar cerca de 16 bilhões de reais com sua privatização.

Há ainda, no entanto, alguns entraves para que isto se concretize. No mês de junho de 2019, o Superior Tribunal Federal (STF) decidiu que estatais do perfil da ELETROBRAS demandam autorização legislativa para sua privatização. Desde então, a proposta do governo tramitou pela Câmara dos Deputados e desde o final de 2019 se encontra no Senado.

Muitos são os fatores que demonstram que a privatização da ELETROBRAS seria um péssimo negócio para o país e sua população. Vamos a eles:

- A privatização não vai reduzir o endividamento do Estado. E nossa história recente demonstra isto: o governo FHC privatizou as então estatais Vale do Rio Doce, as empresas de telecomunicações, siderúrgicas e várias empresas do setor elétrico e, mesmo assim, viu a dívida líquida do setor público subir de 32% do PIB em 1994 para 56% do PIB em 2002;

- A privatização não vai reduzir a conta de luz da população. As usinas da ELETROBRAS vendem a energia a um preço significativamente menor do que todas as demais do mercado brasileiro. A expectativa natural é que, ao ser privatizada, esta nova empresa venda a energia no

preço de mercado, o que geraria um aumento nas contas de energia elétrica da população;

■ A privatização não vai gerar maior desenvolvimento social ou econômico. Muito pelo contrário. A ELETROBRAS desempenhou, e ainda desempenha, um importante papel nestes aspectos, seja estruturando, expandindo ou gerando tecnologia de ponta ao país, tendo se tornado referência mundial na geração de energia elétrica de matriz limpa, seja esta hidrelétrica ou eólica. Sua contribuição também é mensurável pela grande capacidade de geração de empregos diretos e indiretos, pela formação de profissionais de excelência no setor e pela operacionalização de projetos como o “Luz para Todos”, que leva energia elétrica para mais de 12 milhões de pessoas residentes em locais remotos do país;

■ A privatização vai afetar a soberania nacional, pois representará a perda do controle da energia elétrica do país, que será gestado por empresas estrangeiras. Esse controle se estende à vazão dos rios, o que poderia afetar a navegação e a irrigação do setor agropecuário;

■ A privatização vai significar a subserviência à multinacionais do setor que lutam contra a companhia desde sua fundação, devido ao lucrativo mercado que é o Brasil. E como lembra a professora Rita Dias, em artigos sobre a estatal, a companhia constou até da carta testamento de Vargas, pois, antes do ex-presidente escrever sua famosa frase “saio da vida para entrar na história”, ele escreveu “a ELETROBRAS foi obstaculizada até o desespero”;

■ A privatização da ELETROBRAS, assim como qualquer privatização em geral, diminui a força e a união de seus trabalhadores na luta por seus direitos. Ferramentas legítimas como greves ou disputadas judiciais por seus funcionários ficam enfraquecidas. O exemplo francês de 2016 é uma das provas do poder do setor unido. Neste ano, os dois principais setores da economia deste país que aderiram à greve geral foram o de transporte e o de energia. Estradas, portos, ferrovias foram fechados, bem

como a maioria das centrais de energia nuclear que abastecem em torno de 75% do país, forçando a um racionamento de energia da população e fazendo com que o governo usasse sua reserva de emergência para evitar o caos maior;

■ O aspecto fiscal não justifica a privatização. A ELETROBRAS vem apresentando lucros líquidos bilionários e recordes nos últimos anos. Em 2018 este foi de 13,3 bilhões de reais e de 6,9 bilhões de reais até o 1º semestre de 2019. Ou seja, a princípio, em menos de dois anos a empresa compradora já cobriria o custo de aquisição estimado pelo atual governo, que é de 16 bilhões de reais;

■ A gestão da energia elétrica de formato estatal brasileira não é algo anormal. Países de diferentes espectros políticos possuem empresas governamentais responsáveis pela geração e/ou transmissão de energia em seus territórios. A lista é grande, mas resumidamente pode-se citar o Canadá, Estados Unidos, México, Coreia do Sul, França, Espanha, Bélgica, Itália, Hungria, Polônia, Índia, Japão, China, Rússia, Nova Zelândia, Austrália, todos os países escandinavos, dentre outros.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise realizada, conclui-se que o setor energético é estratégico para o desenvolvimento econômico do país e deve estar sob o controle e planejamento do Estado. As privatizações parciais ocorridas no setor nos anos 1990 causaram apagões elétricos, racionamento obrigatório, aumento de tarifas e desestímulo ao investimento industrial. Atualmente, sob a gestão de Bolsonaro, o setor de energia está sendo ameaçado novamente pelos ideais liberalizantes e pode assistir a sua principal estatal ser privatizada: a ELETROBRAS. Caso colocado em prática, as consequências da privatização do setor energético causará prejuízos para a população e para o setor produtivo, bem como afetará o cumprimento de compromissos

assumidos internacionalmente pelo governo brasileiro, tais como as metas para redução dos gases de efeito estufa em torno do Acordo de Paris.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, C. L. “A influência do Acordo de Paris no planejamento da expansão do sistema elétrico brasileiro”. In: *Anais*. Congresso Nacional de Engenharia de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (CONEPETRO). João Pessoa: Realize, 2019.

BRASIL. *Lei n. 9.074*. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras, de 7 de julho de 1995.

BRASIL. *Lei n. 10.848*. Dispõe sobre a *comercialização de energia elétrica*, e dá outras providências, de 15 de Março de 2004.

BRASIL. Ministério de Meio Ambiente (MMA). Pretendida Contribuição Nacionalmente Determinada, 2016. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/component/k2/item/15137-discuss%C3%B5es-para-implementa%C3%A7%C3%A3o-da-ndc-do-brasil.html>>. Acesso em: 06 de jan. de 2020.

EPE. EMPRESA DE PESQUISAS ENERGÉTICAS (EPE). *Plano Decenal de Expansão de Energia 2027*. Brasília, 2018.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO (FPA). *Boletim de análise da conjuntura*, n. 43, ano 04. São Paulo, dez. 2019.

MERCADANTE, A. *Brasil: a construção retomada*. São Paulo: Terceiro Nome, 2010.

MORAIS, J. M. *Petróleo em águas profundas: uma história tecnológica da PETROBRAS na exploração e produção offshore*. Brasília: IPEA PETROBRAS, 2013.

ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Acordo de Paris*, 2016. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acordodeparis/>>. Acesso em: 03 jan. 2020.

ROSA, L. P. “Energia nos governos Lula e Dilma – perspectivas”. In: *Revista USP*, n. 104, p. 45-50, 2015.

TOLMASQUIM, M. T. “*Perspectivas e planejamento do setor energético no Brasil*”. In: *Estudos avançados*. vol. 26, n. 74, 2012. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10636/12378>>. Acesso em: 04 mar. 2020.

# INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES

JOSÉ AUGUSTO VALENTE<sup>1</sup>

O autor optou por extrair parte desta introdução do artigo “Emergência e declínio do governo Dilma Rousseff à luz das capacidades do Estado brasileiro (2011-2016)” de Carlos Eduardo Santos Pinho<sup>2</sup>, destacando os trechos considerados relevantes para este capítulo, por ter vivenciado esse período, intensamente e com algum protagonismo, como Secretário de Política Nacional de Transportes/MT (2004-2007) e como consultor de logística para grandes empresas e entidades do setor.

O governo Dilma Rousseff tentou domesticar o capitalismo financeiro rentista, retomar o investimento em infraestrutura e aprofundar o modelo de proteção social levado a cabo pelo governo Lula. (p. 95)

Além de enfrentar o poder do setor financeiro, o governo Dilma inseriu o tema da infraestrutura na agenda pública nacional. Nos últimos anos, o fim da bonança internacional das *commodities* e a desaceleração

---

1. Engenheiro, com atuação na área de logística e transportes desde 1973, como engenheiro de obra, projetista, pesquisador, professor universitário, consultor e dirigente na administração pública, nas prefeituras de Angra dos Reis (1991-1992) e de Campinas (2001). Foi presidente do DER-RJ (2002) e Secretário de Política Nacional de Transportes/Ministério dos Transportes (2004-2007). Fundador em 2015 e consultor do Instituto Brasil Logística, que dá suporte técnico à Frente Parlamentar Mista de Logística e Infraestrutura (Frenlogi), do Congresso Nacional.  
2. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/327824675\\_Emergencia\\_e\\_Declinio\\_do\\_Governo\\_Dilma\\_Rousseff\\_a\\_Luz\\_das\\_Capacidades\\_do\\_Estado\\_Brasileiro\\_2011-2016](https://www.researchgate.net/publication/327824675_Emergencia_e_Declinio_do_Governo_Dilma_Rousseff_a_Luz_das_Capacidades_do_Estado_Brasileiro_2011-2016)>. Acesso em: 04 mar. 2020.

da economia chinesa evidenciaram as limitações do Estado brasileiro para levar a cabo um modelo de desenvolvimento ancorado exclusivamente no mercado interno de consumo de massas, como houve no governo Lula. Assim, a iniciativa privada foi vista como a única alternativa para alavancar os investimentos estratégicos em infraestrutura – rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e energia – a fim de minimizar o “custo Brasil”, aumentar a produtividade e a competitividade da economia. (pg. 99)

...Nesse quadro, cabe levantar três questões concernentes à temática da infraestrutura e analisar como o governo Dilma Rousseff respondeu a elas: (1) o governo possibilitou a transição de uma coalizão distributiva para uma coalizão de investimento sem, todavia, negligenciar a necessidade de aprimorar as políticas de retração da pobreza e da desigualdade levadas a efeito nos últimos anos? (2) o governo avançou no combate aos “gargalos” da infraestrutura na direção de um desempenho/crescimento econômico exitoso e de uma inserção competitiva nos mercados globais? (3) quais os principais obstáculos econômicos e político-institucionais à transição de uma coalizão distributiva para uma coalizão de investimento? (p. 100)

O estado atual da infraestrutura brasileira reflete os baixos investimentos feitos pelos sucessivos governos nos últimos 30 anos. Após chegarem a 1,8% do PIB na década de 1970, os investimentos públicos na área de transportes foram reduzidos devido aos cortes de gastos governamentais provocados pelas diversas crises financeiras que ocorreram nesse período. Nas últimas três décadas, portanto, os investimentos anuais não alcançaram nem 1% do PIB, inviabilizando a realização de diversos projetos programados. Além dos irrisórios investimentos, a infraestrutura logística brasileira também sofreu nos últimos anos com o desmonte da estrutura de planejamento passada. A crise econômica iniciada em meados da década de 1970 e a necessidade de respostas de curto prazo por ela determinada levaram a um declínio conjuntural de planejamento de longo prazo do país. (p. 100)

O artigo não menciona, mas esse hiato de planejamento de longo prazo foi superado, na área da logística nacional, com a nossa iniciativa, quando Secretário de Política Nacional de Transportes/MT, no período 2004/2007, em elaborar estudo e publicar o Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT), com horizonte para 2023, que serviu de base para os PPAs seguintes e foi de fundamental importância para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado em 2007.

Nesse sentido, o principal papel do PAC foi o de concretizar a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, visando à contribuição para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável. É indiscutível que o PAC contribuiu de maneira decisiva para o aumento da oferta de empregos e na geração de renda, e elevou o investimento público e privado em obras fundamentais. Teve importância fundamental para o país durante a crise financeira mundial entre 2008 e 2009, garantindo emprego e renda aos brasileiros, o que por sua vez garantiu a continuidade do consumo de bens e serviços, mantendo ativa a economia e aliviando os efeitos da crise sobre as empresas nacionais.

Na área de energia, outra iniciativa importante do governo Lula, sob a coordenação da então ministra de Minas e Energia, Dilma Rousseff, foi a criação da Empresa de Pesquisa Energética – EPE, com a finalidade de prestar serviços ao Ministério de Minas e Energia (MME) na área de estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético, cobrindo energia elétrica, petróleo e gás natural e seus derivados e biocombustíveis. A EPE é uma empresa pública federal, 100% dependente do Orçamento Geral da União. Foi criada por meio de medida provisória convertida em lei pelo Congresso Nacional – lei 10.847, de 15 de março de 2004. E a efetivação se deu em um decreto de agosto de 2004.

A EPE foi criada com o objetivo de resgatar a responsabilidade constitucional do Estado nacional em assegurar as bases para o desenvol-

vimento sustentável da infraestrutura energética do país. A partir de sua criação, a atuação da EPE consolidou-se como parte fundamental de um ciclo de atividades que se inicia com as definições de políticas e diretrizes no âmbito do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e do MME. A partir dessas definições, materializaram-se os estudos e as pesquisas que orientaram o desenvolvimento do setor energético brasileiro.

Apesar dessas iniciativas – elaboração do PNLT e criação da EPE –, manteve-se o declínio estrutural do planejamento com a perda de profissionais qualificados e extinção de alguns órgãos e empresas públicas. Porém, a EPL – Empresa de Planejamento e Logística, criada pela lei 12.743, de 19 de dezembro de 2012, visa reconstituir capacidades similares às daquelas do ΓΕΙΡΟΤ, com uma abrangência maior. Trata-se de uma empresa estatal que tem por finalidade estruturar e qualificar, por meio de estudos e pesquisas, o processo de planejamento integrado de logística no país, interligando rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias. Os problemas da infraestrutura no Brasil ficam evidentes no estudo elaborado pelo World Economic Forum (2011), que mensurou a competitividade dos países. Desta forma, ocupando a 53ª colocação entre 142 países no Índice de Competitividade Global, o Brasil está apenas em 104º lugar no quesito “qualidade da infraestrutura geral”, sendo o último em um grupo de países formado por EUA (24º), África do Sul (60º), China (69º), Índia (86º) e Rússia (100º). Os principais fatores responsáveis pela má colocação do país foram a qualidade das infraestruturas portuária e aérea (130º e 122º lugares, respectivamente), seguida do modal rodoviário (118º) e do ferroviário (91º).

...Nos últimos anos (2010-2015), a despeito dos inúmeros “gargalos” de infraestrutura, o governo brasileiro vem se dotando de capacidades estatais e burocráticas para o enfrentamento dessas questões. Assim, cabe ressaltar a criação das carreiras de analista e especialista em infraestrutura e concursos públicos para analistas de planejamento e orçamento e gestores governamentais. Em 2011,

após dois concursos públicos nacionais, cerca de 70 especialistas e 700 analistas de infraestrutura passaram a integrar o quadro de servidores federais, desenvolvendo e gerindo projetos de engenharia em diversos ministérios finalísticos – e Agências de Regulação, acrescentaria este autor.

Esse movimento resultou também na diminuição de servidores ocupados em funções administrativas (atividades-meio) e na elevação do nível de escolaridade do setor público, sem, no entanto, significar descontrole nos gastos com pessoal.

...Após as reformas orientadas para o mercado dos anos 1990, que priorizaram a lógica da estabilização macroeconômica em detrimento das políticas de desenvolvimento, a agenda devotada a suprimir os “gargalos” de infraestrutura emergiu na economia política do Brasil recente. Tal agenda, por sua vez, está vinculada à revitalização do planejamento governamental na área de infraestrutura e a preservação de instituições estratégicas como o BNDES, a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil, que desempenham um papel fulcral no financiamento de longo prazo dos projetos realizados em parceria com o setor privado. (p. 101)

A criação da Empresa de Planejamento Energético (EPE), da Secretaria de Portos da Presidência da República (SP/PR) e da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. reiteram a retomada do planejamento estatal na área de infraestrutura, que é indispensável para a definição e implementação de políticas, para a consecução do crescimento sustentado e uma inserção competitiva do Brasil nos mercados globais.

No âmbito da primeira fase do Plano de Investimento e Logística (PIL), lançado em 15 de agosto de 2012, as políticas de concessões, ainda que muito incipientes, mostraram progressos importantes nas áreas de rodovias e aeroportos... (p. 102)

É inegável que o principal instrumento de desenvolvimento do governo Dilma continuou sendo o PAC, garantindo recursos significativos para os eixos de infraestrutura logística e energética e eixo social e urbano:

■ Infraestrutura logística: rodovias; ferrovias; portos; aeroportos, hidrovias, defesa; ciência, tecnologia, inovações e comunicações.

■ Infraestrutura energética: geração de energia; transmissão de energia; petróleo e gás.

■ Eixo social e urbano: habitação; mobilidade urbana; saneamento; prevenção em área de risco; recursos hídricos; equipamentos sociais; cidades históricas; luz para todos.

A seguir, serão apresentados os papéis dos principais órgãos, autarquias e estatais, no campo da logística de cargas e de passageiros, com informações consideradas relevantes para o objeto deste trabalho, antes e depois de 2016. Grande parte das informações foram extraídas dos portais dos respectivos órgãos públicos.

## DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA – DNIT

### ANTES DE 2016

Ao final do governo Fernando Henrique Cardoso, o Congresso Nacional aprovou a *lei* 10.233/2001, que criou órgãos importantes como o Departamento nacional de infraestrutura de transportes (DNIT); a Agência nacional de transportes terrestres (ANTT); a Agência nacional de transportes aquaviários (ANTAQ); além da instância colegiada Conselho nacional de integração de políticas de transporte (CONIT).

A *lei* 10.233/2001 criou essas novas estruturas e extinguiu: a Comissão federal de transportes ferroviários (COFER) e o Departamento nacional de estradas de rodagem (DNER). Além disso, dissolveu a Empresa brasileira de planejamento de transportes (GEIPOT).

A política (oculta) que orientava essas mudanças estava voltada para a abrangente privatização da construção e operação das infraes-

truturas rodoviária, ferroviária, portuária e aeroportuária. Esta última, como era vinculada ao Ministério da Defesa, precisou de mais tempo até que fosse criada a Agência nacional de aviação civil (ANAC). A ideia era que, com as privatizações, concessões e arrendamentos, os órgãos executivos teriam menor peso e as agências reguladoras passariam a ter um peso significativo.

