

39

OUTUBRO 2014

Revista da Sociedade
Brasileira de Economia Política

revista.sep.org.br

39

**REVISTA DA SOCIEDADE BRASILEIRA
DE ECONOMIA POLÍTICA**

revista.sep.org.br

CONSELHO EDITORIAL

ALAN FREEMAN UNIVERSITY OF GREENWICH

ALEJANDRO ARANDIA UNISINOS

ALEJANDRO VALLE BAEZA UNAM

ANITA KON PUC-SP

ANTONIO MARIA DA SILVEIRA (IN MEMORIAM)

ARTURO HUERTA UNAM

CESARE GIUSEPPE GALVAN UFPA

ELEUTÉRIO FERNANDO DA SILVA PRADO

USP

FABIO PETRI UNIVERSITÀ DI SIENA

FRANCISCO DE ASSIS COSTA UFPA

FRANÇOIS CHESNAIS UNIVERSITÉ DE PARIS XIII

FRED MOSELEY MOUNT HOLYOKE COLLEGE

GUIDO MANTEGA FGV-SP

JOÃO ANTÔNIO DE PAULA UFMG

JOSÉ CARLOS DE SOUZA BRAGA UNICAMP

LEDA MARIA PAULANI USP

LUCIANO VASSAPOLLO UNIVERSITÀ DI ROMA "LA SAPIENZA"

LUIZ GONZAGA DE MELLO BELUZZO UNICAMP

MARIA DE LOURDES ROLLEMBERG MOLLO UNB

MÁRIO DUAYER UFF

NIEMEYER ALMEIDA FILHO UFU

PAULO NAKATANI UFES

PAUL SINGER USP

PEDRO CÉSAR DUTRA FONSECA UFRGS

REINALDO CARCANHOLO UFES (IN MEMORIAM)

ROSA MARIA MARQUES PUC-SP

THEOTÔNIO DOS SANTOS UFF

SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA — SEP

DIRETORES

PAUL SINGER (USP) PRESIDENTE DE HONRA

NIEMEYER ALMEIDA FILHO (IE-UFU) PRESIDENTE

JOÃO ILDEBRANDO BOCCHI (PUC-SP) VICE-PRESIDENTE

ELLEN LUCY TRISTÃO UFVJM

FREDERICO KATZ UFPE-PIMES

LAURO MATTEI UFSC

MARIA MELLO DE MALTA UFRJ

OCTAVIO AUGUSTO CAMARGO CONCEIÇÃO UFRGS

PAULO HENRIQUE FURTADO DE ARAUJO UFF

PEDRO ROSSI UNICAMP

FÁBIO FREITAS ANPEC

RUBENS ROGÉRIO SAWAYA ANGE

EDITOR RESPONSÁVEL

JOÃO LEONARDO MEDEIROS UFF

EDITORES ASSOCIADOS

TIAGO CAMARINHA LOPES UFG

ELLEN LUCY TRISTÃO UFVJM

**ENDEREÇO PARA
CORRESPONDÊNCIA**

Instituto de Economia
Universidade Federal de Uberlândia
Campus Santa Mônica, bloco J, sala lj254
Uberlândia, MG
CEP 38400-902
www.sep.org.br – sep@sep.org.br

ASSINATURA

Preço da assinatura anual (três números),
para o Brasil e exterior via superfície:
R\$ 30,00 (para pessoas físicas). R\$ 40,00 (para instituições)
Preço do exemplar avulso: R\$ 20,00
As solicitações de assinaturas e exemplares avulsos podem ser feitos
por meio do correio eletrônico: revista@sep.org.br

**EDITORIAÇÃO
ELETRÔNICA**

Laís Flores e Francine Sakata – **NK&F Arquitetos Associados 2014**
nkfarquitetura@nkfarquitetura.com.br

Ilustração da capa por Alessandro Sbampato

Composto nos tipos Isidora por Laura Lotufo e Gill Sans por Eric Gill.

NÚMERO 39
OUTUBRO DE 2014

REVISTA DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA

- 6 **Apresentação**
- ARTIGOS;
- 9 **Uma sugestão de explicação ontológica para o caráter normativo da racionalidade neoclássica**
André Guimarães Augusto
- 33 **Da “Lei do Petróleo” ao Leilão de Libra: Petrobras de FHC a Dilma**
Cássio Garcia Ribeiro e Henrique T. Novaes
- 59 **Do socialismo centralista ao socialismo democrático**
Eleutério F. S. Prado
- 79 ***Path dependence* em políticas públicas: um estudo do caso das políticas antipobreza no México, Brasil e Peru**
Luciana Rosa de Souza
- 105 **Mandel e as crises econômicas**
Paulo Henrique Furtado de Araujo
- 123 **Poder econômico, desenvolvimento e neoliberalismo no Brasil**
Rubens Sawaya

RESENHA:

John Weeks

Economics of the 1%: How mainstream Economics serve the rich, obscures reality and distorts policy.

London, New York: Anthem Press, 2014

por Tiago Camarinha Lopes

150

APRESENTAÇÃO

Entre a última edição da Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política, lançada em junho de 2014, e esta edição, a de número 39, passaram-se nada menos do que uma Copa do Mundo de futebol realizada no Brasil e o primeiro turno de uma eleição para presidente da República e governadores, que elegeu ainda senadores, deputados federais e estaduais. Se a Copa do Mundo não repercutiu nas páginas de nossa Revista, os temas centrais do debate eleitoral de 2014 comparecem aqui com toda força: a Petrobras, a pobreza, as crises, a inserção internacional subalterna do Brasil e a figuração futura da sociedade são temas abordados nos diversos trabalhos que compõem esta edição.

Edição que, mais uma vez, conta com novidades – tão celebradas no último editorial. Neste caso, anunciamos com muita satisfação a incorporação na equipe editorial da Revista de dois colegas que assumem a condição de editores associados: Tiago Camarinha Lopes, da UFG, e Ellen Lucy Tristão, da UFVJM. Tiago já vinha exercendo, na prática e com grande competência, o papel de editor associado há bastante tempo e Ellen incorporou-se, com muito comprometimento, ao trabalho da Revista na preparação desta edição 39. O empenho de ambos cobrou um reconhecimento e o registro como editores associados tem este propósito.

Esta edição também marca o avanço do processo de integração da Revista da SEP às edições do Encontro Nacional de Economia Política, os nossos ENEPs. Assim como a edição de junho, as edições

de outubro e fevereiro serão, a partir deste ano, sempre associadas ao último ENEP (ou seja, o Encontro em que é lançada a edição de junho). Com isso, esperamos integrar as plataformas de divulgação da produção dos associados à SEP, mantendo naturalmente a diferença e autonomia dos respectivos processos de avaliação de trabalhos. Em suma, a edição 39 também pode e deve ser tida como um desdobramento do último ENEP e, por essa razão, tornamos a agradecer aos apoiadores do evento: CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, BNB – Banco do Nordeste do Brasil, FAPESC – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Santa Catarina, CEF – Caixa Econômica Federal e UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina.

A lista de trabalhos desta edição é marcada pela diversificação. No primeiro artigo, André Guimarães Augusto nos brinda com uma consideração crítica bastante profunda do recurso da teoria neoclássica à noção de racionalidade. A crítica de Augusto trabalha

em vários níveis de abstração, desde o plano empírico até o ontológico, passando pela teoria, lógica e epistemologia. O artigo imediatamente posterior, redigido por Cássio Garcia Ribeiro e Henrique T. Novaes, não se caracteriza pelo passeio por diferentes níveis de abstração, mas pela notável riqueza de informações nele reunidas, articuladas e apresentadas. O tema é a Petrobras ou, mais especificamente, o longo processo de privatização mascarada a que a empresa vem sendo submetida, com mais ou menos intensidade, desde o governo Cardoso até o governo Rouseff.

Em seguida a Revista traz um trabalho do eminente professor e ex-editor da Revista da SEP, Eleutério F. S. Prado, que gentilmente atendeu o pedido do atual editor e contribuiu com um texto baseado em sua brilhante exposição na seção de homenagem a Reinaldo Carcanholo do XIX ENEP. O artigo, que versa sobre o tema bem registrado no título “Do socialismo centralista ao socialismo democrático”, consiste numa contraposição à crítica de Hayek ao socialismo real com uma simultânea recusa desta versão, para muitos bizarra, de socialismo. Se o artigo de Eleutério Prado contrasta formas possíveis de sociedade, o trabalho de Luciana Rosa de Souza

contrasta experiências de combate à pobreza implementadas no México, no Brasil e no Peru nas últimas décadas. O artigo testa e procura demonstrar que as convergências evidentes entre as estratégias adotadas nestes países para enfrentar a pobreza revelam um processo de *path dependence*.

No quinto artigo elencado no sumário da edição 39, Paulo Henrique Furtado de Araujo presentifica a análise de Mandel sobre as crises econômicas. O artigo procura demonstrar que a interpretação de Mandel da obra de Marx, principalmente no que se refere ao tema das crises, captura o sentido geral da intervenção crítica do autor, servindo-nos, dessa forma, com arma interpretativa para compreender as conjunturas de crise da atualidade. O último artigo que compõe a edição 39 é assinado por Rubens Sawaya e elabora sobre uma questão muito debatida nas páginas da Revista da SEP: a forma como o neoliberalismo acentuou o caráter subordinado da inserção do Brasil na economia mundial. Sawaya põe em destaque o efeito provocado pela já longa Era neoliberal no Brasil por intermédio de um contraste com o avanço da internacionalização da economia de países em geral tidos como semelhantes em seu perfil econômico, particularmente a China.

Por fim, com sempre tem ocorrido, a edição é fechada com uma resenha, no caso de Tiago

Camarinha Lopes sobre o instigante livro lançado por John Weeks em 2014 e ainda não traduzido para o português: *Economics of the 1%: How mainstream Economics serve the rich, obscures reality and distorts policy*.

ANDRÉ GUIMARÃES AUGUSTO

**UMA SUGESTÃO DE EXPLICAÇÃO ONTOLÓGICA PARA O
CARÁTER NORMATIVO DA RACIONALIDADE NEOCLÁSSICA**

Recebido em 14 de março de 2014

Aprovado em 28 de junho 2014

UMA SUGESTÃO DE EXPLICAÇÃO ONTOLÓGICA PARA O CARÁTER NORMATIVO DA RACIONALIDADE NEOCLÁSSICA

Resumo

O objetivo desse artigo é explorar as raízes do caráter normativo do conceito de racionalidade. Embora o conceito de racionalidade da economia neoclássica seja visto muitas vezes como uma descrição do comportamento humano ou apenas como um instrumento teórico neutro, diversos autores – como Bhaskar, Hausmann e Rosenberg – apontam seu caráter normativo. O ponto de partida é a rejeição da tradicional dicotomia entre fatos e valores e da impossibilidade de que valores possam ser inferidos de fatos. Com base na *Ontologia do Ser Social* do marxista húngaro György Lukács é argumentado que é possível derivar apenas de pressupostos ontológicos o dever-ser de um valor que por sua vez é derivado de uma necessidade decorrente da estrutura da sociedade. Esse argumento ontológico é aplicado na parte final do artigo à natureza normativa da racionalidade neoclássica. O argumento principal é que a racionalidade neoclássica expressa o dever-ser do comportamento adaptado à necessidade de reprodução do capitalismo ao afirmar a eficiência como um valor.

Palavras-chave: Ontologia; Racionalidade; Lukács.

Classificação JEL: B4I.

**ANDRÉ GUIMARÃES
AUGUSTO**

Professor do Departamento
de Economia da Universidade
Federal Fluminense.

Abstract

The main purpose of this article is to suggest an explanation for the normative nature of neoclassical rationality. Although neoclassical

rationality has been seen many times as a description of human behavior or as an axiologically neutral instrument, many authors – like Daniel Hausmann and Alexander Rosenberg – point out its normative nature. The basic principle of the argument of the article is the rejection, on ontological bases, of the gap between facts and values and the consequent impossibility to derive values from facts. Grounded in György Lukács' *Ontology of social being*, it is argued that it is possible to infer an ought from values and from necessities set up by the social structure only from ontological presuppositions. In the final parts of the article this ontological argument is applied to the normative nature of neoclassical rationality. The main argument is that neoclassical rationality, affirming the value of efficiency, is an ideal behaviour adapted to the needs of capitalist society.

Keywords: Ontology; Rationality; Lukács.

Introdução

A crise atual do capitalismo contradiz a conclusão da teoria econômica ortodoxa sobre autorregulação eficiente dos mercados. Tal conclusão tem como premissa a racionalidade dos agentes econômicos. Racionalidade nesse caso significa que os agentes têm preferências consistentes, são capazes de formular probabilidades sob

resultados incertos de sua ação e agem de forma a alcançar o melhor resultado de acordo com suas preferências. Embora o conceito de racionalidade seja visto muitas vezes como uma descrição do comportamento humano ou apenas como um instrumento teórico axiologicamente neutro, diversos autores – como Bhaskar (1998) e Rosenberg (1994) – apontam o seu caráter normativo.

O objetivo desse artigo é explorar as raízes do caráter normativo do conceito de racionalidade. O ponto de partida é a rejeição da tradicional dicotomia entre fatos e valores¹ e da consequente impossibilidade de que valores possam ser inferidos de fatos. Com base na ontologia do marxista húngaro György Lukács argumenta-se que o dever-ser origina-se do caráter teleológico da ação humana. O dever-ser está associado à realização de um valor pela ação, valor que é ao mesmo tempo pressuposto da ação – servindo de guia desta sob a forma do dever-ser – e seu resultado – funcionando como critério de julgamento. Os valores não são derivados de uma consciência separada da realidade, são postos em alternativas que respondem as necessidades oriundas da estrutura social. Assim é possível derivar ontologicamente o dever-ser de um valor que por sua vez é derivado, também ontologicamente, de uma necessidade decorrente da estrutura da sociedade.

A partir dessa base é argumentado que a racionalidade como dever-ser pode ser derivada das necessidades de reprodução da sociedade capitalista. O dever-ser contido na racionalidade se deriva da eficiência entendida em termos exclusivamente quantitativos, como produção de um resultado maior com um mínimo de meios. A eficiência como valor, por sua vez, é oriunda da necessidade de produção crescente de mais-valor. Como a necessidade de expansão ilimitada do valor econômico está em contradição com a necessidade humana de valores de uso qualitativamente adequados, as escolhas têm que ser manipuladas para que as ações se adaptem às necessidades de reprodução do capitalismo. Desse modo, a racionalidade como dever-ser atende à necessidade de manipulação ao fornecer uma “técnica da ação racional” que serve como guia de políticas econômicas e estratégias empresariais. O artigo está estruturado em três partes. Na primeira é resgatado o caráter normativo da racionalidade neoclássica. Na segunda é apresentado o argumento da derivação ontológica dos valores a partir das estruturas sociais. Na terceira parte o argumento é aplicado para o caráter normativo da racionalidade neoclássica, derivando este das necessidades de reprodução da sociedade capitalista.

I. O caráter normativo da racionalidade neoclássica

A racionalidade neoclássica é uma resposta à questão: como os agentes escolhem entre usos alternativos dos recursos para atingir determinados fins? A resposta, em resumo, identifica a racionalidade do consumidor com a maximização de utilidade sob restrição orçamentária. (Arrow, 1986, p. 388) Nesse artigo, a expressão “racionalidade neoclássica” exprime a hipótese de que os agentes têm como fim a utilidade, entendida como a satisfação de um desejo, e o alcançam por meio de um cálculo de otimização. Deste modo, a expressão abrange todas as variações do conceito, do utilitarismo hedonista à teoria da utilidade esperada, passando pelo ordinalismo e pelas preferências reveladas.

Essa caracterização permite situar a racionalidade neoclássica como uma variante do que Searle (2001) denomina de modelo clássico de racionalidade. O modelo clássico é identificado fundamentalmente com o conceito humano de racionalidade e tem “sua formulação mais sofisticada” na teoria matemática da decisão. (Searle, 2001, p. 5) De acordo com a formulação de Searle, o modelo comporta seis elementos. Vejamos como cada um deles está presente na racionalidade neoclássica.

O primeiro elemento característico do modelo clássico de racionalidade é a identificação das crenças e desejos como causa da ação. (*ibidem*,

p. 8) É importante enfatizar que a causa é entendida como um evento prévio – no caso, possuir um desejo e/ou uma crença – ao qual se segue outro evento – no caso, a ação. Assim, a causa para a ação são suas razões, seus “motivos”; Marshall, por exemplo, define o desejo como motivo da ação. (Marshall, 1996, p. 90) Em diversos momentos na escola neoclássica aparece uma ligação causal entre os “motivos” – sintetizados no índice de utilidade – e a ação; para Jevons, por exemplo, “todas as ações são governadas pelo prazer e pelo sofrimento”. (Jevons, 1996, p. 61) Assim a utilidade é entendida como “intensidade do desejo” e “descreve a causa do comportamento”. (Backhouse, 2003, p. 311)

O entendimento das preferências como mera descrição de uma escolha, supostamente em lugar de sua explicação por referência a um estado mental (*ibidem*, p. 314), não invalida seu enquadramento nesse primeiro elemento do modelo clássico da ação racional. Primeiramente a referência aos desejos, como estado mental, pelos marginalistas do século XIX já não era direta. De acordo com Marshall, “O economista, porém, estuda os estados de espírito através de suas manifestações, antes do que em si mesmo” e alcança suas conclusões “sem penetrar nas características mentais dos indivíduos”. (Marshall, 1986, p. 87). Em segundo lugar, mesmo sem se referir diretamente a estados mentais, as preferências devem fornecer as razões do agir, e essas devem ser anteriores à ação para que esta

seja racional – pelos critérios de transitividade e completude. (Sudgen, 1991, p. 760-761)

A teoria da utilidade esperada acrescenta ao modelo neoclássico a formulação explícita das crenças como probabilidades. O teor geral dessa teoria é o de que crenças influenciam as finalidades dos agentes: quanto maior é a crença de que um desejo pode ser realizado, maior é a utilidade que o agente deriva de sua satisfação.