Após Lula assumir a Presidência da República, entretanto, o Ministério dos Transportes teve que resolver alguns problemas de concepção do processo de concessões rodoviárias e elevado tempo de análise pelo TCU. Em relação aos sete lotes da segunda etapa de concessões, após um período de revisão dos conceitos fundamentais da concessão, pelo governo, o TCU levou um ano e meio para liberar o processo para licitação. Devido a isso, foi plantada, erroneamente, a ideia de que o governo Lula era contra a concessão de rodovias. Entretanto, o leilão dessa segunda etapa foi muito bem sucedido, embora sua execução tenha apresentado problemas. Durante alguns anos, esses lotes apresentaram a menor tarifa de pedágio do país.

A ideia central do governo Fernando Henrique era ampliar os processos de concessão rodoviária e desidratar o DNIT. Este último ponto era visível ao se examinar a dotação orçamentária para realização de obras e manutenção das rodovias.

Em 2003, mal havia dotação para pagamento de dívidas do governo Fernando Henrique com as empreiteiras, quanto mais para prosseguir com obras de implantação e serviços de manutenção da malha existente. Na busca de solução para a forte restrição fiscal para as rodovias, o governo Lula fez estudo e apresentou a solução de deslocar parte dos recursos usualmente destinados ao superávit primário para investimentos na malha rodoviária, mostrando que o impacto macroeconômico desses investimentos era bem superior à destinação inicialmente indicada.

Com isso, a dotação do DNIT passou a crescer de forma significativa chegando a 15,4 bilhões de reais, em 2012.

O DNIT lançou, nesse ano, a maior quantidade de licitações de manutenção estruturada da malha rodoviária já registrada, executou o maior percentual do orçamento em relação à carteira de contratos e construiu as bases daquela que se tornou a maior carteira de obras da Autarquia. Praticamente toda a malha federal sob sua responsabilidade – 55 mil quilômetros – tinha contratos de manutenção.

É importante salientar que no ano de 2012, a dotação inicial do DNIT foi de 15,4 bilhões de reais, e a dotação atualizada (lei mais créditos adicionais) foi de 20,3 bilhões de reais, representando um aumento significativo de 4,9 bilhões de reais, ou 32,3% em relação ao exercício anterior.

No último ano do governo Dilma (2015), antes do impeachment, a dotação do DNIT foi de 10,1 bilhões de reais.

#### APÓS 2016

Em 2016, a dotação orçamentária do DNIT caiu para 8 bilhões de reais, dos quais foram empenhados 7,2 bilhões de reais;

- em 2017, subiu para 10,3 bilhões de reais; e
- em 2018, caiu para 9,4 bilhões de reais;
- em 2019, caiu para R\$ 8,1 bilhões de reais; e
- em 2020, despencou para 6 bilhões de reais de previsão orçamentária.

O papel do DNIT na gestão da malha rodoviária federal continuou o mesmo. No entanto, a involução da dotação orçamentária mais o recorrente discurso do Ministro da Infraestrutura, Tarcísio de Freitas, de que o governo fará milhares de quilômetros de concessões rodoviárias, mostra uma visão em que a concessão é vista como panaceia para resolver os problemas de infraestrutura rodoviária e as dotações orçamentárias do DNIT serão cada vez menores.

Em outras palavras, após implantação do programa de concessões do governo Bolsonaro, ao DNIT caberá cuidar apenas das rodovias de baixo volume de tráfego. Ainda assim, sem recursos suficientes para tal.

Lembrar que os veículos de carga, em seus deslocamentos, percorrem seus trajetos passando por todo tipo de rodovia, necessitando que esses trajetos estejam em boas condições de segurança, conforto e gerem baixo custo operacional.

## VALEC ENGENHARIA, CONSTRUÇÕES E FERROVIAS S.A.

### ANTES DE 2016

A Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. é uma empresa pública, sob a forma de sociedade por ações, vinculada ao Ministério dos Transportes, nos termos previstos na lei 11.772, de 17 de setembro de 2008.

A função social da Valec é a construção e exploração de infraestrutura ferroviária. E, de acordo com o Art. 8º da Lei em referência, compete à empresa, em conformidade com as diretrizes do Ministério dos Transportes: administrar os programas de operação da infraestrutura ferroviária nas ferrovias a ela outorgadas; coordenar, executar, controlar, revisar, fiscalizar e administrar obras de infraestrutura ferroviária que lhes forem outorgadas; desenvolver estudos e projetos de obras de infraestrutura ferroviária; construir, operar e explorar estradas de ferro, sistemas acessórios de armazenagem, transferência e manuseio de produtos e bens a serem transportados e, ainda, instalações e sistemas de interligação de estradas de ferro com outras modalidades de transportes; promover o desenvolvimento dos sistemas de transportes de cargas sobre trilhos, objetivando seu aprimoramento e a absorção de novas tecnologias; celebrar contratos e convênios com órgãos nacionais da administração direta ou indireta, empresas privadas e com órgãos internacionais para prestação

de serviços técnicos especializados; e exercer outras atividades inerentes às suas finalidades, conforme previsão em seu estatuto social.

A Valec tem concessão para a construção e operação da Ferrovia Norte-Sul, cujo traçado, com extensão de 3.100 quilômetros, é iniciado em Belém, no Pará, e segue até o município de Panorama, em São Paulo.

Além disso, detém, de acordo com a lei 11.772, a concessão das Ferrovias:

- EF 267 – de Panorama, em São Paulo, a Porto Murtinho, no Mato Grosso do Sul, com 750 quilômetros;

- EF 334 – Ferrovia da Integração Oeste-Leste, que, partindo de Ilhéus, na Bahia, chega a Figueirópolis, no Tocantins, onde se liga à Ferrovia Norte-Sul, num total de 1.527 quilômetros;

- EF 354 – Ferrovia Transcontinental, que partirá do Litoral Norte Fluminense e passará por Muriaé, Ipatinga e Paracatu, em Minas Gerais; por Brasília, no Distrito Federal, por Uruaçu, em Goiás; por Cocalinho, Água Boa e Lucas do Rio Verde, em Mato Grosso; Vilhena e Porto Velho, em Rondônia; e Rio Branco e Cruzeiro do Sul, no Acre, até chegar à localidade de Boqueirão da Esperança, na fronteira Brasil-Peru. A Transcontinental terá, após concluída, um percurso de 4.400 quilômetros.

A Valec teve importante papel na política de expansão da malha ferroviária de cargas. Foi responsável pela consolidação e expansão da Ferrovia Norte-Sul e pelo projeto e início das obras da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL), entre outros projetos.

A Valec é a responsável pelos principais empreendimentos ferroviários do país: Ferrovia Norte-Sul (FNS), EF-151; Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL), EF- 334; e Ferrovia de Integração do Centro-Oeste (FICO), EF-354. Quando estiverem em plena operação, esses empreendimentos terão a capacidade de posicionar o Brasil em um patamar

logístico mais elevado, integrado e capilarizado.

### APÓS 2016

O conceito trazido pela lei 13.303/2016, afastando definitivamente os ditames da lei 8.666/93 das contratações públicas pelas Estatais, buscou conceder à Valec, por ser empresa pública estratégica de logística ferroviária do governo federal, atuação célere e eficiente à execução de serviços de infraestrutura, possibilitando o investimento financeiro e técnico da iniciativa privada.



Fonte: Valec - Relatório de Gestão 2018

Entretanto, a imagem acima mostra a redução significativa da dotação orçamentária entre 2015 e 2018 e, especialmente, as diferenças entre o empenhado e o pago, o que mostra o grau de ineficiência da empresa neste período.

### A PROPOSTA DE LIQUIDAÇÃO DA VALEC

No início do governo Bolsonaro, o ministro da Infraestrutura, Tarcísio de Freitas, chegou a veicular na imprensa (VALOR, 20/2/2019), que a Valec seria liquidada, com a extinção da sua diretoria e com a nomeação de liquidante para tocar o processo de extinção da empresa. Acrescentou que cerca de 800 empregados teriam seus vínculos trabalhistas rescindidos, que as ações judiciais migrariam para o escopo da Advocacia-Geral da União (AGU), que os contratos ainda vigentes com empreiteiras e prestadores de serviços passariam ao DNIT e a participação acionária de 41% no capital da Ferrovia Transnordestina seria transferido ao Tesouro Nacional. Segundo o ministro, a economia seria de 500 milhões de reais ao ano, que é a despesa de custeio da empresa.

Poucos dias depois, matéria veiculada no *GI*, em 26/2/2019, dizia que, segundo o ministro Tarcísio de Freitas, ainda não havia decisão sobre o fechamento da Valec e que o assunto precisava ser estudado com calma.

Em 9/5/2019, matéria no site da *EPL* informa que “contrariando as expectativas, o ministro confirmou no dia 8/5 que deve manter três estatais das que estão sob o guarda-chuva da pasta: a Valec, a EPL e a INFRAERO, e que a ideia do ministério era reestruturar essas companhias ao longo do mandato. Nessa matéria, a justificativa para manutenção da Valec é de que ela precisa ser mantida por estar tocando a obra de um trecho da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL) e por estar transferindo à operadora Rumo parte das suas atividades na Ferrovia Norte-Sul.

Em 11 de novembro de 2019, o ministro Tarcísio de Freitas anunciou que o governo estava estudando uma possível fusão de Valec, EPL e INFRAERO. Segundo ele, esse estudo levaria de seis a oito meses. Completou dizendo que essa nova estatal poderia ser privatizada mais tarde.

Objetivamente, a dotação orçamentária da Valec para 2020 é de R\$ 320.547.060,00, que representa 34% da dotação de 2018. Queda significativa, portanto.

## COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS – CBTU

A Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU, oriunda da Rede Ferroviária Federal S.A., constituiu-se em uma sociedade de economia mista em 22 de fevereiro de 1984, através do decreto-lei 89.396, com o objetivo de modernizar, expandir e implantar sistemas de transporte de passageiros sobre trilhos no país.

Desde então, os sistemas ferroviários operados pela Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) em São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Maceió, Recife, João Pessoa, Natal e Fortaleza foram incorporados à CBTU. A partir de 1994, as unidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador e Fortaleza foram sendo paulatinamente transferidas para os seus respectivos governos locais.

Vinculada ao Ministério das Cidades desde 1º de janeiro de 2003 (decreto-lei 4.566), a CBTU ampliou o seu escopo de atuação, passando a suprir a demanda de mobilidade da população, a contribuir para o desenvolvimento dos setores produtivos da sociedade e para a melhoria da qualidade de vida dos grandes centros urbanos.

Tendo sob a sua operação os sistemas de transporte de passageiros nas regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Recife, Maceió, João Pessoa e Natal, o desempenho da CBTU revela a sua capacidade em promover a mobilidade e a acessibilidade da população ao transporte público, através da adoção de diretrizes que consolidem metrô e veículos leves sobre trilhos – VLTs como principais modais para as grandes e médias cidades brasileiras.

Em 21 de junho de 2018, após Assembleia Geral Extraordinária, a CBTU torna-se empresa pública. Acreditava-se que a mudança possibilitaria mais agilidade na tramitação e deliberação dos processos decisórios internos.

## ANTES DE 2016

2006

ORÇAMENTO FIXADO NA LOA: 1,2 BILHÕES DE REAIS.

Principais cidades com projetos contemplados no período:

- Recife
- Belo Horizonte
- Fortaleza
- Salvador
- São Paulo
- Natal
- Maceió
- João Pessoa

2012

ORÇAMENTO FIXADO NA LOA: 0,75 BILHÃO DE REAIS

Principais cidades com projetos contemplados no período:

- Recife
- Belo Horizonte
- Fortaleza
- Salvador
- Natal
- Maceió
- João Pessoa

## APÓS 2016

2017

O orçamento total aprovado na LOA para as obras do PAC (investimento) em 2017 foi de 0,14 bilhão de reais. Com as alterações rea-

lizadas ao longo do ano, foi reduzido a 0,40 bi, dos quais foram empenhados 0,37.

Sobre o destino a ser dado pelo governo à CBTU, matéria no site da EPL, em 9/5/2019, informa o seguinte:

“Se EPL, Valec e INFRAERO devem ser mantidas, o ministro Tarcísio Freitas confirmou a privatização de duas estatais que estão sob o guarda-chuva da sua pasta. Uma delas é a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), que atua em Belo Horizonte, Recife, Maceió, João Pessoa e Natal. A outra é TRENURB: responsável pelo metrô de superfície de Porto Alegre. No caso da CBTU, a empresa terá suas atividades separadas por cidade para que seja possível privatizá-las.”

## INFRAERO

A INFRAERO, criada em dezembro de 1972, está entre as três maiores operadoras aeroportuárias do mundo. É responsável por 55 aeroportos espalhados pelo Brasil. São mais de 100 milhões de passageiros transportados ao ano, representando cerca de 60% do movimento aéreo no país. Administra desde grandes aeroportos até alguns tão pequenos que ainda não recebem voos comerciais regulares, mas cumprem a função de representar a soberania do Brasil em áreas longínquas e de fronteira.

A INFRAERO também é sócia – com 49% de participação – dos aeroportos de Brasília, no Distrito Federal; Guarulhos e Viracopos, em São Paulo; Confins, em Minas Gerais; e Galeão, no Rio de Janeiro.

Em abril de 2011, o governo transferiu todas as atividades da aviação comercial para um novo organismo, a Secretaria de Aviação Civil, com status de ministério e vinculada à Presidência da República. A INFRAERO e a ANAC, antes sob a administração do Ministério da Defesa, passam à responsabilidade desse novo órgão.

Faltando 15 dias para início do governo Bolsonaro, o futuro ministro da Infraestrutura, Tarcísio de Freitas, anunciou que o governo acabaria com a INFRAERO em até três anos. Segundo ele, o destino da empresa seria a privatização ou liquidação.

Ainda segundo Tarcísio de Freitas,

“a INFRAERO enfrenta problemas de caixa desde que se iniciou o programa de concessões de aeroportos, no governo de Dilma Rousseff (2011-2016). Terminais de grande movimento, como o de Guarulhos (SP), Brasília e Galeão (RJ) deixaram de integrar a base de aeroportos administrados pela estatal. Ela entrou como sócia em diversas dessas concessões, o que serviu para aprofundar seus problemas de caixa num primeiro momento. Essas participações da INFRAERO também deverão ser vendidas.

Existe um problema a ser resolvido, sobre o qual ninguém fala. A INFRAERO é gestora de 55 aeroportos, grandes, médios e pequenos. Desse, uma parte será concedida à operação privada. Outra parte, não. Com a eventual privatização da INFRAERO, que órgão cuidaria desses aeroportos não concedidos? Os governos estaduais e algumas prefeituras? Não parece razoável imaginar que isso seja possível, tendo por base situações anteriores mal sucedidas.

## AGÊNCIAS REGULADORAS

Na área de transportes, foram criadas três Agências reguladoras: Agência nacional de transporte terrestre – ANTT (junho/2001), Agência nacional de transporte aquaviário – ANTAQ (junho/2001) e Agência nacional de aviação civil – ANAC (setembro/2005).

As Agências reguladoras são entidades integrantes da administração federal indireta, vinculadas ao Ministério da Infraestrutura e submetidas ao regime autárquico especial, caracterizado pela independência administrativa, autonomia financeira e funcional e mandato fixo de seus dirigentes, que são indicados pelo Executivo e sabatinados e aprovados pelo Senado Federal.

#### ANTT

Criada pela lei 10.233, a Agência nacional de transportes terrestres é uma autarquia sob regime especial, que tem sede e foro no Distrito Federal, e está presente em todo o território nacional por meio das Unidades regionais e Postos de fiscalização.

Tem por finalidade regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros, visando garantir a movimentação de pessoas e bens, harmonizar os interesses dos usuários com os das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, preservado o interesse público, arbitrar conflitos de interesses e impedir situações que configurem competição imperfeita ou infração contra a ordem econômica.

#### ANTAQ

A Agência nacional de transportes aquaviários – ANTAQ é uma entidade que integra a administração federal indireta, de regime autárquico especial, com personalidade jurídica de direito público, independência administrativa, autonomia financeira e funcional, vinculada ao Ministério da Infraestrutura. Foi criada pela lei 10.233, de 05 de junho de 2001 e instalada em 17 de fevereiro de 2002.

A ANTAQ tem por finalidade implementar as políticas formuladas pelo Ministério da Infraestrutura, segundo os princípios e diretrizes es-

tabelecidos na legislação. É responsável por regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura portuária e aquaviária.

#### ANACANAC

A Agência nacional de aviação civil (ANAC) foi criada para regular e fiscalizar as atividades da aviação civil e a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária no Brasil. Instituída em 2005, começou a atuar em 2006 substituindo o Departamento de aviação civil (DAC). É uma autarquia federal de regime especial e está vinculada ao Ministério da Infraestrutura. As ações da ANAC se enquadram nos macroprocessos de certificação, fiscalização, normatização e representação institucional.

#### FUSÃO DE AGÊNCIAS

Assim que assumiu o governo, o ministro Tarcísio Freitas anunciou o projeto de criar uma “super agência reguladora”, integrando a ANTAQ e a ANTT. Disse ele, na ocasião: “Vamos tentar integrar as agências e criar uma que funcione, com olhar multimodal, que estabeleça soluções para logística e que crie menos regulação para o empresário. Nossa ideia é construir o projeto de lei conversando com o mercado, ao invés de fazer a integração via medida provisória”, afirmou.

É preciso ressaltar que esse “olhar multimodal” e “soluções para logística e que crie menos regulação para o empresário” são atribuições do ministério e não das agências.

Continuou, “Nossa meta é eliminar resoluções e regulações, que existem em excesso, vamos fundir as agências, incorporar as coisas boas no projeto de lei das Agências, com critério para escolha de dirigentes, com autonomia, independência, carreira de reguladores para que haja intercâmbio de mão de obra entre as agências e resgatar a credibilidade delas”, completou. A integração, no entanto, deixará a Agência nacional

de aviação civil (Anac) de fora, por ser um setor diferente, com muitas regulações específicas e muito alinhamento com normas internacionais.