Uma segunda característica do modelo clássico é a identificação da racionalidade com o seguir determinadas regras. (Searle, 2001, p. 8) A escolha racional é identificada pela escola neoclássica com a regra da maximização. Assim, de acordo com Jevons, “maximizar o prazer é o problema da Economia”; (Jevons, 1996, p. 69) o mesmo princípio – independente da identificação do fim com o prazer – está presente em Marshall (1996, p. 184), Walras (1996, p. 55) e mesmo em Menger (1983, p. 269).

Em terceiro lugar, a racionalidade é identificada com uma faculdade cognitiva separada das outras faculdades como a linguagem, que supõe o entendimento de significados. (Searle, 2001, p. 8) A ação racional nos neoclássicos é identificada como “o fim de uma série de raciocínios lógicos que se apoiam sobre certos dados de experiência”; (Pareto, 1996, p. 55) isto é, “dependente só da evidência e da demonstração” (Prado, 1994, p. 116), podendo ser definida como “monológica”. (Prado, 1996)

A escola neoclássica faz um suposto adicional acerca das faculdades cognitivas do agente racional; é suposto que este “[...] considera que sabe tudo que precisa para tomar decisões corretas”, “[...] é sempre capaz de maximizar” e “nunca cai em contradição”. (Prado, 1994, p. 113-114) Isso é, o agente que decide racionalmente é um agente que decide com “conhecimento completo” das alternativas. (Robbins, 1945, p. 152) Em resumo, a racionalidade neoclássica supõe a capacidade infinita de cálculo e coleta de informação, é uma racionalidade perfeita. (Prado, 1994, p. 113)

Em quarto lugar, o modelo clássico de racionalidade supõe que os casos de “fraqueza de vontade” – em que o agente tem as razões para agir, toma a decisão racional de agir, mas não executa a ação – só irão ocorrer em situações bizarras, sendo algo de difícil explicação. (Searle, 2001, p. 9-10) Isso significa que ter suas preferências definidas é condição necessária e suficiente para que o agente racional decida pela ação e a execute. Assim, desejos e crenças, conceituados como preferências, se identificam com os fins da ação: ter um desejo (uma preferência) e crer que ele pode ser realizado é suficiente para que o agente se comprometa com a execução da ação.

O quinto elemento do modelo clássico de racionalidade é o caráter instrumental da racionalidade, isto é, a ideia de que a ação racional

supõe fins que não são sujeitos a restrições racionais. (Searle, 2001, p. 10) A razão instrumental significa, por um lado, que o indivíduo não tem outras razões para agir que não sejam seus desejos – ou preferências – e que esses não podem ser avaliados racionalmente. (Searle, 2001, p. 11) Na formulação de Sudgen sobre a racionalidade instrumental: “as ações só podem ser motivadas pelos desejos, e nenhum desejo pode ser trazido à tona somente pela razão”. (Sudgen, 1991, p. 753)

De acordo com a escola neoclássica, o comportamento racional diz respeito exclusivamente ao uso dos meios para alcançar fins dados. Em outras palavras, o conceito de racionalidade não supõe, ou independe de, uma teoria substantiva sobre os fins da ação: “Os economistas não estão interessados nos fins em si. Ele está interessado no modo como a obtenção desses fins é limitada”. (Robbins, 1945, p. 25) Ou seja, o comportamento racional independe de que os fins, encapsulados sob o conceito de utilidade, sejam definidos como “busca de prazer” (Jevons), satisfação de desejos (Marshall), atendimento de necessidades (Walras, Menger), ou simplesmente como preferências.

Assim, as preferências seriam algo inerentemente pessoal; não podem ser explicadas por qualquer racionalidade, referente a uma conformação mental comum, de natureza biológica ou psíquica, e menos ainda às necessidades ou

relações sociais. A racionalidade neoclássica tem assim a característica que Prado chamou de “iluminista”, isto é, pertence a indivíduos que são “autossuficientes psicologicamente” e “donos de suas próprias capacidades”. (Prado, 1994, p. 112)

Finalmente uma última característica do modelo clássico de racionalidade é de que os desejos primários sejam consistentes. (Searle, 2001, p. 11) Com relação a isso, a racionalidade neoclássica supõe a consistência das motivações, resumida nos axiomas da completude e da transitividade das preferências. Robbins já identificava na consistência entre as escolhas um dos possíveis sentidos da racionalidade. (Robbins, 1945, p. 92) A racionalidade no que diz respeito aos fins se restringe ao critério de consistência formal, ao ordenamento de preferências de acordo com um “sistema de fins que são mutuamente consistentes uns com os outros”, (*ibidem*, p. 152) no que diz respeito à possibilidade de seu atendimento e não ao seu conteúdo. (*ibidem*, p. 152, n. 1)

Uma vez entendido o sentido da racionalidade neoclássica, esta será caracterizada como fundamentalmente – embora não exclusivamente – normativa pelo exame de seu estatuto epistemológico. O argumento será dividido em três partes; na primeira será demonstrado que a racionalidade neoclássica não é uma teoria realista sobre o homem e seu comportamento; em seguida, que ela não é indispensável como instrumento analítico. Na parte final será

argumentado que a própria lógica da teoria define seu caráter normativo, explicitado como central em alguns autores.

A hipótese de racionalidade parece ter alguma pretensão de realismo, no sentido positivista, para os primeiros neoclássicos. No positivismo o real é identificado exclusivamente com o imediatamente perceptível, com o que é acessado pela experiência. A formulação de Robbins é representativa da formulação da racionalidade em termos do realismo empírico. Robbins confere ao postulado do ordenamento das preferências o caráter de “fato elementar da experiência” (*ibidem*, p. 75) que é facilmente reconhecido como óbvio por ser uma questão na nossa experiência cotidiana (*ibidem*, p. 79) e constitui uma experiência com “amplo grau de generalidade” (*ibidem*, p. 81).

Apesar disso, Robbins concede que a racionalidade “não corresponde ao mundo real” em um sentido muito específico: a racionalidade é “uma parte” da experiência, abstraída e isolada das outras partes do comportamento humano. Mas a racionalidade assim seria real na medida em que descreveria uma parte da experiência. Esse realismo empirista parece ser a compreensão geral dos primeiros neoclássicos a respeito do estatuto epistemológico da racionalidade; Marshall, por exemplo, a entende como uma “parte da conduta do homem” (Marshall, 1996, p. 90) e Jevons vê a

maximização como resultado de uma “indução simples” (Jevons, 1996, p. 56).

Devido à dificuldade de identificar a qual “parte” da experiência o comportamento racional se refere e de definir o método da verificação empírica do procedimento de maximização, a pretensão inicial de realismo só pode ser mantida pela reformulação do conceito de utilidade em direção às preferências entendidas como aquilo que o agente efetivamente escolheu. Dessa forma o comportamento racional seria resumido à condição de escolhas consistentes efetivamente realizadas.

Mas essa reformulação não eliminou as dificuldades inerentes à pretensão de realismo empirista da racionalidade neoclássica. Em primeiro lugar conforme afirma Caldwell, mesmo nesse sentido puramente behaviorista, “não há bases empíricas para a aceitação ou rejeição do postulado da ação racional” (Caldwell, 1994, p. 157); “Não parece que um teste direto do suposto [da racionalidade] seja possível” (*ibidem*, p. 158). Em segundo lugar, mesmo nessa versão behaviorista, a racionalidade não pode ser reduzida à mera “escolha consistente observável” sem que esta seja redescrita teoricamente com o auxílio da maximização.

Desse modo, a escola neoclássica renunciou explicitamente a qualquer pretensão de realismo no que diz respeito à racionalidade. Assim, a racionalidade neoclássica passou

a ser reconhecida como um instrumento meramente formal, um “como se” cuja relevância é apenas analítica, isto é, a de “gerar previsões suficientemente acuradas” e “aproximações suficientemente boas para o propósito imediato”. (Friedman, 1953, p. 15) O estatuto epistemológico da racionalidade é o de um “tipo ideal”, elaborado para isolar características de um problema em particular. (*ibidem*, p. 36) Como tipo ideal, a racionalidade é uma “construção mental”; um “dispositivo artificial para uso na teorização econômica”. (Caldwell, 1994, p. 162)

Como dispositivo artificial, a racionalidade neoclássica teria uma função metodológica, quanto mais não seja a de servir de um suposto “útil” para a formulação de resultados empiricamente relevantes e sua manipulação – sendo o mais reivindicado deles a previsão de uma curva de demanda empírica negativamente inclinada. Mas mesmo o uso meramente instrumental da racionalidade neoclássica foi fortemente contestado; tomemos aqui dois exemplos significativos vindos do interior da própria ortodoxia econômica.

Em um artigo de 1962, Gary Becker demonstra a irrelevância do princípio da racionalidade para a derivação da curva empírica de demanda negativamente inclinada; essa pode ser derivada de um comportamento irracional, entendido como qualquer comportamento diferente do

maximizador. Em resumo, Becker demonstra que a demanda negativamente inclinada presente na observação empírica depende de respostas à mudança do conjunto de oportunidades que independem da regra de decisão adotada pelo agente. (Becker, 1962 p. 4) Décadas mais tarde a avaliação de Arrow (1986) com relação à relevância da racionalidade neoclássica como construto teórico útil é ainda mais abrangente e dura; a esse respeito basta resumir sua conclusão:

A lição é de que a hipótese de racionalidade por si só é fraca. Para torná-la útil, o pesquisador é atraído para supostos mais fortes. (Arrow, 1986, p. 390)

Sem querer esgotar o debate em torno do estatuto epistemológico da racionalidade neoclássica, todos os indícios apresentados até aqui apontam que esta não é uma descrição empírica do “homem tal como ele é” (Marshall, 1996, p. 95) e, no mínimo, deixa muito a desejar como um “tipo ideal” útil para esclarecer fenômenos empíricos. Assim, ressalta-se a fraqueza da racionalidade neoclássica “[...] como uma teoria explanatória capaz de esclarecer episódios empíricos efetivos”. (Bhaskar, 1998, p. 32)

Resta, no entanto, outra dimensão para a racionalidade neoclássica, o estatuto de uma prescrição de comportamento. A escola neoclássica, conforme ressaltado, foi extremamente ciosa na proclamação de uma estrita separação entre o positivo – as questões de fato, do ser – e o

normativo – as questões de valor, do dever-ser. A economia é livre de valores (*wertfrei*), afirmava Robbins (1945, p. 90).

Apesar da proclamada separação entre positivo e normativo, é inevitável constatar o caráter normativo e prescritivo da racionalidade: se os homens efetivamente não se comportam racionalmente e se as formulações de políticas, públicas e empresariais da escola neoclássica se fundamentam em que assim o é para todos os homens – incluindo os formuladores e executores das políticas – então, implicitamente está se assumindo que assim deveria ser.

O reconhecimento da racionalidade como uma prescrição de comportamento é explícita em Robbins:

Esse então é outro sentido em que pode se dizer que a Economia assume a racionalidade na sociedade humana. [...] Ela não se apoia no suposto de que os indivíduos irão sempre agir racionalmente. Mas ela depende, para sua *raison d'être* prática, do suposto de que é desejável que assim seja. (*ibidem*, p. 157; grifo adicionado)

O sentido da teoria econômica na escola neoclássica passa a ser assim menos o de fornecer uma explicação da ação dos homens “tal como eles são” na consecução de objetivos econômicos – como proclamou Marshall – e mais o de prover “uma técnica da ação racional”. (*ibidem*)

Uma formulação sintética da discussão sobre o estatuto epistemológico do suposto de

racionalidade e seu caráter normativo pode ser encontrado no trabalho de Rosenberg (1994). Rosenberg aponta que a explicação do comportamento pelos desejos e crenças constitui uma base empiricamente falsa da economia. (Rosenberg, 1994, p. 234-236) Para Rosenberg, a economia é um ramo da matemática que examina as propriedades formais da definição técnica de racionalidade. (*ibidem*, p. 247)

De acordo com Rosenberg,

As teorias microeconômicas são tratadas como imperativos hipotéticos, cujas consequências instruem ações sob a hipótese de que os agentes desejam agir racionalmente ou encorajar os outros a agirem assim. Essas teorias identificam incentivos e desincentivos para os indivíduos racionais e sugerem meios de alcançar, por exemplo, os objetivos do governo colocando esses incentivos e desincentivos para funcionar [...] não podemos esperar no longo prazo melhorias nesses imperativos hipotéticos para fornecer meios cada vez melhores de *manipular a escolha individual*. (*ibidem*, p. 253; grifo adicionado)

Apesar do diagnóstico de Rosenberg ser bastante preciso quanto ao caráter normativo da racionalidade neoclássica, ele defende a separação estrita entre fatos e valores e a impossibilidade de derivar os últimos dos primeiros. Desta forma, a hipótese da racionalidade é comparada por ele à geometria euclidiana como um construto mental de pouca utilidade analítica dada sua falsidade empírica, mas útil do ponto de

vista normativo. A adesão ao modelo empiricamente falso de crenças e desejos como causa da ação, por sua vez é atribuído por Rosenberg às crenças da humanidade em seu papel de agente causal e à crença de que há crenças. (*ibidem*, p. 342)

2. Derivação ontológica dos valores a partir das estruturas sociais

A visão predominante na filosofia e que é adotada pelas ciências sociais em suas correntes ortodoxas afirma a existência de uma separação lógica estrita entre afirmações sobre fatos, ou sentenças descritivas e afirmações sobre dever-ser, ou sentenças de juízo. Essa separação se origina em David Hume para quem de uma afirmação de fato só se pode derivar uma afirmação de dever-ser incluindo uma premissa adicional de valor. Assim, afirmar que chutar alguém causa dor é uma afirmação de fato, mas dela só se pode inferir que não se deve chutar alguém com a inclusão de uma premissa adicional de caráter valorativo, a de que causar dor a outra pessoa é errado. Seria, portanto, um erro lógico derivar afirmações sobre o dever-ser de afirmações de fato, o que ficou conhecido na literatura como a “falácia naturalista”.

Nas ciências sociais é predominante a versão weberiana da separação entre fatos e valores. De acordo com Weber, os valores são ideais e

exclusivamente subjetivos, são escolhidos “de acordo com sua própria consciência” e “decidir-se por uma opção é exclusivamente ‘assunto pessoal’.” (Weber, 2001, p. 110) A objetividade da ciência demandaria a separação entre o positivo, que descreveria o objeto, e o normativo, que faria afirmações de dever-ser ideal derivada de valores escolhidos subjetivamente.

De acordo com Weber, a ciência positiva deveria se restringir à análise dos meios adequados para atingir finalidades escolhidas de acordo com a opção pessoal de quem vai utilizar seus resultados. A ciência seria um instrumento axiologicamente neutro. Na economia, tal separação é afirmada no ensaio metodológico de John Neville Keynes (1999), que propõe que a economia tome em consideração apenas os efeitos dos valores sobre os fatos. Os valores, no entanto, devem ser tomados como um dado, algo inexplicável ao menos para a economia.

A falácia naturalista foi fortemente contestada na filosofia da linguagem da segunda metade do século vinte. Em um artigo seminal, Searle (1964) demonstra a possibilidade de derivar afirmações de dever-ser de afirmações de fato. Em seu artigo, Searle dá um exemplo em que demonstra ser possível derivar – no sentido da linguagem natural – um “dever-ser” de um “é” apenas com premissas adicionais de caráter empírico, tautológico ou a respeito da descrição do uso da palavra.

Searle ressalta que tal derivação é possível apenas para o que ele chama de “fatos institucionais” e que esses têm um caráter diferente dos “fatos naturais”. Desta forma, embora a derivação de Searle seja de natureza linguística – a partir do significado das palavras em seu uso –, ela aponta para uma derivação ontológica dos valores a partir dos fatos. Uma derivação ontológica significa aqui que os valores podem ser derivados a partir do que a coisa é e não de sua mera descrição fenomênica (“fatos”) ou da aplicação de regras lógicas abstratas.

A afirmação da impossibilidade de se derivar deveres de fatos sem pressupor uma premissa de valor *ad hoc* supõe ela mesma uma afirmação sobre a natureza das coisas, uma suposição ontológica. A garantia da objetividade das afirmações de fato estaria na possibilidade de sua verificação pela experiência, enquanto que as afirmações valorativas só se justificariam pela escolha subjetiva, pelo ideal. (Searle, 1964) A separação estrita, portanto, supõe uma teoria do conhecimento, o empirismo, que, de acordo com Bhaskar (1998), fundamenta-se em um suposto ontológico, o do realismo empírico. Tal suposto é de que o mundo é composto unicamente dos fatos atomísticos captados pelos sentidos.

O problema fundamental desse suposto ontológico é que, no caso da sociedade, os valores fazem parte dos “fatos”. Se for reconhecido que

toda ação humana supõe finalidades e que essas só são possíveis por meio de afirmações de valores, mesmo que inconscientes, e que não existe sociedade sem ações humanas, então os valores são parte dos fatos sociais. Esses supostos são admitidos mesmo pela ciência positivista nos moldes weberianos e pela economia neoclássica. Se for assim, valores devem ser explicados pelas ciências sociais e negar tal explicação, tomando os valores como dados subjetivos inexplicáveis, não só reduz o poder explanatório das ciências sociais como introduz uma irracionalidade na ciência.

Como, portanto, derivar ontologicamente valores do que a coisa é? Recorre-se aqui à argumentação do marxista húngaro György Lukács no capítulo “O trabalho” de sua *Ontologia do ser social*. (Lukács, 2004) O ponto de partida do autor é o caráter teleológico da ação humana, a ação orientada para a realização de uma finalidade. A ação humana supõe não só o conhecimento dos meios para se alcançar as finalidades como também um regulador das decisões alternativas necessárias para sua realização. (*ibidem*, p. 121) A ação, portanto, é orientada por um dever-ser e o seu caráter finalístico requer seu caráter normativo.

No caso do trabalho, por exemplo, a finalidade do processo de trabalho é a realização de um objeto que não existe espontaneamente na natureza e que satisfaça uma necessidade, um valor de

uso. Cada alternativa posta nesse processo – que materiais utilizar, como utilizá-los, que gestos fazer e que capacidades intelectuais mobilizar a cada momento – é orientado pela finalidade de realizar um valor de uso, por um dever-ser.