Em junho de 2019, o ministro Tarcísio Freitas voltou atrás e anunciou que o governo não iria mais fundir agências de transportes, devido à uma preocupação do mercado, principalmente do setor portuário e de navegação.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esses são apenas alguns aspectos julgados, por este autor, relevantes para entender o caminho percorrido por alguns órgãos públicos – empresas e autarquias –, antes e após 2016.

Concluindo, é importante constatar que o governo, especialmente na área de infraestrutura, atua de forma errática, com idas e vindas. Além dos exemplos apresentados nos itens anteriores, há que destacar fato recente que mostra a forma como o ministro da Infraestrutura Tarcísio Freitas foi desmoralizado publicamente, em vídeo gravado pelo presidente Bolsonaro. O assunto era o projeto da nova concessão da Rodovia Presidente Dutra (BR-116/RJ/SP), “menina dos olhos” do ministro, com muitas inovações.

O presidente tocou em dois pontos que fazem desabar o projeto do ministério. Logo no início do vídeo, pergunta afirmando: “ministro, a tarifa de pedágio pode ser mais baixa, né?”. O ministro acena que sim, com um sorriso sem graça. O presidente emenda com a segunda pergunta/afirmação: “e não será colocada praça de pedágio em Barra Mansa, né?”.

O presidente não sabe, mas o ministro sim, que, ao se retirar uma praça de pedágio da modelagem, o valor da tarifa aumenta ao invés de diminuir. Logo, a afirmação do presidente – baixar a tarifa e retirar a praça de Barra Mansa – apresenta uma contradição insuperável, desmoralizando aquele que é considerado um dos ministros técnicos mais eficientes do governo, que ouviu e calou. Fatos como este contribuem para aumentar

ou para diminuir a segurança jurídica e regulatória, base dos processos de concessão?

Na verdade, o governo tem deixado muito a desejar e, praticamente, todas as concessões leiloadas até agora, com grande aparato propagandístico do ministério da Infraestrutura, tiveram início no governo Dilma. Esse projeto de concessão da Dutra é o primeiro do atual governo e, nas audiências públicas, causaram uma grande quantidade de críticas, algumas de porte, como as da Confederação nacional dos transportes – CNT e do governo do estado do Rio de Janeiro. Se as críticas/contribuições desses e de outros atores sociais e políticos importantes forem acatadas, o projeto terá que ser quase que totalmente reformulado, com a possibilidade de atraso no cronograma, que terá impacto significativo na medida que a atual concessão se encerrará no início de 2021 e, se não houver uma nova concessionária contratada até lá, as cancelas das praças de pedágio terão que ser abertas e a rodovia ficará por conta de um DNIT sem dinheiro para nada. Dá para imaginar o caos que será instalado?!

Em relação à malha rodoviária federal, o governo está jogando a solução para o futuro com a promessa de novas concessões. Ocorre que precisa de tempo de maturação para um projeto ir à licitação e ser executado. Dessa forma, os resultados somente aparecerão daqui a três, quatro anos. Enquanto isso, o governo não tem intenção de liberar recursos necessários para a manutenção da malha rodoviária. Os valores apontados para o DNIT, em 2020, são irrisórios.

As rodovias piorarão rapidamente, com reflexos de aumento de custo operacional para os caminhões de carga, bem como aumento de acidentes e do desconforto para os usuários em geral.

O descontentamento dos caminhoneiros, que formaram uma base eleitoral militante e importante para eleger Bolsonaro, têm uma grande probabilidade de aflorar e se houver uma nova paralisação nacional bem-sucedida, poderemos estar diante de condições objetivas e

subjetivas para um novo golpe, via impeachment parlamentar, como o que derrubou Dilma.

Nos demais modais de transporte, até agora, não dá para identificar riscos como no rodoviário.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC). Disponível em: <<https://www.anac.gov.br/>>. Acesso em: 04 mar. 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Disponível em: <<http://portal.antaq.gov.br/>>. Acesso em: 04 mar. 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). Disponível em: <<http://www.antt.gov.br/>>. Acesso em: 04 mar. 2020.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. Disponível em: <<https://www.infraestrutura.gov.br/>>. Acesso em: 04 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT). Disponível em: <<http://www.dnit.gov.br/>>. Acesso em: 04 mar. 2020.

COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS (CBTU). Disponível em: <<https://www.cbtu.gov.br/index.php/pt/>>. Acesso em: 04 mar. 2020.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Rio de Janeiro, Brasil.

INFRAERO AEROPORTOS. Disponível em: <<http://www4.infraero.gov.br/>>. Acesso em: 04 mar. 2020.

PINHO, Carlos Eduardo Santos. “Emergência e declínio do governo Dilma Rousseff à luz das capacidades do Estado Brasileiro”. In: *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento (RBPO)*. vol. 6, n. 1, 2016. P. 94-121.

VALEC ENGENHARIA, CONSTRUÇÃO E FERROVIAS S.A. Disponível em: <<http://www.valec.gov.br/>>. Acesso em: 04 mar. 2020.

# BANCOS PÚBLICOS E O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO DO BRASIL

CARLOS HENRIQUE HORN<sup>1</sup>

FERNANDA FEIL<sup>2</sup>

## INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS PÚBLICAS NO BRASIL

A história do sistema financeiro brasileiro confunde-se com a evolução dos bancos públicos. A primeira instituição financeira nacional foi o Banco do Brasil, criado em 1808 por conta da presença da corte portuguesa no país. Esta primeira versão do banco durou até 1833 – o retorno da família real a Portugal dez anos antes iniciara uma onda de saques que o levou à falência. No entanto, permaneceu a necessidade de uma instituição financeira que servisse ao Estado para financiar o processo de modernização da economia nacional. Em 1851, o barão de Mauá reabriu a instituição, que dois anos depois se fundiu a uma instituição privada – o Banco Comercial do Rio de Janeiro. Funcionou, por 40 anos, como um misto de banco público e privado (majoritariamente) para, em 1893, unir-se ao Banco da República dos Estados Unidos do Brasil, for-

---

1. Professor da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

2. Economista, Doutoranda de Economia/UFF, Bolsista da FAPERJ 10.

mando o Banco da República do Brasil. Apesar dessa longa história, foi apenas em 1905 que a instituição assumiu seu formato atual, quando o governo passou a deter mais de 50% de seu capital e a exercer o controle administrativo. Ao Banco do Brasil, mesmo em sua formação inicial, foi concedido o direito de emitir moeda, o que justificou a forte influência do Estado em sua administração. Durante suas muitas fases, sua característica principal foi sempre ser o banco do governo (BANCO DO BRASIL, 2010).

A participação do setor público no sistema financeiro nacional não se limitou, como é sabido, à história do Banco do Brasil. Em 1861, foi criada a Caixa Econômica Federal do Rio de Janeiro e do Monte de Socorro, ente público precursor da atual Caixa Econômica Federal (Caixa) concebido com a finalidade de incentivar a poupança das famílias de baixa renda, com motivação mais social e política do que propriamente econômica. O governo central implantou, a partir desta experiência, instituições similares nas províncias, criando, inclusive, agências e filiais em cidades menores, as quais funcionavam de forma autônoma e eram vinculadas ao Ministério da Fazenda. Em 1951, ocorreu a primeira tentativa de agrupar essas unidades regionais, que à época já somavam 22 autarquias distribuídas no território nacional. Mas foi apenas em 1969 que tais autarquias foram unificadas sob a égide da Caixa Econômica Federal (ALCÂNTARA JR., 2006). A Caixa desempenhou um papel essencial, permitindo às populações de mais baixa renda acessarem serviços financeiros, além de ser um importante financiador de imóveis (HORN; FEIL; TAVARES, 2015). As caixas econômicas tinham regulamentação diferente dos bancos comerciais, sendo-lhes permitido realizar operações de crédito específicas tais quais o penhor, o financiamento de serviços públicos e a construção de imóveis (LAFER, 1948).

A atuação do Banco do Brasil enquanto principal ofertante de crédito não atendia a demanda da população. A oferta de crédito agrícola

era insuficiente para acolher a todos os demandantes e a indústria nacional incipiente conseguia captar apenas crédito de curto prazo. Assim, não obstante a existência de importantes instituições financeiras públicas, o Brasil chegou ao final da década de 1940, às vésperas de adentrar um processo de acelerado crescimento, padecendo de importante gargalo estrutural – a capacidade de financiamento. Já era identificado no período, pelo governo, que o sistema bancário nacional buscava o lucro sem considerar sua finalidade, era instável e cíclico, concentrado e mal distribuído social, setorial e regionalmente (LAFER, 1948). Havia um sistema bancário mal integrado que atendia parcialmente aos anseios populacionais e às necessidades da nação.

O tema específico do financiamento de longo prazo foi enfrentado em 1952 com a criação do Banco nacional de desenvolvimento econômico (BNDE), depois renomeado Banco nacional de desenvolvimento econômico e social (BNDES) em 1982. O banco foi instituído como autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda. Diante das disparidades da economia nacional, o BNDE tinha os objetivos de gerir recursos financeiros mobilizados interna e externamente e organizar as providências necessárias à execução de projetos relacionados ao desenvolvimento sustentável (COSTA NETO, 2004).

A instituição financeira de desenvolvimento operou inicialmente na provisão de fundos ao investimento ferroviário, energético e siderúrgico. Foi apenas em 1964 que o BNDE passou a atuar no financiamento ao investimento do setor privado em geral, por meio de uma série de programas. Foi criada a Agência especial de financiamento industrial (FINAME), para apoiar o parque industrial. Em 1965, o banco veio a funcionar também como instituição de segundo piso, ou seja, como um repassador de recursos para outros agentes financeiros. O objetivo era aumentar sua capilaridade, permitindo uma melhor distribuição do financiamento em todo o território nacional. A partir de 1974, com o II Plano Nacional de

Desenvolvimento (PND), o BNDE passou a agir em consonância com a orientação política do governo, financiando essencialmente a produção de bens de capitais e insumos básicos (FEIL; FEIJÓ, 2019).

Em paralelo, a relevância do planejamento regional e o atraso econômico em que se encontrava a região Nordeste demandavam ações específicas voltadas para essa região. Durante o segundo governo Vargas foi idealizado o Banco do Nordeste (BNB), que veio a ser inaugurado alguns anos mais tarde, em 1964. A instituição se inseria numa visão de promoção do desenvolvimento da região, com redução das agruras enfrentadas pela economia nordestina, por meio do financiamento ao investimento. Tinha por objetivo destinar recursos ao combate à seca e ao desenvolvimento das atividades dinâmicas da região de forma alinhada à economia nacional. A instituição foi planejada para atuar de forma híbrida, com funções de banco comercial e de desenvolvimento (VALIAS NETO; COSENTINO, 2014).

O problema do financiamento ao desenvolvimento na região Norte também foi abordado pelo governo federal por meio da criação de uma instituição financeira regional. O precursor do Banco da Amazônia foi o Banco de Crédito da Borracha, criado em 1942 com o objetivo de financiar a produção de borracha, com participação acionária compartilhada entre os Estados Unidos da América e o Brasil. Na década seguinte, em 1950, o governo fundou o Banco de Crédito da Amazônia S/A, expandindo o financiamento para outras atividades produtivas e assumindo contornos de banco regional misto, em que se combinavam ações comerciais e de desenvolvimento. Apesar de sua criação precoce, o banco assumiu seu contorno atual apenas a partir de 1966, quando se voltou para o desenvolvimento da região amazônica, agora com o nome de Banco da Amazônia (HORN; FEIL; TAVARES, 2015).

Os estados da federação enfrentaram seus problemas de escassez de financiamento com a criação de instituições financeiras públicas. Foram

criadas 48 instituições financeiras públicas ao longo do século XX, sendo que dois terços dessas instituições surgiram após a criação do BNDE, entre 1952 e 1992. A expansão das atividades do BNDE enquanto agente repassador de recursos encorajou a constituição de instituições públicas de fomento também por unidades federativas, sobretudo a partir dos anos 1960, as quais passaram a atuar de forma complementar ao ente federal (HORN; FEIL; TAVARES, 2015).

Os bancos públicos corresponderam regularmente a uma parcela considerável do total dos ativos financeiros e das operações de crédito no Brasil. Esta tem sido uma constante do funcionamento da economia brasileira.

#### AS REFORMAS FINANCEIRAS DE 1964-65 E DOS ANOS 1990: EM BUSCA DO CAPITAL PRIVADO

A forte presença de instituições financeiras públicas no sistema financeiro nacional tem sido, todavia, um ponto de disputa permanente nos debates acadêmicos e políticos. Ao longo da evolução do sistema financeiro, muitas foram as tentativas de aumentar a oferta de crédito para investimento mediante alocação de recursos das instituições privadas e estímulo ao mercado de capitais. Duas iniciativas governamentais, em especial, foram estruturantes e acabaram por alterar mais profundamente o funcionamento do sistema financeiro nacional, conquanto não tenham logrado modificar o padrão de financiamento de longo prazo que seguiu a cargo de instituições financeiras públicas, do setor externo e de autofinanciamento: as reformas financeiras de 1964-65 e dos anos 1990.

A primeira reforma financeira com o objetivo de fortalecer as instituições privadas ocorreu no biênio 1964-65, quando o governo federal promoveu uma ampla reforma bancária que tinha como propósito básico reduzir a participação do setor público no sistema financeiro e impulso-

nar o mercado de capitais (HERMANN, 2002). Para tanto, o plano previa estímulos ao desenvolvimento do mercado de capitais e à internacionalização do setor privado mediante: (i) indexação dos títulos de emissão do Tesouro Nacional, de forma a se tornarem mais atrativos para os bancos privados; (ii) revitalização do mercado de capitais; (iii) redução das disparidades no mercado de crédito devido à inflexibilidade das taxas de juros, que causava repressão financeira; (iv) aumento da poupança doméstica não forçada, de forma a equiparar-se aos níveis internacionais; (v) desenvolvimento de inovações financeiras; (vi) criação de incentivos fiscais para estimular o setor financeiro privado; entre outros (KORNIS, 1983; COSTA NETO, 2004; HERMANN, 2002).

A confiança e a solidez do sistema financeiro nacional que inspirassem o crescimento do setor foi fortalecida com a criação do Banco Central do Brasil e do Conselho Monetário Nacional. O estímulo à poupança privada era visto como essencial nesse processo, de forma a alongar os prazos dos passivos das instituições financeiras e estimular maiores volumes de crédito. A teoria subjacente à reforma entendia o sistema financeiro como um intermediador entre agentes superavitários e deficitários da economia com a função de alocar mais eficientemente os recursos escassos.

Neste contexto, o Banco do Brasil passou por profunda modificação, sendo-lhe retiradas funções de autoridade monetária. Não obstante, a instituição foi instrumentalizada com a conta movimento, a qual lhe permitia sacar a descoberto no Banco Central do Brasil.<sup>3</sup> O BNDE foi mantido com sua função de financiar o investimento de longo prazo. O Banco Central regulou também a atuação dos bancos de desenvolvimento (inter)estaduais, que operavam majoritariamente com repasses provenientes do BNDE e do FINAME, além de recursos orçamentários. A principal fonte de recursos do BNDE era o Banco Central do Brasil e o Programa de Integração Social (PIS). (LEMGRUBER, 1978)

---

3. A conta movimento foi extinta apenas em 1986.

Apesar do esforço, as reformas não significaram mudanças consideráveis no financiamento doméstico do desenvolvimento. O Brasil passava por um rápido processo de industrialização marcado pelo planejamento público e a capacidade de financiamento era claramente vital para seu sucesso. As instituições financeiras públicas foram, contraditoriamente ao objetivo das reformas, importantes instrumentos de indução ao desenvolvimento econômico diante das insuficiências do setor financeiro privado, as quais se explicavam por características estruturais da economia brasileira – de um lado, altas taxas de inflação tornavam atrativas a criação e manutenção de instituições públicas, uma vez que permitiam ao governo se apropriar do imposto inflacionário; de outro, a extensão territorial e a grande desigualdade regional do país. (COSTA NETO, 2004)

A função de financiar a formação de capital fixo no Brasil ficou nominalmente a cargo do BNDE, da Caixa Econômica Federal e das caixas estaduais, dos bancos regionais de desenvolvimento, dos bancos de investimento e do mercado de capitais. No entanto, a tentativa de alongamento do prazo das operações de crédito em instituições privadas e no mercado de capitais não foi bem-sucedida. Ainda que o setor público seguisse com uma fatia importante do mercado financeiro, a reforma objetivava o desenvolvimento de um mercado privado, nos moldes dos Estados Unidos (HERMANN, 2002; LEMGRUBER, 1978). As mudanças institucionais iniciadas nos anos 1960 geraram concentração, centralização e internacionalização do mercado bancário do país. Foi também o início do processo da abertura financeira que se intensificaria na década de 1980. Conservaram-se os mecanismos que permitiam o acesso ao mercado internacional de crédito (VIDOTTO, 2002).

A despeito da ampla reforma, as instituições financeiras públicas federais e regionais mantiveram-se como protagonistas no sistema financeiro nacional, sendo responsáveis pelo financiamento do processo de

forte industrialização ocorrido no período. Não somente prosseguiu o ciclo de criação de instituições públicas regionais (18 foram inauguradas após as reformas), quanto a atuação deste grupo se fortaleceu, com crescimento considerável dos desembolsos do BNDES destinados ao setor produtivo privado e fortalecimento dos bancos de desenvolvimento controlados por unidades da federação. Assim, observou-se a consolidação das instituições públicas (STUDART; HERMANN, 2011) e se asseguraram os mecanismos de financiamento do desenvolvimento nacional, combinando-se autofinanciamento, capital externo (crédito e investimento estrangeiro direto) e crédito público (HORN; FEIL; TAVARES, 2015).