O dever-ser de uma ação supõe que ela seja desejável e se é desejável é porque, por algum critério, ela é boa ou ruim. Se determinado instrumento deve ser utilizado ou se determinado movimento deve ser feito no trabalho é porque é útil para a realização do fim, a geração de um produto. O dever-ser está associado a um valor – no exemplo dado, à utilidade – que é pressuposto da ação, servindo de guia desta. Note-se já aqui que a afirmação do valor se dá na prática, em ações concretas e não em ideais de uma suposta “pura consciência” apartada do mundo.

Mas se, por um lado, as ações teleológicas não são possíveis sem a pressuposição de valores, por outro, os valores são resultados dessas ações. Terminada uma ação, os valores estabelecem o critério para julgá-la como boa ou ruim, adequada ou não à finalidade buscada. Finalizada uma cadeia de atos no trabalho é possível julgar essas ações como corretas ou não, como eficazes se a produção do valor de uso almejado foi alcançada.

Valores, portanto, existem como objetivo a ser alcançado antes da ação, como guia que a orienta durante sua execução sob a forma de dever-ser e como critério para seu julgamento quando

finalizada. Esse último aspecto é fundamental, pois se, por um lado, os valores, em seu aspecto de objetividades postas pelos sujeitos em suas ações, são subjetivos, por outro têm caráter de objetividade, uma vez que são resultados das ações que podem ser reconhecidos independentemente de sua realização e que, portanto, servem de guia e critério para julgar as ações. Os valores são “subjetividades objetivas e objetividades subjetivas”. (Medeiros, 2005, p. 76)

O valor de uso, por exemplo, pode ser averiguado objetivamente, independente das escolhas e preferências subjetivas. O resultado de um trabalho concreto é passível de ser julgado objetivamente de acordo com sua utilidade e a ação que o originou como eficaz ou não. Tal julgamento requer que a ação e seu resultado sejam confrontados com a finalidade buscada. (Lukács, 2004, p. 132)

O argumento desenvolvido até aqui, no entanto, não é suficiente para derivar ontologicamente os valores da estrutura objetiva do mundo. Embora os valores sejam afirmados na prática independentemente de escolhas pessoais e tenha caráter objetivo, este depende do confronto com as finalidades da ação. Estas, por sua vez, podem ser tomadas ainda como arbitrariamente postas por uma suposta consciência “objetiva” suprapessoal – de Deus, da História, do Espírito Absoluto ou qualquer outro nome que se dê ao portador dessa suposta consciência.

Quanto a isso é preciso primeiramente reconhecer o *pôr* da ação teleológica. O caráter de posição da ação teleológica remete a sua objetividade e isso em um duplo sentido. Por um lado, uma ação faz surgir no mundo uma nova objetividade – isto é, é um *pôr* teleológico (*ibidem*, p. 62) – se os meios objetivos para sua realização existem concretamente e são conhecidos. Por outro lado, o caráter de *pôr* da ação teleológica remete também aos fins e não só aos meios. As finalidades que não se colocam como respostas a problemas objetivamente presentes no mundo sequer brotam na consciência.

Esse último aspecto requer apenas um pressuposto de natureza ontológica:² a de que a consciência não pode existir sem um mundo objetivo, embora este possa existir sem a consciência. (*ibidem*, p. 157) Tal pressuposto pode ser obtido pela generalização dos resultados científicos contemporâneos.

Os argumentos dos parágrafos anteriores levam à conclusão de que as finalidades das ações realizam possibilidades concretas para solução de problemas concretos. (*ibidem*, p. 94) Se um determinado problema requer uma solução possível, mas que só pode se tornar efetiva por meio da ação humana, ele gera um carecimento, uma falta, ou seja, estabelece uma necessidade. Assim, se os valores são realizados e pressupostos pelas finalidades do agir, essas por sua vez são estrangidas pelas necessidades

objetivamente existentes. (*ibidem*, p. 136) Deveres, portanto, funcionam como meio de realizar valores pressupostos e estes, por sua vez, respondem às necessidades.

Mas se valores podem ser ontologicamente derivados de necessidades, qual a gênese destas? Uma resposta possível é que necessidades podem ser reduzidas a uma determinação biológica: a sobrevivência do indivíduo e da espécie. A redução às necessidades puramente biológicas, associadas ao suposto da existência de uma única forma de responder a elas, é uma das justificativas da racionalidade neoclássica. Desta forma, os desejos e as preferências seriam explicáveis a partir da biologia e o caráter normativo da racionalidade se justificaria por ser a única forma de garantir a sobrevivência dos indivíduos e da espécie humana. (Cosmides & Tooby, 1994)

O critério explanatório – a de que a mais abrangente e mais plausível explicação é a que melhor se aproxima da realidade (Bhaskar, 1998) – coloca em cheque a derivação dos valores exclusiva e imediatamente da necessidade de sobrevivência. Como fornecer, por exemplo, uma explicação plausível e sem a introdução de premissas *ad hoc* para os valores estéticos ou morais a partir exclusivamente da necessidade de sobrevivência? Uma explicação plausível da derivação de valores a partir das necessidades

requer outro pressuposto ontológico: o do caráter complexo e processual da realidade.

Não há aqui espaço suficiente para desenvolver todos os aspectos do caráter complexo e processual da realidade. O que importa para o argumento desenvolvido aqui é que a complexidade inclui a estruturação da realidade em níveis ou graus de ser que são reciprocamente autônomos e dependentes. Assim, níveis de ser se caracterizam como básicos e emergentes, sendo os segundos dependentes dos primeiros, embora autônomos em relação a estes.

Um nível se coloca como emergente se, por um lado, não pode ser deduzido do básico ou ontologicamente reduzido – sendo “nada mais que” o básico –, estando assim em relação de autonomia com este. Por outro lado, o nível emergente supõe a existência anterior e simultânea do nível básico e não altera as relações causais deste, é dependente do básico. A simultaneidade de dependência e autonomia do nível emergente em relação ao básico só é possível se as causalidades deste último delimitarem apenas a possibilidade de ocorrência de fatos no nível emergente e não os determinarem de forma unívoca.

A complexidade é cercada de debates e problemas teóricos que não cabem discutir aqui. Sua justificativa pode ser dada não apenas pela capacidade de fornecer explicações mais

abrangentes e plausíveis que o suposto reducionista-determinista, mas também como uma generalização dos resultados mais avançados das ciências contemporâneas. (Beaud & Humphreys, 2008)

Admitindo-se a complexidade do real, os valores não podem ser derivados de forma única e fixa a partir da necessidade biológica de sobrevivência. Isto porque em primeiro lugar os valores são um fenômeno emergente do ser social e, portanto, guardam uma relação de dependência, mas também de autonomia com relação às necessidades biológicas. Por outro lado, admitindo-se que as causalidades biológicas definem possibilidades, a necessidade de sobrevivência pode ser respondida de formas múltiplas e variáveis no tempo.

Necessidades humanas, portanto, originam-se não apenas da pressão para a reprodução biológica do indivíduo e da espécie, mas principalmente da reprodução das relações, estruturas e instituições sociais. As necessidades biológicas permanecem, mas a forma concreta de satisfação desta – e os valores a elas associados – são imediatamente determinados pela estrutura social.

Além disso, a reprodução social é processual: a cada nova resposta a uma necessidade social surgem novas necessidades que não necessariamente podem ser respondidas da mesma forma. Ademais, as estruturas e relações sociais têm

caráter contraditório, o sendo também as necessidades que delas decorrem. Sendo assim, os valores requeridos para as respostas humanas às necessidades são contraditórios, processuais e muitos permanecendo apenas como possibilidades irrealizáveis em uma dada estrutura social.

A relação entre valores e necessidades é, portanto, de determinação complexa e é esse campo de possibilidades contraditórias que abre o espaço para o papel ativo da consciência e da escolha. A impossibilidade da existência de uma consciência apartada do mundo não implica esta não tenha um papel ativo. Este último está não apenas na percepção das possibilidades concretamente determinadas como também na realização ou não destas possibilidades. Esta última requer uma decisão que é um ato de consciência. (Lukács, 2004, p. 96)

Se valores podem ser ontologicamente derivados da estrutura social através de muitas mediações, revela-se outro aspecto de seu caráter objetivo. Como forma de responder a necessidades puramente sociais ou biológicas socialmente transformadas, valores não existem apenas na mente dos indivíduos, mas estão presente também nas práticas, instituições, relações e inclusive em técnicas. No caso das técnicas inclui-se não só as de caráter material, mas também às técnicas sociais – mais especificamente a consecução e elaboração de políticas e estratégias.

O argumento apresentado nessa seção afirmou a possibilidade de derivar ontologicamente valores da estrutura social. Os únicos pressupostos necessários para essa derivação são de caráter ontológico: o caráter teleológico da ação humana, a impossibilidade da existência de uma consciência apartada do mundo e o caráter complexo e processual da realidade.

3. Um esboço de explicação para o caráter normativo da racionalidade neoclássica

A eficiência é um atributo da ação no que se refere ao modo como se usa as coisas. A ação que resulta em algo útil, capaz de satisfazer uma finalidade, é eficaz, valor que diz respeito ao seu resultado em relação ao fim almejado.

Por outro lado, a ação é eficiente com respeito ao modo como esse fim foi alcançado, ou ao uso dos recursos para gerar o resultado. Uma ação é eficiente se usa os recursos para alcançar um fim de forma a que o máximo de resultado seja obtido com o mínimo de recursos.

Nesse sentido, a ação racional neoclássica é praticamente uma sinonímia da ação eficiente. A eficiência não se refere ao conteúdo do fim, mas à relação puramente quantitativa entre o resultado e os meios utilizados para alcançá-lo. Da mesma forma que a ação racional neoclássica, a eficiência pode ser alcançada como o resultado de um cálculo de otimização. Enfim, a

identificação é por demais evidente para que se necessite estender esse ponto; um esclarecimento, no entanto, é necessário e será importante para a argumentação desenvolvida no restante dessa seção.

O conceito de eficiência é originalmente um conceito que se refere à atuação no trabalho, na produção de bens materiais. Assim, um processo de trabalho pode ser mais ou menos eficiente na medida em que usa o mínimo de recursos – incluindo aí o próprio trabalho, mensurado pelo tempo – para obter o máximo de produto. Esse sentido de eficiência referido ao trabalho está presente nos autores neoclássicos originais (Jevons, 1996, p. 166-167) e é uma preocupação muito evidente na obra de Marshall (1996, Parte II, Cap. 3).

Poder-se-ia objetar, portanto, que a identificação da ação racional com a eficiência seria indevida, uma vez que a primeira não se restringe à produção, ou ao trabalho. No entanto, qualquer ação humana busca uma finalidade – mesmo que não seja a realização de um produto material – e utiliza os meios necessários para alcançar esses fins. Assim, uma vez que diz respeito à relação meios e fins é possível atribuir eficiência a qualquer ação humana, mesmo que não seja diretamente a referente à produção material.

Ao afirmar a eficiência como desejável, a escola neoclássica está afirmando um valor. Senão,

vejamos, ao dizer que a ação racional é desejável se está valorando-a positivamente, pois só é desejável aquilo que é bom sob algum critério, e sendo algo bom serve de regulador de nossa ação, é um dever-ser. (Lukács, 2004) Afirmar, portanto, que a racionalidade neoclássica é desejável, como o faz Lionel Robbins, é afirmar a eficiência como valor.

É preciso assinalar o caráter de valor da eficiência, uma vez que esta é posta pelos homens em seus atos alternativos, sendo, como tal, passível de julgamento. A eficiência é um atributo posto pelos homens em seus atos alternativos: diante da igual possibilidade de usar um meio X ou Y para a realização de uma finalidade, um critério para escolha é o da eficiência. Assim, não é em X ou Y em si, independente de seu uso como meio, que está a eficiência, mas no critério atribuído ao uso alternativo de X ou Y de acordo com uma finalidade posta, no caso a do “melhor uso”, isto é, do uso do meio em menor quantidade para maior resultado.

A eficiência é um valor profundamente vinculado à utilidade, sendo uma transformação desta. Ao afirmar que o meio X é útil, isso significa que ele é adequado para o fim, e seu uso define uma ação eficaz. Mas a utilidade, quando referente não à adequação do meio, mas à sua relação quantitativa com o fim se transforma em eficiência. Note-se, porém, a diferença, pois a comparação de utilidade não é a mesma que a

da eficiência: ambos X e Y podem ser igualmente úteis, i.e. qualitativamente adequados para atingir o fim; mas sua utilidade não é o mesmo que sua eficiência que se refere ao “mais ou menos”, sendo nesse sentido um juízo de valor puramente quantitativo.

O último parágrafo já evidencia que a eficiência é objeto de julgamento, de uma “polarização alternativa” (*ibidem*): o critério para escolher X ou Y nos põe diante de uma oposição entre a “eficiência” e “ineficiência” ou “desperdício”. Se, antes da ação, a eficiência serve como objetivo a ser alcançado e, durante a ação, serve com guia que a orienta, após seu término, ela é critério para seu julgamento.

No restante do argumento será defendido, com base em *O capital* de Karl Marx, que a eficiência como valor surge a partir das necessidades postas pela reprodução capitalista e que, portanto, ao defender a ação racional como um desiderato, a escola neoclássica expressa uma necessidade de reprodução do capital. O argumento é aqui colocado em uma forma ainda muito genérica, sem o desenvolvimento de todas as mediações necessárias. Algumas delas serão indicadas nas considerações finais.

A sociedade capitalista é uma sociedade em que o produto toma a forma dominante de mercadoria. Produzido como mercadoria o produto é, em primeiro lugar, objeto feito para a troca, e, portanto, meio para adquirir qualquer outra

mercadoria através da sua transformação em dinheiro. Portanto, o mais importante na produção da mercadoria não é mais seu valor de uso determinado, desde que tenha algum valor de uso, o que importa é o quanto se pode trocar da mercadoria por dinheiro. É esse quanto de dinheiro que é a condição fundamental da reprodução dos produtores de mercadorias; a questão principal da produção de mercadorias, portanto, é a de seu valor econômico manifesto em uma determinada quantidade de dinheiro.

A quantidade ou a magnitude do valor econômico é definida pela quantidade de sua substância – o trabalho abstrato, forma que o caráter social dos trabalhos toma na produção de mercadorias – e, portanto, pelo tempo socialmente necessário para a produção da mercadoria. Assim, o valor econômico é determinado pelo tempo “exigido para produzir nas condições sociais médias de produção, a quantidade global socialmente requerida das espécies de mercadorias que estão no mercado”. (Marx, 1996, p. 735)

Já aqui se impõe a eficiência como um valor necessário para a reprodução na sociedade capitalista e, portanto, a ação racional como dever-ser. Isso porque os diferentes produtores de mercadorias, como produtores privados, decidem suas condições de produção sem a coação ou cooperação direta de nenhum outro produtor. Disso resulta que os produtores de mercadorias

não têm condições de produção homogêneas, e, portanto, gastam tempos de trabalho diferentes para a produção de uma mesma mercadoria. Se um produtor gasta trabalho além do socialmente necessário para a produção da mercadoria, gastou mais recurso (tempo de trabalho) do que o necessário para chegar ao fim (obter o valor econômico da mercadoria) e, portanto, não foi eficiente.

A eficiência é um valor enraizado na forma mercantil da reprodução social: se o produtor não usa os meios de forma eficiente, o resultado pode ser o seu desaparecimento como produtor por não conseguir vender suas mercadorias ou por vendê-las a um preço abaixo de seu custo, em termos de tempo de trabalho. Dessa forma, a ação boa para cada produtor de mercadoria é aquela em que ele realiza um cálculo preciso de fins e meios; “o tempo de trabalho socialmente necessário [...] forma a base do cálculo racional [...]”. (Lukács, 2003, p. 201)

Mas a produção capitalista não é apenas produção de mercadorias, é produção de mais-valor e sua reprodução tem como sentido fundamental o movimento de autoexpansão ilimitada do valor econômico. A eficiência como valor está enraizada também na produção de mais-valor e no movimento de autoexpansão do valor econômico.

É por meio do consumo da mercadoria força de trabalho no processo de produção que se gera o

mais-valor. Para que seja gerado o mais-valor é necessário que o consumo da mercadoria força de trabalho ocorra de forma adequada sem desperdício de recursos e que o trabalho se dê com maior continuidade e intensidade possível. Além disso, como somente o valor econômico dos meios de produção é transferido para o produto, é preciso que seu uso se dê somente no montante socialmente necessário:

Sobre isso o capitalista exerce vigilância com o mesmo temor que manifesta de que nenhum tempo seja desperdiçado, sem trabalho. [...] Finalmente – e para isso tem ele seu próprio *code penal* – não deve ocorrer nenhum consumo desnecessário de matéria-prima e meios de trabalho, porque material e meios de trabalho desperdiçados representam quantidades despendidas em excesso de trabalho objetivado, que, portanto, não contam nem entram no produto da formação de valor. (Marx, 1996, p. 313)

Mas a eficiência é também algo a ser buscado no objetivo de produzir mais-valor em quantidades crescentes. Os métodos que tornam o trabalho mais eficiente – mais produtivo – levam a vantagem para cada capitalista em relação a seus competidores, permitindo a esse se apropriar de um mais-valor extraordinário. (Marx, 1996, Capítulo X) e produzindo, como um resultado não intencional, o mais-valor relativo para o capital global. Afirma Marx:

[...] todos os meios para aumentar a força produtiva do trabalho [...] aumentam a *efficiency* do *labour*. [...] Porém todos esses meios que são em-

pregados para aumentar a *efficiency* do processo de trabalho diminuem [...] o tempo de trabalho necessário, aumentando assim o sobrevalor, a parte do valor que se destina ao capitalista. (Marx, 2010, p. 292)

A eficiência impõe-se, portanto, como um valor necessário à reprodução do capital. Essa necessidade de eficiência na produção impõe-se no uso dos meios de produção e da própria força de trabalho. Os métodos tayloristas de organização do trabalho buscam obter o ótimo de um dia de trabalho maximizando a quantidade de trabalho efetivamente despendida por um trabalhador em uma jornada.

Não por acaso o taylorismo foi conhecido também como “racionalização”. Também não por acaso, o período de surgimento do taylorismo – dos primeiros experimentos de Taylor no final do século XIX – e de sua difusão – já no pós Primeira Guerra Mundial – coincidem com o período de elaboração da teoria da ação racional neoclássica. Por outro lado, mesmo o surgimento e difusão de métodos de organização do trabalho pós-taylorista, são orientados pelo valor da eficiência; basta lembrar que a eliminação do desperdício está na raiz do sistema Toyota. (Ohno, 1988, p. 38)

O argumento de que a eficiência é um valor enraizado nas necessidades de reprodução da sociedade capitalista, e de que a racionalidade

neoclássica é uma expressão desse valor, pode enfrentar a objeção de que a eficiência seria um valor humano universal, que transcenderia as necessidades de uma forma social histórica específica.