Vale destacar que, apesar de não ter alavancado a participação do setor privado no financiamento de longo prazo, a reforma de 1964-65 permitiu a expansão das operações de crédito global da economia. Criou-se uma diversidade de tipos de instituições financeiras e diversificaram-se os serviços oferecidos pelo sistema (HERMANN, 2002). Foi também esse processo que inaugurou no Brasil a indexação financeira, que resultou em deletérios efeitos econômicos nos anos que seguiram à reforma (VIDOTTO, 2002). A indexação generalizada fez com que o Brasil alimentasse elevados índices inflacionários, dificultando o combate à alta sistemática dos preços.

Este quadro tornou-se mais complexo a partir da década de 1980, quando, em meio à crise da dívida externa e à aceleração inflacionária, as instituições financeiras públicas tiveram que prover recursos para financiar os déficits de seus entes controladores, nem sempre incorrendo nas melhores práticas de gestão e assistindo à deterioração de seus balanços patrimoniais (SALVIANO JR., 2004). Aconteceram mudanças na estrutura dos balanços dos bancos, com redução da parcela das operações de crédito no total dos ativos em detrimento de títulos públicos de curto prazo (HERMANN, 2002). Diante da insuficiência de meios de financiamento tributário, os governos estaduais utilizaram as instituições financeiras públicas,

que funcionaram como emissores de “quase-moeda”. Em consequência, tais instituições apresentaram problemas de liquidez, forçando o Banco Central a instituir programas de socorro financeiro (GAMA NETO, 2011).

Entre a segunda metade da década de 1980 e a implementação do Plano Real, em 1994, o governo federal travou uma batalha contra a alta inflação por meio de uma série de planos econômicos. Num curto período, o país conviveu com nada menos do que seis planos econômicos<sup>4</sup> e quatro moedas<sup>5</sup> diferentes.

Em termos de paradigmas econômicos, o período marcou uma inflexão na teoria econômica em nível mundial. O fim da década de 1970 e início da década de 1980 correspondeu ao renascimento de teorias de cunho neoclássico. Tais políticas pregavam a reformulação do Estado e a assunção de funções por entes privados. Assim, as políticas públicas atuaram no sentido da desregulamentação, abertura comercial e financeira e apologia do livre mercado. Esse processo mudou o entendimento sobre a importância do Estado na intermediação financeira, impulsionando novamente a redução de sua participação. (CARVALHO et al., 2018)

Aliando os processos externo e doméstico de liberalização da economia, o Plano Real proporcionou estabilidade monetária à economia brasileira, conformando um novo contexto econômico e regulatório ao sistema financeiro. Com o fim da inflação, as instituições financeiras perderam lucratividade, uma vez que muitas delas tinham nos ganhos inflacionários uma importante fonte de receita. Muitas instituições financeiras, privadas e públicas, enfrentaram sérias dificuldades em manter suas operações e alguns bancos quebraram. (HORN; FEIL, 2019)

Essa nova configuração política e econômica, nacional e internacional, oportunizou a realização de uma segunda grande reforma do setor financeiro no Brasil, que ocorreu na década de 1990. O governo federal

---

4. Cruzado 1 (1986), Cruzado 2 (1987), Bresser (1987), Verão (1989), Collor 1 (1990) e Collor 2 (1991).

5. Cruzado (1986-1989), Cruzado Novo (1989-1990), Cruzeiro (1990-1992) e Cruzeiro Real (1992-1994).

aprovou o Programa de estímulo à reestruturação e ao fortalecimento do sistema financeiro nacional (PROER); o Programa de incentivo à redução da presença do estado na atividade bancária (PROES); o Programa de fortalecimento das instituições financeiras federais (PROEF); e concedeu maior abertura do setor financeiro à participação do capital estrangeiro.

O processo de estabilização da economia brasileira mudou a realidade do sistema financeiro nacional. As instituições financeiras não foram capazes de promover os ajustes necessários para sua sobrevivência nesse novo ambiente. Assim, o PROER, lançado em 1995, foi elaborado para impedir uma crise bancária e suas consequências sobre a economia nacional. O programa era um ordenamento da fusão e incorporação de bancos e assegurava ao Banco Central a prerrogativa de intervir nas instituições financeiras, preventivamente, evitando uma possível crise sistêmica. Seu objetivo principal era a garantia de liquidez e solvência do sistema financeiro nacional. As medidas tinham como propósito injetar liquidez nas instituições financeiras e prover o Banco Central com maior poder de regulação e intervenção para a contenção de crises, como a troca do controle corporativo e a reestruturação da participação acionária destas organizações. No mesmo sentido, foi criado, em 1995, o Fundo garantidor de crédito (FGC), uma entidade sem fins lucrativos destinada a garantir um seguro aos depósitos nos bancos.

Para lidar com os problemas patrimoniais das instituições financeiras públicas estaduais, foi criado o PROES, em agosto de 1996. O programa previa a redução do setor público estadual na atividade financeira bancária por meio de privatização, extinção, saneamento ou transferência de instituições para o governo federal. Mais tarde foi facultado aos estados a criação de uma nova figura jurídica, as agências de fomento – instituições financeiras não bancárias às quais é vedada a captação de depósitos junto ao público. A adesão ao programa era voluntária e vinculada à renegociação da dívida dos estados – maior incentivo para os estados ade-

rirem ao PROES era o financiamento de 100% de suas dívidas pela União (GAMA NETO, 2011).

A renegociação das dívidas dos estados, simultânea e interligada ao PROES, ocorreu por meio do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, que condicionava novos empréstimos da União para o pagamento das dívidas ao ajuste fiscal e patrimonial dos estados, além do cumprimento de metas acordadas entre os dois entes federados (GAMA NETO, 2011).

O saneamento dos bancos públicos federais pelo PROEF tinha por objetivo equalizar o balanço dos grandes bancos federais. O Programa previa a adoção de medidas de saneamento e a transferência para o Tesouro Nacional de ativos de baixa liquidez das instituições. Foi criada a Empresa Gestora de Ativos (EMGEA), empresa não financeira vinculada ao Ministério da Fazenda para gerir esses créditos. O governo federal capitalizou a Caixa, o Banco do Nordeste e o Banco da Amazônia. No mesmo sentido de fortalecimento dos bancos públicos, como medida preventiva e de forma a evitar novas situações de desequilíbrio patrimonial, tornou-se necessária a explicitação, na lei orçamentária, dos subsídios associados aos programas de desenvolvimento econômico e social operados pelos bancos federais. Além disso, o Banco Central do Brasil indicou uma série de aprimoramentos na governança corporativa das instituições, que deveriam ser adotados de forma a garantir sua eficiência e eficácia. Os bancos públicos federais foram conservados. No entanto, sua atuação assemelhou-se à dos bancos comerciais privados. Foi adotado um novo modelo de gestão que enfatizava a aversão ao risco. Os bancos múltiplos diminuíram consideravelmente sua função de agentes de desenvolvimento. O BNDES, principalmente a partir de 1994, tornou-se importante agente do processo de privatização levado a cabo na segunda metade daquela década. (HORN; FEIL; TAVARES, 2015)

Os processos de privatização e desestatização e de fusões e aquisições dos bancos nacionais e a maior abertura externa do setor financeiro levaram

à desnacionalização e concentração patrimonial do setor. No entanto, novamente, isso não representou uma mudança significativa no padrão do financiamento de longo prazo do investimento produtivo, que permaneceu a cargo das instituições públicas. Ou seja, as mudanças estruturais do sistema financeiro nacional igualmente não foram acompanhadas do desenvolvimento de um sistema privado de financiamento de longo prazo.

Uma nova configuração do sistema financeiro nacional foi desenhada a partir de 2003. Ainda que não tenha ocorrido uma tentativa de reformulação normativa marcante, a política econômica adotada pelo governo federal de estímulo à expansão creditícia a fim de estimular a demanda agregada e promover um círculo virtuoso na economia marcou a expansão concomitante das operações de crédito das instituições financeiras públicas e privadas. A redução da inflação, aliada à queda da taxa de juros, ao crescimento do produto interno e a melhorias regulatórias – crédito consignado, lei de falência, sistema de informações de crédito – permitiram a expansão do crédito (HORN; FEIL, 2019).

Não obstante o aumento da oferta de crédito no ciclo de crescimento pós-2002, o Brasil manteve uma baixa relação entre operações de crédito e PIB, em comparação aos níveis internacionais. Assim, quando a crise financeira internacional eclodiu no biênio 2007-2008, havia espaço para ações públicas no sentido de manter a liquidez no mercado financeiro. O governo agiu rapidamente com políticas macroeconômicas variadas de combate aos efeitos da crise, por meio da manutenção dos investimentos públicos, da utilização de incentivos fiscais e a redução da taxa Selic<sup>6</sup>. O Banco Central liberou os recolhimentos compulsórios e injetou o equivalente a 3,3% do PIB no mercado bancário para manter a liquidez na economia. Adicionalmente, o BCB incentivou que instituições financeiras sólidas adquirissem as carteiras de crédito de bancos menores,

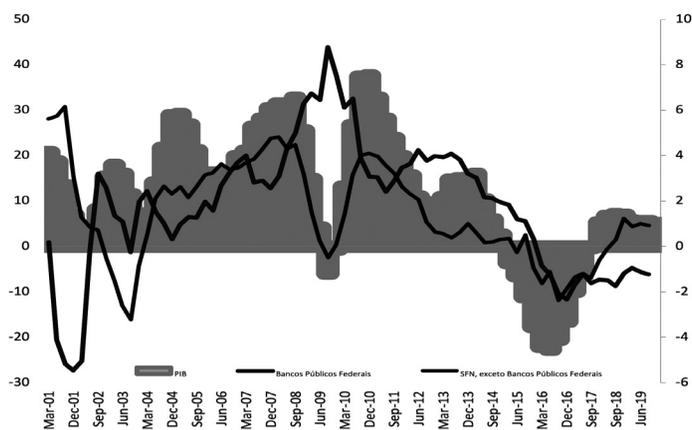
---

6. Num primeiro momento, entre março e setembro de 2008, a taxa Selic aumentou, passando de 11,25% para 13,75%. A taxa diminuiu apenas a partir de dezembro de 2008, atingindo 8,75%, em julho de 2009, na qual permaneceu até o princípio de 2010.

que foram os mais afetados pela crise. Apesar das medidas de estímulo, os recursos foram empoçados pelas instituições financeiras privadas e o governo se viu obrigado a recorrer mais fortemente às instituições financeiras públicas a fim de garantir a oferta de crédito (BARBOSA; SOUZA, 2010; PAULA; OREIRO; BASILIO, 2013).

Os efeitos da crise financeira sobre a economia real fizeram com que se retomasse a atenção a um maior ativismo por parte do Estado no setor financeiro. Em geral, houve um olhar mais favorável às instituições financeiras públicas. Ainda que desde 2003 essas instituições já tivessem recuperado importância enquanto agentes de desenvolvimento e de políticas públicas, foi com a crise de 2007-2008 que passaram a efetivamente exercer papel protagonista no mercado creditício nacional, ajudando a evitar os efeitos mais danosos da crise global. Essas instituições, que detinham fatias significativas do sistema financeiro em termos de ativo total, saldo de operações de crédito e patrimônio líquido, expandiram sua presença relativa no saldo de operações de crédito e nos ativos a partir da crise financeira de 2007-2008, a exemplo do que também ocorrera na crise de fins dos anos 1990, como se observa na Figura 1.

**FIGURA 1: TAXAS DE CRESCIMENTO ANUAL DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS PÚBLICAS E PRIVADAS (%) E TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL DO PIB (%)**



Fonte: BCB/IBGE - Elaboração dos autores. Dados inflacionados pelo IPCA para dez/2019.

## REITERANDO A IMPORTÂNCIA DOS BANCOS PÚBLICOS

O sistema financeiro, em economias monetárias, orienta o processo produtivo, facilitando ou impedindo seu desenvolvimento. A concepção de sistema foi desenvolvida nos países centrais ao se tornarem mais prementes as necessidades de crédito e moeda. Países periféricos também precisam de um sistema de instituições que cumpram o mesmo objetivo. No Brasil, o setor público esteve sempre presente no mercado financeiro, inclusive na tentativa de suprir as necessidades de financiamento de longo prazo da economia. Esta realidade se impôs a despeito dos ensaios de atração de instituições privadas para o mercado de crédito nacional. As características estruturais do setor financeiro privado – orientado para o lucro independente dos retornos sociais, pró-cíclico, curto prazista, concentrador regional, social e setorial – dificultam sua atuação nos mercados de países periféricos. Dessa forma, tende a atuar em áreas, setores, segmentos da população e prazos que apresentam maior retorno imediato. Essas características dificultam o desenvolvimento de um setor financeiro privado que atenda as amplas necessidades do processo de desenvolvimento de países periféricos.

Em economias monetárias, o sistema econômico é dependente de fenômenos financeiros. Ou seja, o setor financeiro extrapola a função de alocar recursos entre os agentes superavitários e deficitários da economia. Para além disso, ele provê liquidez ao sistema econômico, alterando ou aprofundando a estrutura social e produtiva, além de agir nas incertezas inerentes aos ciclos econômicos ao mitigar ou salientar as próprias oscilações cíclicas. As instituições financeiras privadas, orientadas para o lucro, acabam por exacerbar a fragilidade financeira e acentuar os ciclos econômicos (MINSKY, 1992).

As instituições financeiras públicas podem mobilizar instrumentos que diminuem a fragilidade financeira. Tais instituições não têm

apenas a capacidade de atuar nas falhas de mercado – assimetria de informações e incompletudes do sistema financeiro. Os bancos públicos têm a prerrogativa de agir contra ciclicamente, minimizando a incerteza, garantindo a liquidez da economia e diminuindo a amplitude dos ciclos econômicos. São também essenciais para o crescimento econômico por meio do financiamento do processo produtivo, especialmente de longo prazo. Atuam em áreas, setores, projetos, segmentos da população e regiões que geram externalidades positivas. E instituições financeiras públicas podem funcionar como braços de políticas públicas, promovendo o desenvolvimento sustentável por meio do financiamento.

O desempenho do setor público financeiro brasileiro – seja atuando diretamente, seja indiretamente, como repassador de recursos ou apoiador de projetos – ilustra as várias funções que pode cumprir em apoio ao desenvolvimento. As instituições públicas acessam recursos e fundos fiscais e parafiscais de seus controladores e têm o papel de atuar como braço de política pública ao operacionalizar ou financiar programas estratégicos de seus entes controladores. Exemplos recentes são o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Minha Casa Minha Vida (MCMV), Bolsa Família, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o Plano Safra, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), e o Programa de Sustentação do Investimento (PSI).

Ainda, na economia brasileira, o aumento da participação das instituições financeiras públicas na oferta de crédito pós-crise de 2008 foi possível em função da orientação intencional do governo e necessário em face da característica pró-cíclica do setor financeiro privado, que, na iminência de ampliação do risco, optou pela alta liquidez e contraiu sobremaneira a oferta de crédito, concentrando seus ativos em títulos e valores mobiliários. Conquanto o acesso dos bancos públicos a fontes de financiamento de menor custo tenha permitido o aumento de sua participação no mercado, esta aconteceu, notadamente, em decorrência da atuação direta do governo

federal, de uma política intencional de fortalecimento da ação dessas instituições por meio de empréstimos do Tesouro Nacional.

## UMA NOVA REFORMA PARA O ENFRAQUECIMENTO DO ESTADO

Às vésperas de iniciar a terceira década do século XXI, o país passou a assistir uma nova tentativa de reforma do sistema financeiro que pretende mais uma vez diminuir a participação das instituições financeiras públicas na oferta de crédito na economia. Desde 2016, renovou-se a agenda de cunho neoliberal e, com ela, assumiu papel central a percepção de que as instituições financeiras públicas prejudicam o processo econômico. No último quinquênio, as instituições financeiras públicas contraíram sua oferta de crédito consideravelmente, passando de 28,5% do PIB em dezembro de 2015 para 22,6% do PIB ao final de 2019. O programa de ajuste fiscal promovido a partir de 2015 – ano em que a atividade econômica apresentou crescimento negativo, influenciando a redução da taxa de crescimento das receitas públicas e, por conseguinte, o resultado fiscal – foi a motivação para restringir a capacidade operacional dos bancos públicos.

A forte expansão anterior da oferta de crédito dos bancos públicos federais, a qual permitira a rápida adoção de uma política contracíclica em 2008-2009, foi viabilizada em grande parte por aportes do Tesouro Nacional. O BNDES recebeu um total de 416,1 bilhões de reais em valores correntes por meio de empréstimos do Tesouro realizados pela emissão de títulos públicos. Por sua vez, a Caixa foi capitalizada por meio de Instrumentos Híbridos de Capital e Dívida (IHCD), ou seja, “empréstimos perpétuos” – contratos estabelecidos sem prazo de amortização e com pagamento mensal de juros e atualização monetária pelo IPCA. O valor aportado à Caixa como IHCD, entre 2007 e 2010, foi de 13

bilhões de reais (SLIVNIK; FEIL, 2017). O Banco do Brasil recebeu 8,1 bilhões de reais, sendo 60% sob a forma de empréstimo perpétuo (ARAÚJO, 2019). Considerando juros e correções, o valor devido pelo BNDES ao Tesouro Nacional alcançou seu pico de 526,8 bilhões de reais em novembro de 2016. Do total emprestado, o BNDES já devolveu ao Tesouro Nacional o montante de 409 bilhões de reais e ainda deve 225 bilhões de reais, valor a ser devolvido nos próximos cinco anos (BRASIL, Secretaria do Tesouro Nacional, 2019).<sup>7</sup> A Caixa devolveu 10,3 bilhões de reais, diminuindo consideravelmente sua capacidade de emprestar. O saldo da dívida de IHCD das instituições financeiras oficiais (Caixa e Banco do Brasil) com o Tesouro Nacional somava 37,1 bilhões de reais ao final de 2019, quando estavam sendo pressionadas a realizar pronto reembolso. Esta política de devolução antecipada dos empréstimos dos bancos públicos ao Tesouro Nacional afeta drasticamente a capacidade desses agentes em prover liquidez ao mercado, sendo o caso mais grave o do BNDES, que tem seu passivo menos diversificado. Em um momento de retomada mais intensa do crescimento econômico, essa ação restringirá a capacidade do banco de desenvolvimento em suprir a demanda por crédito

Outra questão endereçada pelas mudanças dos últimos anos envolve a forma de cobrança dos empréstimos de longo prazo ofertados pelo BNDES. O banco utilizava a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP)<sup>8</sup>, taxa fixa e historicamente mais baixa do que a cobrada pelo mercado. Em janeiro de 2018, a TJLP foi substituída pela Taxa de Longo Prazo (TLP). Enquanto a primeira era definida pelo Conselho Monetário Nacional com base na meta de inflação e em um prêmio de risco, a TLP será definida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), mais a taxa

---

7. A diferença dos valores emprestados e a serem devolvidos ocorre devido a incidência de juros e correção monetária na dívida do BNDES com o Tesouro Nacional.