Se, por um lado, é certo que “Sob todas as condições, o tempo de trabalho, que custa a produção dos meios de subsistência, havia de interessar ao homem”, por outro, esse interesse não se deu “igualmente nos diferentes estágios de desenvolvimento”. (Marx, 1996, p. 198) Tal ausência de uniformidade do interesse com relação ao tempo de trabalho revela-se no contraste entre a valoração que os clássicos da Antiguidade punham sobre a divisão do trabalho e a realizada no capitalismo. Assim, a Economia Política do capitalismo considera a divisão do trabalho “como um meio de produzir com o mesmo *quantum* de trabalho mais mercadorias, portanto, para baratear as mercadorias e acelerar a acumulação do capital”, isto é, do ponto de vista da eficiência. Em contraste, na Antiguidade clássica os autores “se atêm [...] exclusivamente à qualidade e ao valor de uso”, e valoram a divisão do trabalho não por seu aspecto quantitativo mas por melhorar “o produto e o produtor”. (*ibidem*, p. 479)

Assim, pode-se dar sentido à eficiência como um valor enraizado em uma condição historicamente específica da reprodução social, a capitalista. Se ação dos homens no trabalho teve

resultados que retrospectivamente podem ser julgados pelo critério da eficiência, é só na sociedade capitalista que ela surge na consciência como um valor a ser alcançado, mesmo que não realizado em todas as circunstâncias.

É só na sociedade capitalista que o interesse pelo tempo de trabalho toma a forma de valoração do trabalho – e de qualquer ação humana – como mais ou menos eficiente, como obtenção do máximo com o mínimo, pois aí o tempo é puramente quantitativo, tempo abstrato. Assim, do ponto de vista da ação eficiente, “O tempo é tudo, o homem não é nada – quando muito, é a carcaça do tempo. Não se discute a qualidade. A quantidade decide tudo: hora por hora, jornada por jornada”. (Marx, 1985, p. 58)

4. Considerações finais: o caráter manipulatório do suposto normativo da racionalidade neoclássica

O argumento desenvolvido neste artigo é de que a racionalidade neoclássica tem um caráter predominantemente normativo que pode ser explicado a partir das necessidades de reprodução do capital. Fica, no entanto, uma questão: de que forma o suposto da racionalidade atende a necessidade da eficiência? A resposta para essa questão vai além do escopo desse artigo cabendo apenas fazer algumas indicações nessas considerações finais.

A tese defendida nesse artigo é que o dever-ser contido na racionalidade neoclássica busca realizar o valor da eficiência oriundo da necessidade de expansão ilimitada do valor econômico. Mas, como as relações entre o valor que o dever-ser supõe e as necessidades de que advêm são contraditórias e mediadas, o dever-ser da racionalidade neoclássica encontra algumas barreiras para sua realização.

Uma primeira barreira está no fato de que a expansão ilimitada do valor econômico está em contradição com a necessidade humana de valores de uso qualitativamente adequados. Em outros termos, o agente pode ser racional na sua busca de valores de uso que satisfaçam suas necessidades, mas tal racionalidade – concreta, situada – encontra-se em oposição à racionalidade neoclássica – abstrata, puramente quantitativa. Como resultado dessa contradição, as escolhas “espontâneas” – guiadas pela necessidade de valores de uso – devem ser manipuladas para a realização do dever-ser do comportamento racional neoclássico.

Aqui há um ponto que deixo apenas indicado: a orientação manipulatória da economia neoclássica e suas variantes e reformulações. O manipulatório tem, em primeiro lugar, o sentido que se pode extrair da citação anterior de Rosenberg: a criação de incentivos e desincentivos para que o agente escolha de acordo com o comportamento requerido em lugar do

espontaneamente estabelecido por ele. Desse modo, o suposto da racionalidade atende às necessidades de expansão ilimitada do valor econômico ao fornecer uma “técnica da ação racional” que serve de guia para formulação de políticas econômicas e estratégias empresariais.

Mas a manipulação envolve outra determinação, próxima do que ficou consagrado, na literatura de metodologia, como instrumentalismo. Lukács atribui à ciência moderna a orientação manipulatória no sentido de que esta procura apenas sistematizar fatos e criar técnicas para sua manipulação. (Lukács, 2004, p. 118-119) Tal orientação não se preocupa em explicar e descobrir o que a coisa é – isto é, não tem uma orientação ontológica – mas sim como as ocorrências empíricas podem ser sistematizadas e controladas. Dessa maneira, o critério da verdade é substituído pelo da utilidade e a ciência é orientada exclusivamente pela técnica. Tal orientação é explícita não só no famoso texto metodológico de Friedman, mas até em autores considerados heterodoxos como Schumpeter, para quem “Ciência é técnica”. (Schumpeter, 2008, p. 208)

Há também um segundo obstáculo para a realização do dever-ser da racionalidade neoclássica. Novamente, aqui cabe apenas indicar essas questões. Foi argumentado aqui que o dever-ser orienta a realização de valores na busca de finalidades que satisfaçam necessidades, isto

é, são necessários para realização de posições teleológicas. Mas, no caso da racionalidade neoclássica, a posição teleológica visa realizar um comportamento por parte de outras pessoas e não um produto material, ou seja, se coloca no campo daquilo que Lukács denominou de “posições teleológicas secundárias”. (Lukács, 2004, p. 104)

Tais posições teleológicas secundárias têm que lidar com a maior complexidade do objeto sobre o qual incidem – o comportamento humano – e por isso estão sujeitas a um grau de incerteza muito maior que a presente na produção material. Tal complexidade e a incerteza dela decorrente não impedem que haja um conhecimento e algum grau de previsibilidade do comportamento humano que permitam a produção de técnicas manipulatórias razoavelmente eficazes. (Lukács, 1981, p. 464-465) Mas como o resultado desse conhecimento e sua aplicação manipulatória é sempre muito impreciso e falho, sua eficácia só pode ser reconhecida *post festum* e, portanto, está sujeito a contínuas revisões.

Isso pode explicar em parte o debate infinito em torno da racionalidade na economia. A eficácia manipulatória do dever-ser da racionalidade está sujeita a contínuas revisões. Mas aqui se chega à complicada relação entre ciência e ideologia que vai além do escopo desse artigo, constituindo matéria para futuras pesquisas.

Bibliografia

- ARROW, K. “Rationality of self and others in an Economic system”, *The Journal of Business*, v. 59, n. 4, p.385-399, Oct. 1986.
- BACKHOUSE, R. “The stabilization of price theory, 1920-1955”. In: SAMUELS, W. J.; BIDDLE, J. E.; DAVIES, J. B. (Ed.). *A companion to the history of economic thought*. Oxford: Blackwell, 2003.
- BEAUD, M. & HUMPHREYS, P. (Ed.) *Emergency: Contemporary readings in philosophy and science*. Cambridge: MIT Press, 2008.
- BECKER, G. “Irrational behavior and economic theory”, *Journal of Political Economy*, vol. 70, p. 1-3, Fev. 1962.
- BHASKAR, R. *The possibility of naturalism*. London: Routledge, 1998.
- CALDWELL, B. *Beyond positivism: Economic methodology in the twentieth century*. London: Routledge, 1994.
- COSMIDES, L. & TOOBY, J. “Better than rational: Evolutionary psychology and the invisible hand”, *The American Economic Review*, vol. 2, n. 84, 1994.
- FRIEDMAN, M. “The methodology of positive economics”. In: FRIEDMAN, M. *Essays in positive Economics*. Chicago: University of Chicago Press, 1953.
- JEVONS, W. S. *A teoria da Economia Política*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- KEYNES, J. N. *Scope and method of Political Economy*. Kitchener: Batcher Books, 1999.
- LUKÁCS, G. *Per l'ontologia dell'essere sociale*. Roma: Editori Riuniti, 1981.
- LUKÁCS, G. *História e consciência de classe: Estudos sobre a dialética marxista*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- LUKÁCS, G. *Ontología del ser social: El trabajo*. Buenos Aires, Herramienta, 2004.
- MARSHALL, A. *Princípios de Economia*. Tratado introdutório. Volume I. São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- MARX, K. *A Miséria da filosofia*. São Paulo: Global, 1985.
- MARX, K. *O capital: Crítica da Economia Política*. Livro III. O processo global de produção capitalista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

MARX, K. *O capital: Crítica da Economia Política*. Livro I. O processo de produção do capital. Série Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MARX, K. *Para a crítica da Economia Política*: Manuscrito de 1861-1863 (Cadernos I a V). Belo Horizonte, Autêntica, 2010.

MEDEIROS, J. L. G. "The values of the world against the 'world' of values: Practical contradictions of economic theories of 'welfare'". *Journal of Critical Realism*, vol. 4, n. 1, p. 62-88, 2005.

MENGER, C. *Princípios de Economia Política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

OHNO, T. *O sistema Toyota de produção: Além da produção em larga escala*. Porto Alegre: Bookman, 1997.