8. A Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) era o custo básico dos financiamentos concedidos pelo BNDES, sendo fixada pelo Conselho Monetário Nacional. Tinha período de vigência de um trimestre e seu nível dependia da meta de inflação e de um prêmio de risco.

de juro real da NTN-B de cinco anos (média trimestral). A nova taxa é divulgada pelo Banco Central mensalmente. Por meio dessa alteração, a taxa cobrada pelo BNDES fica equivalente às taxas pagas pelo Tesouro Nacional na tomada de empréstimos junto ao mercado. Essa mudança fará com que a taxa básica de juros cobrada pelo BNDES seja maior do que a TJLP e do que a própria Selic – taxa básica de juros da economia. Isso significa que a taxa ficará acima do custo de captação dos bancos comerciais. Adicionalmente, dado que a taxa será fixada no mercado, e não mais pelo CMN, ela oscilará ao sabor do mercado, de forma pró cíclica, dificultando a atuação contracíclica do BNDES (TORRES FILHO, 2018). Ou seja, o custo do financiamento do longo prazo ficará mais caro com essa mudança.

Observa-se, também, uma tentativa de desmonte das fontes de recursos oficiais das instituições financeiras públicas. Os depósitos judiciais, importante rubrica do passivo do Banco do Brasil (chegou a representar a segunda maior conta de depósitos da instituição, atrás apenas de depósitos em moeda nacional<sup>9</sup>) e da Caixa, privativos de instituições financeiras públicas, poderão ser depositados em instituições financeiras privadas. Os depósitos judiciais configuram importante fonte de recurso uma vez que alongam o prazo do passivo, permitindo maior casamento com possíveis operações de crédito de longo prazo e diminuindo o risco de mercado, especificamente o risco de taxa de juros.

Em novembro de 2019, o governo apresentou ao Senado Federal propostas de emendas constitucionais que formam parte do pacote intitulado “Mais Brasil”. Uma dessas propostas acarretará ampla revisão dos fundos públicos, incluindo sua desvinculação. Pretende-se liberar mais de 200 bilhões de reais, que não seriam usados pelos fundos, para o pagamento dos juros da dívida pública. Estima-se que serão atingidos quase 250 fundos públicos infraconstitucionais, cujos recursos são destinados a

---

9. Para mais informações, ver Slivnik e Feil (2017).

atividades ou projetos específicos, normalmente relacionados a políticas públicas. Caso a PEC seja aprovada, tais fundos seriam extintos e seu patrimônio líquido seria repassado ao ente federativo a que esteja vinculado. A regra não se aplica aos fundos constitucionais, tais quais os fundos de recursos para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. No entanto, ainda é incerto o destino do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), principal fonte de recurso do BNDES, e dos fundos de desenvolvimento federais, como os fundos de desenvolvimento do Norte e Nordeste, que são fontes de recursos, respectivamente, dos bancos federais da Amazônia e do Nordeste. No entanto, em PEC que visa modificar o pacto federativo, prevê-se a alteração das regras de repasse do FAT para o BNDES. A Constituição Federal de 1988, art. 239, § 1º, determinou que 40% dos recursos arrecadados pelo PIS-PASEP, hoje fontes do FAT, fosse destinado ao banco de desenvolvimento. Com o propósito de descontingenciamento das receitas públicas, o governo propõe que essa porcentagem caia para 14%.

As iniciativas para enfraquecer a atuação dos bancos públicos são acompanhadas de medidas de cunho privatizante. O BNDESPar, braço do mercado de capitais do BNDES, está vendendo parte considerável de sua carteira, a Caixa está reestruturando seu setor de seguros para posterior privatização e o Banco do Brasil está passando por mudanças para atuar de forma similar aos bancos privados. Nesse mesmo sentido, o Banco Central do Brasil vem operando com a prerrogativa de aumentar a oferta de crédito da economia com diminuição do setor público em favor do setor privado e do mercado de capitais. Desde o início de 2019, tem sido fonte de propostas para mudanças normativas consideráveis no sistema financeiro, em nome de ampliar o ambiente competitivo e a eficiência do mercado. Dentre as propostas, estão as tentativas para expandir a liquidez financeira por meio de maior credibilidade dos títulos privados e da criação de um mercado secundário para tais títulos, que ficariam quase tão líquidos quanto os títulos públicos. Promove, ainda, uma agenda de incentivos à maior participação do setor privado tam-

bém pelo estímulo à inclusão de novos agentes financeiros, tais quais as *fintechs*. Ainda quanto ao crédito, sua intenção é que as empresas de maior porte, que não necessitam de juros subsidiados, captem recursos no mercado privado, enquanto as pequenas e médias, que necessitam de maior atenção, sejam atendidas pelo setor público. Em última instância, o objetivo é reduzir o montante de recursos direcionados.

Outras medidas pontuais de estímulo ao mercado de capitais incluem: (i) indexação do crédito imobiliário ao IPCA, o que facilitaria a securitização dos títulos; (ii) portabilidade da dívida imobiliária, permitindo ao devedor refinancear a dívida; (iii) ampliação da oferta de microcrédito produtivo orientado, aumentando o limite de crédito e dispensando a visita presencial<sup>10</sup>; (iv) expansão do mercado secundário de títulos privados, aumentando a liquidez da economia; (v) estímulo à concorrência por meio do sistema financeiro aberto – *open banking*; (vi) flexibilização das regras de compulsório sobre depósitos a prazo, que libera mais recursos para a economia (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2020).

No sentido de reduzir o risco sistêmico nesse novo ordenamento e evitar que o contribuinte arque com os custos de possíveis resgates de instituições financeiras, o Banco Central do Brasil elaborou proposta de “Lei de resolução bancária”. O conteúdo básico dessa proposta corresponde ao que fora ajustado pelo grupo dos 20 países mais ricos do mundo, em reunião realizada em 2011, em face dos efeitos do programa de resgate das instituições financeiras insolventes no pós-crise de 2008, quando o balanço dos bancos centrais da maioria dos países desenvolvidos ficou contaminado por ativos podres das instituições socorridas. A nova lei, chamada informalmente de *bail in*, responsabiliza financeiramente os dirigentes, acionistas e grandes detentores de dívida da instituição financeira. Apenas depois de esgotadas as medidas de responsabilização

---

10. A visita presencial do agente de crédito tem sido entendida como uma garantia de que o empréstimo se destine à produção e geração de renda, e não ao consumo familiar.

dos agentes privados, o setor público poderá aportar recursos na instituição financeira em dificuldades. A proposta prevê, ainda, a criação de um “Fundo de resolução”, constituído pelo próprio sistema financeiro e por aportes de recursos públicos. Na prática, tal medida institucionalizaria a possibilidade de resgate do sistema financeiro privado, garantindo que tais instituições não quebrem. Assim, o resgate à instituição financeira que estiver insolvente poderá ser realizado pela autoridade monetária, eventualmente desestimulando arranjos alternativos, incentivando práticas irresponsáveis e aumentando o risco moral. Ter-se-ia, no limite, uma combinação em que instituições privadas sejam incentivadas a maximizar seus retornos independentemente dos impactos econômicos e sociais e gozem da garantia de permanecer indefinidamente solventes.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A exposição sintética das idas e vindas do sistema financeiro nacional quanto ao papel das instituições públicas ao longo do desenvolvimento brasileiro que apresentamos neste ensaio evidencia pelo menos dois pontos de relevância, a saber: (i) o continuado protagonismo dos bancos públicos no financiamento de longo prazo da formação de capital fixo; e (ii) o resultado pouco expressivo das reformas financeiras em atrair o setor privado para exercer um papel mais destacado no financiamento do crescimento, não obstante seu sucesso quanto a outros aspectos do desempenho do sistema financeiro.

O ideal de completa privatização que alimenta a orientação da política econômica brasileira no período recente padece de uma visão romântica sobre o funcionamento dos bancos privados. Sua orientação básica pelo lucro resulta em uma atuação pró-cíclica e tendente à exacerbação da fragilidade financeira. Ainda que a atuação do Banco Central possa mitigar os fatores de risco da atuação privada – o que é sempre um

ponto de tensão política, como bem ilustra a resistência das instituições privadas à reforma do sistema de regulação no pós-crise de 2008 nos países centrais –, o fato é que bancos privados acentuam os ciclos econômicos, sendo pouco propensos a apoiar medidas de recuperação da economia em fases recessivas.

Mais além da dinâmica cíclica, destaca-se a presença insuficiente do setor privado no financiamento da formação de capital fixo, apesar das inúmeras medidas de estímulo adotadas em cada ímpeto reformista no passado. Como regra geral, as fontes principais do financiamento do investimento no setor produtivo privado têm se mantido inalteradas desde o empuxo industrializante do pós-guerra: autofinanciamento, investimento direto estrangeiro e crédito público.

A agenda em curso de transformação do sistema misto brasileiro, com a redução da capacidade de atuação do setor financeiro público, poderá causar uma limitação nos meios de financiamento do investimento e um aumento na fragilização do sistema no futuro, restringendo sua capacidade de reagir nas ondas recessivas. É uma aposta em colher mais do mesmo, como sugere a experiência internacional e brasileira.

## REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA JR., C. O. *Mudança organizacional em um sistema complexo: as lições do caso da incorporação do BNH pela CEF*. Salvador: Universidade de Salvador, 2006.

ARAÚJO, V. L. “BNDES, BB e CEF: os bancos públicos federais e o mercado de crédito bancário brasileiro”. In: SILVA, M.; SCHMIDT, F. H.; KLIASS, P. (eds.). *Empresas estatais: políticas públicas, governança e desempenho*. Brasília: IPEA, 2019. p. 261-96.

BANCO DO BRASIL. *Banco do Brasil 200 anos*. Belo Horizonte: Banco do Brasil, 2010.

BARBOSA, N.; SOUZA, J. A. P. “A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda”. In: SADER, E.; GARCIA, M. A. (eds.). *Brasil: entre o passado e o futuro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Editora Boitempo, 2010.

BRASIL. BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Agenda BC: uma pauta para o Sistema Financeiro do futuro*. Disponível em: <[https://www.bcb.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/ppt\\_balanco\\_agenda\\_bc\\_pdf](https://www.bcb.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/ppt_balanco_agenda_bc_pdf)>. Acesso em: 09 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (STN). *BNDES devolve R\$ 100 bilhões ao Tesouro Nacional em 2019*. Disponível em: <<http://www.tesouro.gov.br/-/bndes-devolve-r-100-bilhes-ao-tesouro-nacional-em-2019>>. Acesso em: 04 jan. 2020.

CARVALHO, F. C. et al. *Development finance: theory and practice*. *Mimeo*, 2018.

COSTA NETO, Y. C. *Bancos oficiais no Brasil: origem e aspectos de seu desenvolvimento*. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004.

FEIL, F.; FEIJÓ, C. A. “Bancos de desenvolvimento como ‘braço de política econômica’: uma interpretação minskiana aplicada ao caso do BNDES”. In: *Texto para discussão Finde* n. 01/2019, Rio de Janeiro, 2019.

GAMA NETO, R. B. Plano Real, privatizações dos bancos estaduais e reeleição. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 26, n. 77, 2011. p. 129-49.

HERMANN, J. “Financial structure and financing models: the Brazilian experience over the 1964-1997 period”. In: *Journal of Latin American Studies*, v. 34, n. 4, 2002. p. 71-114.

HORN, C. H.; FEIL, F. “Instituições financeiras de desenvolvimento regional e os desafios do Sistema Nacional de Fomento”. In: *Economia e Sociedade*, v. 28, n. 1, jan.-abr., 2019. p. 227-54.

HORN, C. H.; FEIL, F.; TAVARES, D. “Instituições financeiras de desenvolvimento no Brasil: razões e desafios para um Sistema Nacional de Fomento”. In: *Texto para Discussão* n. 2015/19, Porto Alegre: PPGE/UFRGS, 2019.

KORNIS, G. E. M. *Repensando o Paeg: uma revisão das análises da política econômica brasileira 1964/1966*. Mestrado (dissertação), Departamento de Economia e Planejamento Econômico do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 1983.

LAFER, H. *O crédito e o sistema bancário no Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1948.

LEMGRUBER, A. C. *Uma análise quantitativa do sistema financeiro no Brasil*. Rio de Janeiro: Ibmec, 1978.

MINSKY, H. *The financial instability hypothesis*. Annandale-on-Hudson: Levy Institute WP n. 74, 1992.

PAULA, L. F.; OREIRO, J. L.; BASILIO, F. “Estrutura do setor bancário e o ciclo recente de expansão do crédito: o papel dos bancos públicos federais”. In: *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 23, n. 3, set.-dez., 2013. p. 473-520.

SALVIANO JR., C. *Bancos estaduais: dos problemas crônicos ao PROES*. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004.

SLIVNIK, A.; FEIL, F. “Caixa, BB e BNDES - Notas sobre sua evolução patrimonial recente”. In: *Anais do X Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira*, 2017, Brasília; Niteroi: AKB.

STUDART, R.; HERMANN, J. *Estrutura e operação dos sistemas finan-*

*ceiros no Mercosul: perspectivas a partir das reformas institucionais dos anos 1990*. Brasília: CEPAL, 2001.

TORRES FILHO, E. T. *O BNDES em uma encruzilhada: como evitar sua desmontagem*. S.l.: Iedi, 2018.

VALIAS NETO, F. M.; COSENTINO, D. “Rômulo Almeida: Banco do Nordeste do Brasil e a Comissão de Planejamento Econômico da Bahia”. In: *Desenbahia*, v. 11, n. 20, 2014. p. 177-97.

VIDOTTO, C. A. *O sistema financeiro nos anos 90: um balanço das mudanças estruturais*. Doutorado (tese) - Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 2002.



# DEMOCRACIA PLENA E DESENVOLVIMENTO IGUALITÁRIO PARA UMA NOVA SOCIEDADE

(RELATÓRIO PRELIMINAR DO LABORATÓRIO DO  
DESENVOLVIMENTO DA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO)

## INTRODUÇÃO

O tempo presente impõe ao Brasil um grande desafio: enfrentar amarras do passado e criar esperanças para o futuro. O pacto constitucional de 1988 foi quebrado. Ainda que instável e inacabada, a democracia brasileira se fiava no respeito das instituições políticas às decisões das urnas. Entretanto, desde o questionamento dos resultados eleitorais em 2014 até a consumação da deposição presidencial em 2016, esgarçaram-se os laços que sustentavam o ciclo político da Nova República. Tanto o Estado democrático de direito como o embrionário Estado de proteção e promoção social até então em construção vem sofrendo um desmonte acelerado.

A recuperação da soberania popular deve ter como ponto de partida o enfrentamento contra o Estado de exceção levado a cabo desde o governo Temer, com a cumplicidade dos três poderes; e a linha de chegada deve mirar a construção de um novo poder constituinte para o país.

Um programa estratégico dessa magnitude certamente ultrapassa as intenções de curto prazo, envolve interesses conflitantes e correlações de força assimétricas. Tais argumentos, entretanto, não devem servir como justificativa para interditar, evitar ou contornar um debate complexo, mas que se impõe como necessário. Trata-se não apenas de uma agenda eleitoral, mas permanente porque estratégica.

Para tanto, é fundamental que tenhamos clareza de que o poder soberano é um ente de dupla natureza, a mesma instituição que perpetra a coerção e a violência institucional, por meio, por exemplo, da manutenção do patriarcado e do racismo, é aquela que pode garantir o diálogo e a consolidação da cidadania, por intermédio, por exemplo, da implementação de políticas de enfrentamento contra a desigualdade e a pobreza.

Exatamente por ter essa dupla face o debate sobre o Estado não aceita ingenuidades e voluntarismos, a defesa da República e da Democracia deve estar acompanhada da vigília diuturna contra os fantasmas do privatismo e dos privilégios que andam acompanhados das sombras de toda sorte de violências materiais e simbólicas contra as classes trabalhadoras, as camadas populares e as forças organizadas progressistas e de esquerda.

No caso do Brasil, a Constituição de 1988 trouxe inequívocos avanços, o pacto social firmado naquele momento permitiu, em certa medida, a construção das bases para um Estado de bem-estar social no país. Entretanto, a Carta Cidadã não deixou de ser impactada pela forma como se deu a transição democrática, desde o fim da ditadura militar, revelando alguns limites que devem ser problematizados e que conformam a permanência de elementos autoritários e conservadores impressos na própria ossatura do Estado.

As cláusulas relacionadas com as forças armadas, as polícias militares estaduais, o sistema judiciário militar e a segurança pública como um todo permaneceram praticamente intocadas, e, portanto, mantiveram os princípios da Constituição autoritária de 1967 (reformada em

1969); algo análogo se deu com o direito administrativo, o que pode ser observado nas permanências do sistema monetário-financeiro (lei 4595/1964), do sistema fiscal-tributário (EC 1/1965 e lei 5172/1966) e do sistema de empresas públicas (decreto-lei 200/1967).

A questão de fundo, portanto, é que a Constituição Federal não foi capaz de apaziguar as disputas dos dois projetos políticos antagônicos. De um lado, coloca-se novamente em pauta – por setores conservadores da sociedade, comunidades da política (partidos, sindicatos e outras agremiações) e da própria burocracia, além do empresariado e da mídia – o caminho neoliberal, de orientação internacionalizante, privatista e individualista, e que desde 2016 vem conseguindo impor uma agenda *abrange, profunda e veloz* de deformações institucionais em áreas críticas da regulação econômica, social e política do país.

De outro lado, permanece como possibilidade – defendida por setores do campo progressista, dentro e fora das estruturas de governo – a via da expansão ou universalização integral dos direitos humanos, econômicos, sociais, civis, políticos, culturais e ambientais, tais quais os promulgados – e apenas parcialmente efetivados – pela CF-1988. Todavia, é preciso ter claro que as bases materiais e as condições políticas para a efetivação de tais direitos precisam ser reconstruídas no país para a sua real consecução.

De todo modo, o princípio norteador da Constituição dos governos militares foi levado adiante pela própria reforma gerencial do Estado na década de 1990, criando um desencontro disfuncional entre a administração pública centralizada que formula e planeja as políticas públicas e os órgãos e agências descentralizados que regulam e fiscalizam a prestação dos serviços públicos, criou-se assim uma estranha separação entre a política pública e o serviço público.

A interpretação neoliberal do texto constitucional ao longo da década de 1990 acentuou o peso do poder econômico, em particular financeiro, em detrimento da soberania popular, convertendo o papel do

planejamento estratégico de longo prazo em planejamento orçamentário de curto prazo, fortalecendo centros decisórios hegemônicos por grupos tecnoburocráticos encastelados que atuam ao arrempeio das urnas – no âmbito dos estamentos do Legislativo, das castas do Judiciário e de espaços privilegiados do Executivo. A este cenário se soma uma opinião pública formada pelos interesses privatistas e mercantis de um pequeno conglomerado oligopolista de meios de comunicação.

A despeito desse cenário, entretanto, avanços foram possíveis, mas quase sempre pelas linhas de menor resistência, com mudanças nas dinâmicas de governo, mas infelizmente com permanências na estrutura do Estado.

Ao longo dos governos Lula e Dilma foi inegável o avanço do projeto democrático-popular na conformação de uma dinâmica de governo exitosa no fortalecimento do mercado formal de trabalho, na expansão do crédito para o mercado de consumo, na redução da desigualdade, na diminuição da pobreza e na ampliação do acesso à mobilidade social e a serviços e equipamentos públicos.

Entretanto, é importante considerar que o chamado presidencialismo de coalizão, aqui compreendido como aquele que mistura características do sistema parlamentarista com as do sistema presidencialista para viabilizar a aprovação de proposições legislativas de iniciativa do Poder Executivo, foi motor de freio de reformas estruturantes e importantes nos governos do PT, dados os interesses em jogo de partidos aliados e seus representantes.

Nesse período, entre 2011 e 2016, o país foi palco de inúmeras manifestações e protestos. De maneira geral:

Os protestos resultaram de insatisfações de grupos sociais opostos no espectro político em relação aos governos petistas. No espectro progressista, a maioria dos grupos e pautas não eram hostis ao PT, apesar de criticarem a “política de conciliação de classes” dos governos petistas e as consequências sociais e ambientais do neodesenvolvimentismo.

Novos atores emergiram ou ganharam maior visibilidade nesse ciclo de mobilizações, tanto à esquerda quanto à direita. No campo da esquerda ocorreu uma fragmentação, devido aos conflitos com o “lulismo” e com o “neodesenvolvimentismo”. No campo da direita ganharam protagonismo organizações como MBL, Revoltados *on-line*, Nas Ruas, Vem pra Rua e Movimento Contra a Corrupção, que influenciaram fortemente amplos segmentos da classe média.

Tanto à esquerda quanto à direita, os protestos e mobilizações se relacionam à “maneira pela qual (as classes sociais) sofrem e percebem o impacto das mudanças socioeconômicas, políticas e culturais verificadas no período (governos do PT).

No campo progressista dos protestos, existiam tensões sociais inevitáveis decorrentes das contradições do “lulismo” e do neodesenvolvimentismo que poderiam ter sido melhor abordadas pelos governos petistas, pois vocalizadas por atores que, de algum modo, foram beneficiados pelas políticas sociais e econômicas implementadas.

Vale considerar a percepção, pelas classes médias, da piora de sua condição de vida *vis-à-vis* à dos setores populares e da identificação do PT com práticas políticas até então atribuídas às elites políticas mais tradicionais, a partir do episódio do “mensalão”. Obviamente, essa percepção foi intensamente construída e trabalhada pela mídia empresarial que exerceu, e exerce, indiscutível influência sobre esse segmento social.

Sendo assim, tais conquistas sofreram um profundo e acelerado revés com o golpe de 2016, explicitando a necessidade de um olhar mais acurado, exatamente, para os processos e atores que conformaram centros decisórios incrustados de forma profunda na estrutura do Estado, muitas vezes atendendo apenas a interesses corporativistas e a barganhas clientelistas.

Vale destacar: na dinâmica neoliberal atores econômicos buscam a captura das instituições de representação política do Estado, de modo a viabilizar a transformação de seus interesses em decisões públicas, com vista

a favorecer os interesses empresariais. Um jogo desequilibrado, que induz a um cenário em que, por suas influências, grandes grupos empresariais controlam mecanismos da dinâmica democrática, exercendo uma dominação onde o interesse geral da população perde expressão, tanto em termos econômicos quanto de cidadania. O capitalismo neoliberal busca tornar desnecessária a democracia.

Sejam quais forem os motivos que contribuíram para levar o país à atual situação é necessário, além de compreendê-los, realizar um imenso esforço para recompor o campo das forças progressistas e democráticas da sociedade com o intuito de superar o quadro de “terra arrasada” imposto pelo governo de ultradireita. Tal recomposição terá como um de seus eixos estruturantes um novo projeto de desenvolvimento socioeconômico.

#### DESENVOLVIMENTO IGUALITÁRIO

Um projeto de Desenvolvimento é sinônimo de uma sociedade igualitária e democrática, com direito a emprego de qualidade e salário real compatível com uma vida digna. Significa crescimento, distribuição de renda, combate à miséria, direito à moradia e mobilidade. Atende as diferentes regiões do país atuando para que o crescimento seja regionalmente desconcentrado. Permite o acesso universal à saúde, à educação e à cultura, com direito a diversidade e liberdade de manifestação cultural e religiosa e, com mais urgência a cada dia que passa, exige sustentabilidade ambiental.

Essas condições não existem no Brasil de hoje. Isto não muda em nada o fato que devemos continuar a ter esses objetivos. Ou seja, devemos compreender que nosso projeto de desenvolvimento é uma construção ou reconstrução em novas bases dessas condições. Por exemplo, hoje temos uma realidade de desemprego e desindustrialização. Isso não altera a necessidade de buscarmos a industrialização e o emprego, inclusive em patamares superiores aos existentes em nossa experiência de governo.

Evidentemente que o suposto com que se trabalha é o de que haverá base social para o desenvolvimento. O fato de existir um processo conjuntural de diminuição da base operária e do emprego em geral no Brasil não representa uma inviabilidade. Essa realidade apenas nos mostra que o processo é diferente daquele que caracterizou a formação do PT até nossa experiência de governo, e que temos a tarefa de provocar a retomada do emprego e da industrialização, que são ao mesmo tempo objetivos e condições necessárias para a consolidação projeto. Na verdade, é o próprio processo de transformação econômica e social que vai fortalecer as bases sociais do projeto.

É preciso, no entanto, ter clareza de quais as condições necessárias para que esse projeto de desenvolvimento seja viável. A seguir apresenta-se uma proposta de roteiro para a discussão de quais são essas condições necessárias no que concerne à dimensão econômica.

### O BRASIL PRECISA CONSTRUIR O CONCEITO DE NAÇÃO

O conceito de nação ainda é algo a ser construído no Brasil. Um país que tão facilmente entrega a interesses estrangeiros a terceira maior empresa de aviação do mundo, que não protege sequer seu petróleo e no qual um sujeito que bate continência para a bandeira americana consegue se eleger presidente, não tem o conceito de nação impregnado na sua cultura.

A consequência prática disso é que o neoliberalismo que aqui se implanta é profundamente antinacional, privilegiando o interesse econômico estrangeiro, tanto no que concerne à especulação financeira como à economia real. A nossa produção industrial, por exemplo, não é defendida. A tributação e o câmbio são desfavoráveis à produção local e qualquer medida protecionista é duramente atacada pelo mercado e pela imprensa, ao contrário dos países centrais, onde a defesa dos interesses nacionais está muito acima da conversa sobre liberdade do mercado.

Na mesma perspectiva, deve-se rever o conceito de empresa nacional, o que significa dizer que as empresas brasileiras devem ser protegidas e priorizadas pelos diversos instrumentos da política econômica, tal como fazem todos os demais países industrializados.

#### POLÍTICAS ESTRUTURAIS DESENVOLVIMENTISTAS

É necessário desenvolver e transformar a economia capitalista brasileira aproximando suas características às do capitalismo dos países centrais.

Não se trata apenas de uma política econômica expansionista e favorável ao crescimento. Trata-se de, a partir do conceito de nação, incorporar o desenvolvimento econômico e social como um objetivo nacional estratégico.

A experiência histórica brasileira mostra que as tentativas de um desenvolvimento capitalista que tente igualar nosso desenvolvimento ao dos países centrais gera confrontos com as elites econômicas nacionais e internacionais. Essas elites não aceitam a perda de qualquer privilégio. Por isso, defender o Petróleo, opor-se à especulação financeira desenfreada ou simplesmente defender direitos trabalhistas mínimos para empregados domésticos geram uma ação golpista antidemocrática e antinacionalista dessas elites.

Vimos isso no processo que derrubou ilegalmente a presidenta Dilma, que proibiu ditatorialmente a candidatura do presidente Lula, e que infelizmente dura até os dias atuais. Não foi muito diferente no suicídio de Getúlio Vargas e na deposição de João Goulart e sua substituição por uma ditadura militar.

O ponto relevante é que a tarefa desenvolvimentista é estrutural no Brasil e implica em fortes resistências a serem vencidas.

#### FIM DA HEGEMONIA DO RENTISMO E DA ESPECULAÇÃO FINANCEIRA

O projeto desenvolvimentista exige a subordinação do rentismo e da

especulação financeira à economia real, permitindo o aumento do investimento, taxas de juros reais baixas e câmbio favorável à economia brasileira.

O rentismo e a hegemonia da especulação financeira sobre a economia real é o principal entrave para o desenvolvimento no Brasil. A hegemonia do capital financeiro e a financeirização são características do capitalismo atual em todo mundo. Mas os excessos que aqui se praticam são peculiares ao nosso país. Não é permitida nenhuma discussão sobre quais as melhores políticas para o Brasil. Simplesmente, prevalecem os interesses da especulação financeira e a grande imprensa o reproduz de forma agressiva e monopolizadora.

O fato é que essas políticas neoliberais que estão sendo implementadas a quatro anos e meio levaram a uma recessão cavalgar e o mercado financeiro e a grande imprensa continuam a defendê-las contra todas as evidências dos fatos.

#### LIDERANÇA E ATUAÇÃO DIRETA E INDIRETA DO ESTADO

Uma estratégia de desenvolvimento deve ser objeto de decisão governamental, assegurando a articulação das instituições executoras e possibilitando melhor coordenação das ações. A coordenação está na essência de um projeto de desenvolvimento e transformação. Os fatores institucionais em sentido amplo (instituições e políticas) moldam a constituição de regras de comportamento, processos de aprendizado e condições contextuais sob as quais os mecanismos econômicos operam. As políticas públicas têm um papel no desenvolvimento de novas tecnologias através da constituição de fatores institucionais como a acumulação do conhecimento em sua forma científica e aplicada.

Cabe ao Estado ações como programas de investimentos públicos (como o PAC, o Minha Casa Minha Vida e o Programa de Investimento em Logística), retomada de investimentos de empresas estatais como é o caso de PETROBRAS e ELETROBRAS.

É estatal a definição de juros reais compatíveis com o aumento do investimento privado, da demanda agregada e da taxa de câmbio. Por exemplo, é imprescindível que a taxa de câmbio seja definida para proteger a economia, em especial a indústria brasileira.

É impossível imaginar investimento privado de longo prazo no Brasil sem financiamento. Nesse sentido o BNDES precisa voltar a operar para que existam taxa e volume adequado de financiamento. Vale o mesmo para o financiamento habitacional e agrícola.

Da mesma forma, a tributação deve ser feita privilegiando o crescimento econômico e a redistribuição de renda.

A constituição de uma demanda agregada compatível com o crescimento coloca a necessidade do aumento do salário mínimo e redistribuição de renda. As reformas neoliberais da previdência, trabalhista e de teto de gastos são danosas não apenas por seus efeitos diretos sobre a população, mas também porque debilitam o metabolismo da nossa economia e, por tudo isso, precisam ser revogadas. A retomada de investimentos sociais também se coloca nessa perspectiva.

Não é verdadeira a principal tese econômica da direita brasileira, qual seja a de que o Brasil não tem recursos fiscais para nada. O principal inimigo das finanças pública é o processo recessivo que hoje vivemos. A relação Dívida Líquida/PIB cresceu de 32,6% em dezembro de 2014 para 53,3% em dezembro de 2018. No mesmo período a dívida Bruta foi de 56,3% para 77,2% do PIB. Na verdade, o que piorou em muito a situação fiscal do país foram as políticas contracionistas, inclusive a própria contenção indiscriminada dos gastos públicos. Isto é demonstrado pelos fatos.

A tese de que os cortes dos gastos sociais teriam o condão de melhorar a confiança dos empresários (e com ela o crescimento) além de teoricamente falsa, tem sido amplamente negada pela dramática realidade da prolongada estagnação que se estende desde o golpe. A reforma da Previdência, por exemplo, não conseguiu sequer melhorar a confiança do setor empresarial, nem a taxa de crescimento em 2019 ou as projeções para 2020.

### POLÍTICA ECONÔMICA PARA O CRESCIMENTO

De 1980 a 1994 o crescimento econômico brasileiro foi de apenas a 1,9% ao ano. De 1994 a 2002 (FHC) foi de 2,45% ao ano. De 2002 a 2014 (Lula 1 e 2 e Dilma 1) a economia reage para uma média de 3,5% ao ano e, quando da adoção do receituário neoliberal a partir de 2015, a situação deteriorou-se para uma queda de 1,2% ao ano até 2018.

Nos anos governados pelo PT o PIB teve um crescimento relevante. Mas mesmo neles, nem todas as ações de política econômica apontavam para o mesmo rumo. O Banco Central sempre foi o responsável pela política monetária e cambial que favoreciam o rentismo e desestimulavam as inversões produtivas. Como o mercado financeiro, com sua força desmesurada e inabalável defesa da agenda neoliberal, sempre influenciou de forma decisiva o Banco Central, este adotou, na maior parte de nossos governos, taxas reais de juros exageradas e câmbio apreciado. O efeito disso sobre o crescimento econômico, mas principalmente sobre a indústria, foi muito negativo.

É absolutamente necessário ter presente que o sucesso econômico que tivemos ocorreu mesmo numa situação na qual nem todos os instrumentos estavam alinhados para a defesa do desenvolvimento, do crescimento e da indústria. Esta ressalva precisa ser feita, para que ninguém tenha a ilusão de que os instrumentos estatais não são suficientemente poderosos para a tarefa pretendida.

O Brasil precisa adotar uma política econômica fortemente voltada ao crescimento, com ampliação significativa dos investimentos públicos, e taxas de juros e câmbio favoráveis à expansão econômica. Cabe ao Estado adotar um conjunto de políticas que atendam essa prioridade. O emprego, a renda e as políticas sociais dependem de uma economia forte e essa será alcançada por políticas estatais ativas.

A história do Brasil mostra que as coisas podem ser diferentes. Por exemplo, nas décadas de 1950 a 70 crescemos 7,4% ao ano. Foi possível no passado, há de ser possível no futuro.

### POLÍTICA INDUSTRIAL, CÂMBIO FAVORÁVEL E INOVAÇÃO

Via de regra, os setores industriais produzem bens de maior valor agregado; possuem maior produtividade; ofertam empregos de melhor qualidade e com maior remuneração; são importantes para o comércio internacional; têm maior número de elos de encadeamento com outras atividades produtivas; são responsáveis pela maioria dos investimentos empresariais em pesquisa e desenvolvimento (P&D) de novos produtos e novos processos produtivos; e são difusores de novas tecnologias no tecido econômico, abarcando além de atividades industriais, as da agropecuária e dos serviços. Com isso, os setores industriais exercem impacto tanto direto quanto indireto sobre a economia, que em conjunto, alavancam seu desenvolvimento.

Por isso a industrialização é uma condição relevante. Mas outras atividades de maior valor agregado que não industriais têm a mesma prioridade. Os patamares atuais de tecnologia fazem com que muitas atividades do setor de serviços tenham as mesmas características daquelas historicamente localizadas na indústria. Ressalte-se, portanto, que não se trata apenas de industrializar, mas de priorizar todas as atividades de maior valor agregado.

Em 1985 a indústria de transformação representava quase 28% do PIB brasileiro. Este número caiu menos para cerca de 13% em 2014 e no período mais recente a situação agravou-se, com a participação da indústria caindo ainda mais, para 11,3% em 2018.

Esse processo de desindustrialização também se verifica em outros economias como nos EUA, no Japão e nos países europeus que reduziram sua participação na indústria mundial. No entanto, nestes países o efeito é menos dramático, uma vez que a indústria já tinha um nível elevado e, portanto, cumprido seu papel de elevar a renda nacional a patamares bastante altos.

Já na China e em alguns outros países do leste asiático ocorre o contrário, com um aumento significativo da produção industrial chinesa em relação à produção industrial mundial.

O fato é que se quisermos um desenvolvimento com criação de renda e empregos de qualidade precisaremos da reversão dessa tendência. A política Industrial ativa que devemos adotar implica na coordenação dos mecanismos estatais do item “d” com a priorização dos setores para os quais temos vocação e capazes de ter um efeito multiplicador relevante na economia.

A taxa de câmbio tem sido sistematicamente desfavorável a indústria e ao comércio exterior, mesmo nos nossos governos, pelas razões anteriormente apontadas.

O sucesso de uma reindustrialização passa pela reversão consistente e sustentada do câmbio, além da redução de sua volatilidade. Esta tarefa é decisiva, pois com o câmbio valorizado e volátil é praticamente impossível implantar um processo de reindustrialização.

A política industrial também implica em mudar o patamar competitivo da indústria brasileira, por meio da inovação e da diferenciação de produtos, com o conseqüente aumento da eficiência da estrutura produtiva a expansão da produção tanto para o mercado interno quanto externo.

#### AUMENTO DA PRODUTIVIDADE DA ECONOMIA

O aumento da produtividade em todos os setores da economia, inclusive agricultura e serviços, é uma condição fundamental do projeto de desenvolvimento. Será alcançada pelo conjunto de condições propostas, mas ressalta-se a necessidade de maciços investimentos em educação, ciência e tecnologia e formação profissional. Vale assinalar que o mundo caminha para uma rápida transição para a chamada sociedade do conhecimento, na qual o desenvolvimento e domínio da tecnologia constitui, mais do que em qualquer outro momento da história, o centro de gravidade do sistema econômico e das relações de produção.

O aumento da produtividade requer que a qualidade dos postos de trabalho esteja casada com a qualificação dos trabalhadores. Para que a máxima produtividade seja alcançada é necessário, por um lado, que o grau de utilização da força de trabalho seja o maior possível e, portanto, que se alcance o pleno emprego, isto é, que a taxa de desemprego se reduza à sua dimensão friccional.

O aumento do salário real daí decorrente forçará o aumento da produtividade, justamente ao contrário do que propugna o receituário neoliberal. Por outro, é necessário que o aumento da qualificação dos trabalhadores seja acompanhado da criação de postos de trabalho compatíveis.

Na verdade, o desemprego alto e salários baixos inibem o aumento da produtividade, pois obviamente o uso menor de capital e maior de mão de obra barata diminui a produtividade.

#### AUMENTO DA TAXA DE INVESTIMENTO

Em 2003, primeiro ano dos governos do PT, a FBKF em relação ao PIB foi de apenas 16,6%. Em 2014, mesmo tendo sido um ano de pouco crescimento ela foi de 19,9%. Esse crescimento foi conquistado com muito esforço pela política econômica e com uma participação decisiva dos desembolsos do BNDES, que mais do que dobraram.

Em 2018 a taxa de investimento foi de apenas 15,8%, como resultado da retirada dos financiamentos do BNDES e das políticas contractionistas.

A Taxa de investimento no Brasil precisa aumentar de forma significativa se quisermos crescimento, preferencialmente superando o patamar de 25% do PIB, o que exigirá a adoção do conjunto das políticas do projeto de desenvolvimento para trazer de volta uma demanda sustentável no tempo, que contribuirá para o aumento na segurança do investimento pelo setor privado.

Mas também será preciso a retomada de fontes viáveis de financiamento, com o retorno dos desembolsos pelo BNDES a taxas compatíveis com o financiamento de longo prazo, assim como outras políticas de incentivo.

### CONSTRUÇÃO DE INFRAESTRUTURA PARA O DESENVOLVIMENTO E INFRAESTRUTURA URBANA

O Brasil necessita de avanços relevantes. Infraestrutura para viabilizar o próprio crescimento e também para melhorar as condições urbanas de vida, em especial nas grandes cidades.

No primeiro caso, um exemplo estruturante é a cadeia de petróleo e gás e de energia. O Pré-sal abriu oportunidades fantásticas para o nosso futuro, assim como toda a área de energia.

Da mesma forma a logística de ferrovias, rodovias, portos, aeroportos, aviação regional possibilitam aumentar o investimento e da produtividade, bem como da demanda doméstica.

O PAC e o Programa de Investimento em Logística tinham essa lógica e estavam iniciando um processo de mudança nessa área, infelizmente estancado antes de produzir os frutos que deles adviriam. De todo modo, é preciso ter claro que o investimento em infraestrutura econômica e social é condição inescapável para se tracionar um projeto de reindustrialização e de desenvolvimento sustentável do país.

### DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

As políticas de melhoria na distribuição de renda são essenciais se quisermos ter um país socialmente desenvolvido. Mas elas também são indutoras do crescimento econômico, e não o contrário, como quer a propaganda conservadora.

O aumento do salário mínimo e do salário real, a redução do desemprego e a expansão de programas sociais como o bolsa família, consti-

tuíram um arcabouço de políticas públicas fundamentais para a redução da miséria que ajudaram a dar mais equilíbrio para a economia, inclusive garantindo demanda agregada para a sustentação do crescimento.

### TRIBUTAÇÃO FAVORÁVEL AO CRESCIMENTO

A economia pode andar bem melhor com mudanças na tributação. O aumento da tributação direta, por exemplo traria efeitos econômicos e sociais muito benéficos, embora tenham enorme resistência política.

A imunidade dada à exportação de matéria-prima faz com tenhamos um incentivo a exportar itens de menor valor agregado, o que significa que exportamos empregos.

De outro lado ainda, temos uma enorme oneração sobre a folha de salários, o que dificulta a exportação e facilita a importação.

A tributação deve ser alterada em direção à maior justiça tributária e, no sentido de favorecer a economia, são tarefas que precisam ser incluídas em nosso projeto de desenvolvimento.

Neste conjunto de reformas cabe destacar o papel central de uma Reforma Tributária, capaz de fazer o enfrentamento do conflito distributivo em torna da luta pela apropriação do fundo público, trata-se de uma reforma que deve ser norteadada por uma estrutura fiscal progressiva na arrecadação e redistributiva no gasto. Com medidas tais como: tributação de juros sobre capital próprio; tributação sobre lucros e dividendos; taxação sobre remessa de lucros e dividendos ao exterior; extensão do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) para barcos e aviões; adoção de Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF); revisão da tabela do imposto de renda sobre pessoas físicas, com aumento do piso de isenção e ampliação progressiva das faixas de contribuição; aumento do imposto sobre doações e grandes heranças, com repactuação do valor arrecadado entre União, estados e municípios.

## DEMOCRACIA PLENA

O Estado de exceção que se instaurou no Brasil a partir do governo Temer tem levado ao limite certas distorções entre a atribuição dos três poderes constitucionais.

De outro ângulo, a ascensão do ativismo judicial nos coloca diante um tempo em que o retorno a lógicas autoritárias, em que as regras valem de acordo com o perfil político do destinatário da decisão do magistrado ou de tribunais, e em que se admite o uso de expedientes em desconformidade com normas e princípios constitucionais, avizinhandos-nos, vale reiterar, de práticas típicas de um Estado de exceção.

A ideia de que a meritocracia de toga pode ser mais legítima do que a soberania popular do voto tem como ponto de partida uma visão moralista de combate à corrupção e tem como linha de chegada a supressão dos princípios e garantias individuais assegurados pela Constituição. O resultado em última instância é a cisão entre o direito (formal) e a justiça (real).

Em um ambiente verdadeiramente democrático não existe erro individual que seja capaz de colocar em risco os princípios e garantias constitucionais conquistados coletivamente. Há que se revisar, portanto, os mecanismos de pesos e contrapesos (*checks and balances*) na distribuição das funções estatais dos órgãos de controle, fiscalização e punição, bem como o modo como se dá sua divisão entre os três poderes.

Sendo assim, a retomada de um projeto democrático de desenvolvimento para o país passa necessariamente pela construção de novos marcos democráticos, envolvendo não apenas as esferas do Poder Executivo e as Políticas Públicas, mas integrando a totalidade das instituições do Estado nesse percurso.

Esta refundação democrática impõe: Reforma Política (com refundação democrática de organizações e mecanismos de representação e deliberação

coletivas), Reforma do Estado (com republicanização das estruturas e formas de funcionamento dos aparatos governamentais), Reforma Administrativa (com planejamento, gestão, controle público e participação social).

#### REFORMA POLÍTICA: INSTRUMENTOS DEMOCRÁTICOS DE REPRESENTAÇÃO E DE PARTICIPAÇÃO

A retomada da trajetória democrática apenas se dará a partir: i) da restauração (em condições institucionais mais adequadas) da máxima soberania popular através do voto direto e regular ao longo do tempo; ii) da instauração de novos instrumentos capazes de aperfeiçoar a representação política e a estimular a participação social. Para tanto, propõe-se<sup>1</sup>:

- Parlamento unicameral e proporcional ao número de eleitores em cada estado.

- Adoção do voto em lista partidária.

- Paridade para mulheres.

- Cotas para negras e negros.

- Proibição de coligações proporcionais.

- Criação de federações partidárias.

- Financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais.

- Fortalecimento dos mecanismos de democracia direta e soberania popular, subordinado a deliberações da Assembleia Nacional Constituinte, com ampliação da prerrogativa de convocação dos plebiscitos também para o poder executivo e os eleitores, entre outros instrumentos.

- Reforma orçamentária com participação popular.

- Estímulo aos conselhos e conferências como espaços de deliberação sobre eixos estratégicos e diretrizes gerais de políticas públicas.

#### REFORMA DO ESTADO: INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS E REPUBLICANAS PARA O DESENVOLVIMENTO

Articular, simultaneamente, república, democracia e desenvolvi-

---

1. Tais propostas tomam como ponto de partida as Resoluções do 6º Congresso Nacional do PT.

mento é tarefa primordial para a construção de novo processo civilizatório no Brasil.

Na atualidade, a retomada do referencial republicano acontece em contexto marcado por crises econômicas, de regulação estatal, de representação e de participação política, que impulsionaram uma onda crítica endereçada aos vários aspectos do liberalismo vigente. O republicanismo contemporâneo propõe uma teoria da práxis política que, em síntese, busca integrar as referências modernas de liberdade individual e garantia de direitos subjetivos na esfera privada com as noções de virtude cívica e bem comum ligadas à ação coletiva no espaço público.

Já do ponto de vista da refundação democrática no Brasil, é verdade que desde a CF-1988 vinha emergindo um discurso em favor da aproximação entre democracia e desenvolvimento que, não obstante, naufragou com o golpe de Estado de 2016. A democracia deixou de ser considerada um processo contínuo de inclusão social, econômica e política e passou a ser entendida como a mera manutenção de um regime político tutelado. O desenvolvimento deixou de ser compreendido em perspectiva soberana, inclusiva e sustentável, e passou a ser entendido como (re)inserção subordinada no processo de globalização financeira em curso, reforçando a situação de dependência perante as economias centrais.

Frente a tal cenário, urge apontar diretrizes a embasar um projeto de reforma do Estado brasileiro que o faça avançar na substantivação das virtudes republicanas e dos valores democráticos como âncoras essenciais ao processo de desenvolvimento nacional, tais como:

- Medidas a conferir mais e melhor transparência dos processos decisórios intragovernamentais e nas relações entre entes estatais e privados, bem como sobre resultados intermediários e finais dos atos de governo e das políticas públicas de modo geral.

- Medidas a estimular mais participação social e melhor controle público sobre os poderes da União (Executivo, Legislativo, Judiciário) e Ministério Público.

■ Medidas a promover desconcentração econômica, mais democratização e melhor controle público sobre os meios de comunicação (públicos e privados) em operação no país.

■ Medidas que impliquem maior institucionalização, ativação e responsividade dos conselhos, conferências, audiências e ouvidorias públicas, fóruns de discussão e grupos de trabalho nas interfaces entre Estado, políticas públicas e sociedade civil.

■ Medidas que impliquem maior disseminação, uso e responsabilização dos instrumentos e mecanismos diretos de democratização das decisões coletivas, tais como o referendo, o plebiscito e as proposições legislativas de iniciativa popular.

■ Medidas de recuperação da capacidade estatal de planejamento e de coordenação estratégica dos planos de investimentos e aplicações dos sistemas de empresas estatais.

■ Medidas de minimização do impacto da porta giratória e das porosidades entre Estado e mercado por meio da regulamentação das atividades de *lobby* e *advocacy*.

Tudo somado, constatamos que se a república é um referencial importante para balizar a democracia brasileira, seu resgate e seu aprimoramento, bem como para avaliar o caráter público das instituições estatais, tal marco também serve à reflexão sobre os rumos do desenvolvimento do país. Afinal, instituições republicanas robustas são um meio para garantir que as decisões tomadas para promover o desenvolvimento contem com o envolvimento da comunidade política e, dessa forma, estejam cada vez mais próximas do interesse público. O tema do desenvolvimento, por sua vez, inspira uma imagem da nação no futuro, a qual, nas condições contemporâneas, é projetada não apenas em termos do crescimento econômico e da ampliação da qualidade de vida e do bem-estar social, mas também da sustentabilidade ambiental, do alargamento

da participação democrática e da construção de um sentido comum de cidadania.

O Estado nacional recupera, assim, poder e centralidade em virtude de sua capacidade *sui generis* de mediar os diferentes interesses presentes na comunidade política para a construção de um referencial universalizante que se projeta no futuro. A história das nações desenvolvidas – e também das subdesenvolvidas – mostra que as capacidades e os instrumentos de que dispõe o Estado para regular o mercado, mediar a participação da sociedade na condução dos assuntos públicos e moldar o desenvolvimento têm importância decisiva em suas trajetórias de afirmação e construção nacional.

#### REFORMA ADMINISTRATIVA: O COMBATE AOS PRIVILÉGIOS, À INJUSTIÇA E À CORRUPÇÃO PÚBLICA E PRIVADA

No que tange à estrutura do sistema de justiça, a CF-1988 foi marcada pela consolidação de um modelo de autonomia e independência para a magistratura e ministério público, destituído de qualquer mediação política legitimada para a participação e controle social de suas instituições que, ao mesmo tempo, ganharam exponencialmente espaço de poder e intensidade política de atuação.

Desse modo, a CF-1988 ampliou as garantias das instituições do sistema de justiça, com especial destaque para o Poder Judiciário e o seu papel no cenário nacional, enquanto o funcionamento interno de seus órgãos permaneceu basicamente inalterado, bem assim suas tradicionais estruturas administrativas e seu modelo de gestão. O controle de constitucionalidade das normas passou a ser uma forma do Poder Judiciário determinar o que é socialmente válido, conferindo sua particular interpretação ao texto promulgado em 1988.

O patrimonialismo no ingresso das carreiras do sistema de justiça foi substituído pela meritocracia via concurso público, o que per-

mitiu o ingresso da classe média na sua estrutura, com os reflexos político-ideológicos que essa parcela da população vem demonstrando no último período.

O caráter elitista permaneceu inalterado em decorrência da desigualdade no acesso à educação no país, mantendo uma cultura institucional que compreende a independência judicial dissociada da função judicial em relação aos ditames da justiça social e da efetivação dos direitos humanos.

O modelo da meritocracia se constitui como o fundamento discursivo e ideológico da supremacia técnica do direito, sob a condução política da justiça, dando sustento ao mito da neutralidade judicial, e coroando conceitualmente o sistema de autonomia e independência judicial, blindado em relação à participação e ao controle social.

Desse modo, as instituições do sistema de Justiça receberam a partir da Constituição Federal de 1988 uma carga de alta intensidade política acompanhada pela valoração das carreiras. Mas despida, porém, dos correspondentes mecanismos de freios e contrapesos. O primeiro elemento, portanto, para um debate sobre um projeto de justiça estatal de novo tipo, ancorado na construção de novos marcos democráticos, é o reconhecimento de que, assim como os outros poderes, a função judicial deve estar fundada sobre princípios e mecanismos de participação social e controle público.

Ainda, uma coerência de propósitos de um projeto democrático-popular passa pela revisão de diversas normas, senão de todo o conteúdo, mas de toda parte cujo caráter seja de excepcionalizar garantias constitucionais, com vistas a recuperar o real sentido dos instrumentos de controle pelo Estado dos delitos cometidos. De outro lado, passa pela aprovação de normas que contenham abusos praticados pelos membros do sistema de justiça que atuam além da lei e por outras normas de garantias. Isto posto, são indicadores para a construção de um novo modelo:

- A implementação de mecanismos de participação e controle social no desenho da autonomia e independência judicial, superando o modelo de controle interno e corporativo instituído pelo CNJ;

- A implementação de ouvidorias externas em todas as instituições de justiça, ocupadas por membros externos à respectiva carreira;

- O estabelecimento de procedimentos e órgãos especiais de justiça ligados às causas de conflitos coletivos e à proteção e efetivação de direitos humanos, aptos a aproximar a justiça da realidade social brasileira;

- A implementação de mecanismos de participação e controle social na gestão das políticas públicas de justiça, com máxima transparência na gestão do orçamento e despesas;

- A vedação do recebimento de remuneração que ultrapasse o teto constitucional;

- A instituição do sufrágio para eleição dos gestores da máquina judicial (presidência e órgãos de direção e corregedoria), com a participação da magistratura de primeira instância e servidores da justiça;

- A expansão das cotas e políticas de ação afirmativa para o ingresso e ascensão nas carreiras do sistema de justiça;

- A instituição de mandados fixos para todos os tribunais, inclusive o STF;

- A proibição total de patrocínios empresariais a eventos das associações, instituições e carreiras do sistema de justiça;

- A regulamentação sobre acumulação de cargos e a proibição do recebimento de honorários.

- Criação de uma comissão de estudiosos, juristas e profissionais das áreas correlatas da sociedade civil para propor alteração às seguintes normas:

- Lei de Drogas (lei 11.343/2006)
- Lei da Ficha Limpa (LC 135/2010)
- Lei da Lavagem de Dinheiro (lei 12.683/2012)

- Lei Anticorrupção (lei 12.846/2013)
- Lei das Organizações Criminosas (lei 12.850/2013)
- Lei Antiterrorismo (lei 13.260/2016)

■ Aprovação de emenda constitucional para criar e regulamentar um referendo revogatório.

## NOVA SOCIEDADE

Para que tal iniciativa possa ser levada adiante é necessário que se reabram as pontes com os atores potencialmente identificados com esse projeto de desenvolvimento, entre eles, amplas parcelas da classe trabalhadora que, inclusive, elegeram o atual governo de extrema direita, mas, com o passar do tempo, perceberão que sua situação não melhorará com ele. Esses atores foram denominados de “perdedores do golpe” e precisam ser conquistados – e reconquistados – para um novo projeto de desenvolvimento. Entende-se, obviamente, que tal apoio não virá imediatamente nem em bloco.

A ampla maioria da classe trabalhadora foi o segmento social que mais perdeu, sendo duramente afetada pelo desemprego, pela estagnação econômica e pelas reformas neoliberais – Teto de Gastos, reforma trabalhista e da previdência. Esse grupo inclui um amplo, heterogêneo e diversificado espectro da classe trabalhadora, desde os assalariados formais dos setores público e privado até os desempregados, passando pelos “uberizados”, microempreendedores e por conta-própria.

Para melhor compreender esse grupo é preciso considerar que a classe trabalhadora brasileira passou por profundas transformações nas últimas quatro décadas. Entre elas está a expressiva diminuição do seu núcleo industrial mais avançado, que foi um dos protagonistas na luta contra a ditadura civil-militar e que estava organizado em sindicatos importantes, que, por sua vez, constituíram a base do Novo Sindicalismo.

Boa parte dessa “nova classe trabalhadora” não se encontra representada por sindicatos fortes – ou sequer se encontra representada. Parte dela sofre forte influência das igrejas neopentecostais. É preciso organizar a insatisfação desses trabalhadores e engajá-los na luta por um novo projeto de desenvolvimento. Uma forma de tentar organizá-la seria por meio do próprio movimento sindical. Diante disso, cabe perguntar: a) que poder ainda detêm os sindicatos brasileiros? b) o movimento sindical ainda é um ator social relevante?

Mesmo diante das dificuldades e restrições que vem enfrentando, o sindicalismo pode fazer desse um momento de renovação e revigoração diante da dramática situação na qual se encontra devido à reforma trabalhista, ao elevado desemprego, à desestruturação do mercado de trabalho e à recente ameaça do atual governo de impor uma reforma sindical que irá desestruturar completamente a organização vigente desde os anos 1940.

No interior da classe trabalhadora existem segmentos que foram e serão duplamente afetados pelo golpe e pelas políticas dele decorrentes, especificamente, os que vivem nas comunidades das periferias pobres, os negros, as mulheres e a população LGBT. Esses segmentos têm protagonizado protestos e mobilizações desde 2013 e possuem organizações e entidades representativas atuantes. Outros segmentos da classe trabalhadora bastante afetados pelo golpe estão inseridos na agricultura familiar, no cooperativismo e na economia solidária e também possuem organizações e entidades representativas atuantes. O diálogo com essas organizações é fundamental para atraí-las e engajá-las na luta política e eleitoral contra o ultraliberalismo e por um novo projeto de desenvolvimento

Em relação aos demais segmentos populares, existe uma ampla bibliografia da sociologia e da ciência política que aborda novas formas de organização coletiva, novos atores e agendas, que ganharam mais visibilidade a partir das mobilizações de junho de 2013. Destacam-se, entre eles, os movimentos das periferias urbanas – culturais, de luta contra a

violência do Estado e por políticas públicas inclusivas –, a retomada da mobilização estudantil com as ocupações de escolas de ensino médio e fundamental, o ativismo dos movimentos feministas, LGBT e antirracistas, de luta por moradia e a constituição das “frentes populares” – Brasil Popular e Povo sem Medo.

Ademais, cabe investir decididamente em articular os atores e movimentos populares e identitários com o movimento sindical. Na experiência recente de Portugal, essa articulação foi fundamental para derrotar eleitoralmente o neoliberalismo. Em que medida será possível replicar essa experiência no Brasil para derrotar o atual governo ultraconservador e ultraliberal e retomar um projeto de desenvolvimento economicamente sustentável e socialmente justo?

Há também segmentos das “classes médias” que, embora tenham apoiado o golpe, serão afetados pela política antissocial e econômica pós-golpe – ainda que isso não ocorra imediatamente.

Entre as consequências do golpe que poderão desencadear conflitos entre as classes médias e afastá-las do atual governo estão: a) a desestruturação do sistema público de educação, principalmente no ensino superior, para onde se dirigiram os filhos desses segmentos sociais em busca de qualificação para disputar as melhores vagas do mercado de trabalho; b) o arrocho salarial imposto à maioria dos servidores públicos; c) a drástica redução de concursos públicos, que durante a última década foram um dos principais atrativos do mercado de trabalho para os jovens das classes médias; d) as restrições impostas pela reforma da previdência à aposentadoria e o arrocho sobre os valores para aqueles que já a recebem e; e) o enfraquecimento da Operação Lava Jato, entre outros fatores.

Em relação ao pequeno e médio empresariado, embora se possa admitir que tenha mais afinidades com as orientações politicamente conservadoras e economicamente liberais do atual governo, também não demorará a sentir os efeitos econômicos do golpe sobre seus empreendimentos decorrentes da prolongada estagnação econômica.

É preciso identificar as contradições desses segmentos com o ultraliberalismo e pensar na maneira de atraí-los para um projeto de desenvolvimento que aponte melhorias na sua situação objetiva de vida.

Por fim, é preciso avaliar em que medida é possível – e desejável – atrair para esse projeto de desenvolvimento segmentos das classes dominantes cujos interesses foram, de alguma maneira, prejudicados pelo ultraliberalismo por meio do desmonte das políticas e órgãos públicos que fomentaram seus negócios. O convencimento desses segmentos passa, necessariamente, pelo diálogo com suas associações de classe e seus representantes no parlamento pertencentes a partidos políticos conservadores – PMDB, PSDB e DEM.

Em síntese, para viabilizar um novo projeto de desenvolvimento é preciso reunificar o campo progressista parcialmente fragmentado durante os governos do PT; reorganizar/ organizar os diferentes segmentos da classe trabalhadora fragmentados pela desindustrialização, pela reconfiguração do capitalismo brasileiro e pela desestruturação recente do mercado de trabalho; atrair segmentos da classe média e do pequeno e médio empresariado capturados pelo “lavajatismo” e “bolsonarismo” e parcelas das classes dominantes afetadas pelo processo de inserção subordinada da economia brasileira à globalização.

Finalmente, é necessário ter clareza sobre os atores – e interesses – que se opõem frontalmente ao projeto de desenvolvimento que estamos propondo, sendo que alguns foram artífices do golpe e outros estão inseridos no esquema político de sustentação do atual governo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um projeto de nação capaz de enfrentar os desafios do tempo presente não pode abrir mão de alguns compromissos fundamentais como: a democracia política, o desenvolvimento econômico, a concertação social,

a soberania nacional e a ampliação da cidadania. O avanço nestes campos foi fruto de lutas e resistências das forças progressistas ao longo da nossa trajetória histórica.

Entretanto, o Brasil vive hoje uma crise sem precedentes. Uma destruição em ritmo inaudito coloca em xeque a democracia e a soberania popular, fulmina o investimento das empresas e o consumo das famílias, gerando desemprego e endividamento. A recessão aprofunda-se entre um governo nacional instável e um cenário internacional incerto.

Desde abril de 2016 presenciamos a imposição de uma ruptura do pacto social brasileiro expressa tanto no desmonte da Consolidação das Leis do Trabalho (1942) quanto na intenção de se desmantelar a Constituição Federal Cidadã (1988). Tal como propostas, as reformas trabalhista e previdenciária, assim como a redução dos gastos constitucionais com educação e saúde e a terceirização generalizada caminham na contramão de um projeto de desenvolvimento nacional.

Mais ainda, presenciamos a implosão do arranjo institucional que levou o Brasil a transitar do modelo primário-exportador para o modelo urbano-industrial. O que se observa é a desestruturação das bases desenvolvimentistas que resistiram à década neoliberal dos anos 1990 e que tiveram protagonismo no avanço empreendido na primeira década dos anos 2000. A fragilização da PETROBRAS, e com ela o desfalecimento da política de conteúdo local, assim como as acusações contra o BNDES, e com elas a tentativa de criminalização da política de créditos direcionados, concorrem no sentido de minar as bases de reconstrução autônoma do país.

A política econômica vigente, de interesse prioritário do rentismo financeiro e do curto prazismo, é responsável pela escalada da decomposição econômica. A indústria definha esmagada por juros muito elevados, câmbio pouco competitivo e uma estrutura tributária que taxa o consumo e a produção, mas desonera a renda e o patrimônio dos mais

abastados. Projetos de defesa são abandonados; patrimônios públicos são desnacionalizados; na infraestrutura, na metal-mecânica, na engenharia pesada e na construção civil o quadro é igualmente desolador; além disso, a educação, ciência e tecnologia sofrem ameaças, cortes e mudanças regressivas.

As políticas sociais estão sendo mutiladas. Na seguridade, os mais pobres, os mais velhos, os mais vulneráveis são alvo de abandono; mulheres, negros e jovens não se sentem representados e não são contemplados adequadamente com políticas públicas; populações indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais em geral veem suas conquistas sob risco. Na segurança, a selvageria impera no interior do sistema carcerário, e fora dele assiste-se ao aumento de homicídios, do linchamento, da tortura e da violência do Estado, sobretudo contra jovens negros das periferias das grandes cidades do país.

Não por acaso, essa tragédia ocorreu num momento internacional em que o Brasil, contrariando interesses norte-americanos, se projetava como nação efetivamente soberana, ampliando relações com países da América Latina e da África, estreitando relações Sul-Sul e construindo o bloco dos BRICS. Mais ainda, essa mudança abrupta de rota ocorreu num momento nacional em que a sociedade de mercado brasileira se ampliava com a expansão do trabalho formal e do consumo popular. Mas a luta contra as desigualdades econômicas e contra os privilégios sociais parece não ter sido bem digerida pelos interesses do liberalismo financeiro-rentista.

Neste quadro, é insensato propor verdadeiras “contrarreformas” que parecem ter como objetivo estrito o retorno do Brasil ao passado pré-moderno, levando angústia e desespero a milhões de pessoas e colocando em risco a própria estabilidade do tecido social, no interior do qual se explicitam a luta e a resistência, mas também o desencanto e a apatia, o ódio e a intolerância.

Sob o argumento falso da modernização se abre o país para os interesses do capital internacional, sob o argumento moralista do combate à corrupção se desestruturam as empresas estatais e sob o argumento falacioso da busca estrita por competitividade se enxugam os custos do capital privado com menos orçamento para os direitos sociais e trabalhistas e com mais privilégios para os ganhos rentistas dos financistas, para não mencionar as benesses corporativistas de grupos encastelados no interior dos núcleos decisórios do Mercado e do Estado.

Nesse momento cabe às forças comprometidas com a democracia e com o desenvolvimento autônomo do país, cabe à sua intelectualidade (esteja ela dentro ou fora da academia), lutar e participar do processo de construção de novas alternativas capazes de recompor as forças e o otimismo dos brasileiros para retomar a construção de um projeto para o país.

Para termos soberania nacional, precisamos de uma política externa independente, que valorize um maior entendimento entre os países subdesenvolvidos e um mundo multipolar que propicie o espaço de política requerido para o desenvolvimento econômico.

Para termos democracia, precisamos aperfeiçoar nossos mecanismos de representação e participação pactuados na Carta de 1988, diminuir a influência do poder econômico no processo político, evitando que os poderes da república sejam cooptados e monopolizados pelos interesses dos mais ricos.

Para termos desenvolvimento econômico, precisamos de crescimento com distribuição de renda, política industrial e setorial, investimentos públicos e privados, com a incorporação de progresso técnico, os quais dependem de boa infraestrutura, juros baixos e taxa de câmbio competitiva; precisamos de educação, ciência e tecnologia, mais inovadoras e mais integradas.

Para termos diminuição da desigualdade, precisamos de impostos progressivos e de um Estado de bem-estar social amplo, que garanta de

forma universal educação, saúde e renda básica. Além disso, precisamos garantir às mulheres, aos negros, aos indígenas, à comunidade LGBT e às comunidades tradicionais direitos iguais. Um novo projeto de desenvolvimento nacional precisa enfrentar problemas estruturais oriundos do racismo e do patriarcado, além de dialogar com as novas demandas sociais por direitos civis, liberdades individuais e questões identitárias, a fim de se construir um projeto de democracia que imante o conjunto da cidadania brasileira.

Para termos proteção do meio ambiente, precisamos cuidar de nossas riquezas naturais, economizar recursos, desenvolver fontes de energia renovável e participar do grande esforço mundial para evitar o aquecimento global.

Temos todas as condições para nos desenvolvermos. Apesar da violência e do autoritarismo que marcam nossa cultura política, temos milhões de cidadãos e cidadãs criativos que compõem uma sociedade plural. Temos expressões e linguagens culturais diversas. Temos um parque produtivo amplo e riquezas oriundas da biodiversidade, em um país de dimensão continental. Temos posição e peso estratégicos na geopolítica e na geoeconomia internacionais. Temos histórico de cooperação multilateral, em defesa da autodeterminação e da não intervenção em países. Em suma, temos elementos vitais para a reconstrução de nossa identidade.

Relatório final de discussões do Laboratório do Desenvolvimento FPA – Dezembro/2019.

*Coordenação: Marcio Pochmann, Gustavo Cotas (in memorian), Reginaldo Moraes (in memorian), William Nosaki.*

*Participantes: Alexandre Barbosa, Antônio Carlos Marques, Antônio Freitas, Arno Augustin, Artur Henrique, Fabiano Garrido, Greiner Costa, Isabel dos Anjos, Joaquim Soriano, José Genoino, Luis Vitagliano, Marcelo Manzano,*

*Miguel Huertas, Paulo Feldmann, Pedro Paulo M. Branco, Pedro Paulo Silva Barros, Regina Camargo, Sebastião Velasco Cruz, Sergio Honório, Sérgio Mendonça, Vera Cepeda.*

## CURRÍCULO DOS COORDENADORES

### **Gustavo Codas** (*in memoriam*)

Economista (PUC-SP) com mestrado em relações internacionais (Unicamp, Programa San Tiago Dantas), cursou doutorado em Energia na UFABC. Trabalhou como assessor da executiva nacional da Central Única dos Trabalhadores (CUT) em política sindical e em relações internacionais. Foi assessor da Presidência do Paraguai em 2009 e diretor-geral paraguaio de Itaipu Binacional em 2010 até o golpe de Estado de junho de 2012. De volta ao Brasil em 2014 coordenou a Área de Produção do Conhecimento da Fundação Perseu Abramo (FPA) e foi consultor da Confederação Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras das Américas (CSA).

### **Marcio Pochmann**

Economista (UFRGS, 1984), doutor em Ciência Econômica (Unicamp, 1993). É pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (Cesit) e professor Titular do Instituto de Economia, ambos da Universidade Estadual de Campinas, bem como autor de dezenas de livros publicados por diversas editoras. Foi técnico do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), secretário do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade da cidade de São Paulo (2001-2004) e presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea, 2007-2012). Foi presidente da Fundação Perseu Abramo (FPA).

### **Reginaldo Moraes** (*in memoriam*)

Foi professor titular da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT- Ineu) e colaborador da Fundação Perseu Abramo (FPA). Graduiu-se e doutorou-se pela Universidade de São Paulo (USP). É colaborador do programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (IFCH-Unicamp). Pela Fundação Perseu Abramo publicou os livros *Bloco de Esquerda e Podemos* (2016) e *Rural, Agrário Nação* (2016).

### **William Nozaki**

Bacharel em Ciências Sociais (FFLCH-USP), mestre e doutorando em Desenvolvimento Econômico (IE-Unicamp), professor da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP), coordenador do curso Estado, governo e políticas públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO) em parceria com a Fundação Perseu Abramo (FPA).

No presente livro – constituído a partir do esforço coletivo diverso de importantes estudiosos, pesquisadores e gestores de políticas públicas de relevância nacional –, o leitor depara-se com a instigante preocupação associada ao entendimento da atualidade do papel do Estado no processo de acumulação capitalista.

O conjunto de reflexões apresentadas a seguir buscam decifrar os principais desafios atuais colocados para a manutenção e subsistência do setor produtivo estatal brasileiro, considerado como fator essencial para o desenvolvimento nacional de longo prazo.

A passagem – no Brasil do final do século XIX – para o modo de produção capitalista sem a presença da revolução burguesa clássica, impôs intensa polarização política ao longo de sua trajetória econômica e social. As elites, diante de encruzilhadas históricas que possam comprometê-las, buscam

desvio autoritário e intervenção acima da sociedade para tentar “fugir para frente”.

Após contribuir para a formação inicial das bases do desenvolvimento capitalista no velho continente, o Brasil terminou sendo submetido à condição periférica no interior da hierarquia do poder capitalista instituída através da divisão internacional do trabalho. Assim, o Brasil participou tardiamente do acesso à primeira Revolução Industrial e Tecnológica sob a situação dependente de importador.

Apesar de todo o progresso material alcançado entre as décadas de 1930 e 1970, demarcado pela força do Estado na organização do seu setor produtivo em conexão com o setor privado nacional e estrangeiro, o Brasil não conseguiu superar as forças do subdesenvolvimento, com profundas marcas da desigualdade e exclusão social.