PARETO, V. *Manual de Economia Política*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

PRADO, E. "A constelação pós-walrasiana". *Revista de Economia Política*, vol. 14, n. 4, p. 110-117, Out.-Dez. 1994.

PRADO, E. "O caráter monológico da racionalidade neo-clássica". *Estudos Econômicos*, v. 26, n. Especial, p. 7-34, 1996.

ROBBINS, L. *An essay on nature: Significance of economic science*. London: Macmillan, 1945.

ROSENBERG, A. *Economics: Mathematical politics or science of diminishing returns?* Chicago: The University of Chicago Press, 1994.

SCHUMPETER, J. "Science and ideology". In: HAUSMAN, D. (Org.) *The philosophy of Economics*. New York: Cambridge University Press, 2008.

SEARLE, J. R. "How to derive a 'ought' from a 'is'". *The Philosophical Review*, vol. 73, n. 1, 1964.

SEARLE, J. R. *Rationality in action*. Cambridge, MIT Press, 2001.

SUGDEN, R. "Rational choice: A survey of contributions from economics and philosophy". *The Economic Journal*, n. 101, p. 751-785, Jul. 1991.

WALRAS, L. *Compêndios de Economia Política pura*. São Paulo, Nova cultural, 1996.

WEBER, M. "A objetividade do 'conhecimento' na ciência social e na ciência política". In: _____. *Metodologia das ciências sociais*. Parte I. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

Notas

1 Valor ou valores nesse trabalho se refere a tudo que é expresso em um julgamento alternativo abrangendo valores éticos (bom/mal), estéticos (feio/belo), cognitivos (verdadeiro/falso) etc. Quando for referido ao sentido usual da economia será utilizada a expressão valor econômico.

2 Um pressuposto ontológico significa a condição necessária para que algo exista. Um pressuposto ontológico pode ser extraído da generalização dos resultados das ciências, criticamente apreendidos e constatado pela prática.

CÁSSIO GARCIA RIBEIRO
HENRIQUE T. NOVAES

**DA “LEI DO PETRÓLEO” AO LEILÃO DE LIBRA: PETROBRAS
DE FHC A DILMA**

Recebido em 01 de abril de 2014
Aprovado em 23 de julho de 2014

DA “LEI DO PETRÓLEO” AO LEILÃO DE LIBRA: PETROBRAS DE FHC A DILMA

Resumo

S eis décadas após sua criação, a Petrobras transformou-se em uma das maiores companhias de petróleo do mundo. Todavia, em que pese todo este sucesso, é inegável que tal empresa sempre esteve envolta em polêmicas de toda ordem, diretamente ligadas à dicotomia entre nacionalismo e entreguismo no Brasil. No período recente, alguns eventos, como a criação da “Lei do Petróleo”, a descoberta do pré-sal, a criação do marco regulatório para este cluster e o leilão de Libra merecem ser estudados de maneira mais detalhada, por conta dos impactos que trouxeram, seja à Petrobras, seja ao setor petrolífero brasileiro como um todo. O objetivo deste artigo é fazer uma incursão na temática Estado-Petrobras-setor petrolífero brasileiro, enfocando o período que abrange os governos de FHC a Dilma. Este trabalho apoia-se em revisão bibliográfica e pesquisa documental em torno dos principais temas tratados ao longo do artigo.

Palavras chave: Petrobras; setor petrolífero; desenvolvimentismo; neoliberalismo; pré-sal.

Classificação JEL: L78.

Abstract

Six decades after its creation, Petrobras has become one of the largest oil companies in the world. However, despite all this success, it is undeniable that such a company has always been shrouded in controversies of every kind, directly linked to the dichotomy between nationalism versus

CÁSSIO GARCIA RIBEIRO

Instituto de Economia (IE),
Universidade Federal de
Uberlândia (UFU). Contato:
cassiogarcia@ufu.br.

HENRIQUE T. NOVAES

Docente da UNESP – Marília
(Estado de São Paulo). Conta-
to: hetanov@yahoo.com.br

liberalism. In the recent period, some events, such as the creation of the “Lei do Petróleo”, the discovery of pre-salt, the creation of the regulatory framework for this cluster and the auction of Libra, deserve to be studied in more detail, due to the impacts they brought either to Petrobras or to the Brazilian oil industry as a whole. The purpose of this paper is to analyse inter-relationship between public sector, Petrobras and Brazilian oil sector, focusing on the period covering FHC’s to Dilma’s government. This paper draws on literature review and documentary research around the main themes throughout the article.

Keywords: Petrobras; oil sector; developmentalism; neoliberalism; pre-salt.

I. Introdução

A Petrobras é a maior empresa estatal brasileira, “[...] e também a mais polêmica e envolta em mitos de toda ordem”. (Macedo e Silva, 1985, p. I) Seis décadas após a sua criação, ela transformou-se em uma das maiores companhias de petróleo do mundo. Durante este período, a petrolífera brasileira tornou-se uma empresa reconhecida internacionalmente por sua capacitação tecnológica em águas profundas. Alguns

países desenvolvidos com grandes indústrias de petróleo *offshore*¹ disputam a liderança nessa área, fundamentalmente os Estados Unidos e os países europeus que operam no Mar do Norte (Reino Unido, Noruega e França). Desse modo, a presença da estatal oriunda de um país periférico, como o Brasil, representa, certamente, uma destacável exceção e evidencia o sucesso da Petrobras.

Apesar deste sucesso, a empresa continua alvo de grandes polêmicas, especialmente em função de alguns eventos importantes que ocorreram nos últimos 20 anos, tais como: a) a criação da “Lei do Petróleo”; b) a tentativa de desmonte e a privatização disfarçada da Petrobras; c) as parcerias com empresas privadas (nacionais e estrangeiras); d) a descoberta do pré-sal; e) a criação do marco regulatório do pré-sal; e f) o leilão de Libra.

Por conta da importância dos eventos que aconteceram nas duas últimas décadas, o objetivo deste artigo é fazer uma incursão na temática Estado-Petrobras-setor petrolífero brasileiro, enfocando o período que abrange os governos de FHC a Dilma. Este trabalho apoia-se em revisão bibliográfica e pesquisa documental em torno dos principais temas tratados ao longo do artigo.

2. A Petrobras na “era FHC”

2.1. A “Lei do Petróleo” e suas consequências

A partir dos anos 1980, a agenda atrelada ao “Consenso de Washington” passou a ser profusamente adotada pelos governantes da América Latina. A emergência deste novo consenso mundial resultou na revisão das políticas para o setor de energia no Brasil. Especificamente no caso da indústria de petróleo e de gás natural, o governo brasileiro promoveu mudanças no plano institucional com a finalidade de criar um novo ciclo de investimentos nesta indústria, atraindo a entrada de novas empresas (nacionais e multinacionais) para o setor. Além disso, no plano macroeconômico, a sobrevalorização do real e a abertura comercial tiveram importantes reflexos sobre a dinâmica da indústria em questão. (Almeida, 2003)

Em 1997, durante o governo FHC, foi promovida a flexibilização do setor de petróleo e de gás natural pela promulgação da “Lei do Petróleo” (nº 9.478/97), a qual determina que toda empresa, nacional ou estrangeira, pode realizar atividades de exploração, produção, transporte, refino, importação e exportação de petróleo no país, desde que tenha autorização, permissão ou concessão da autoridade pública. Após a aprovação desta Lei, criou-se o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e a Agência Nacional de Petróleo (ANP), os quais passaram a ocupar os vértices da política pública e da

regulação respectivamente, restando à Petrobras a operação, atividade em que não ocupava mais a posição de monopolista. Portanto, a petrolífera brasileira, com a instauração do novo ambiente institucional, perdeu a exclusividade e passou a ser legalmente obrigada a participar dos leilões promovidos pela ANP para obter áreas de exploração. (Ribeiro, 2005)

À ANP coube a função, após a quebra do monopólio da Petrobras, de realizar licitações para a concessão de áreas ou blocos² destinados à exploração de petróleo e de gás natural, os quais, mesmo com a entrada em vigor da “Lei do Petróleo”, continuaram sendo propriedade da União. (Brasil, 1997) Com a quebra do monopólio e a inserção da Petrobras em um ambiente regulado, o governo FHC estabeleceu para a Petrobras as mesmas condições oferecidas às demais empresas que quisessem entrar no mercado de exploração e produção de petróleo no Brasil. A nova lei manteve os direitos de propriedade da Petrobras nas áreas em que a empresa já estava operando naquele momento. A concessão formal dessas áreas à petrolífera brasileira, realizada pela ANP, ficou conhecida como “rodada zero”.³ Durante o governo FHC, além da “rodada zero”, ocorreram outras quatro rodadas de licitação, nas quais foram concedidos, sob o novo regime, 484 blocos, com uma área equivalente a 656.562 km².

Por meio de tais leilões, além da entrada de empresas privadas (nacionais e estrangeiras) no

setor petrolífero, a Petrobras passou a operar alguns campos em parceria com outras empresas. Biondi (1996) argumenta que, em que pese o sucesso da Petrobras no que se refere à exploração e produção de petróleo em alto mar, o ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso exigiu que a petrolífera brasileira convidasse grupos privados para participar de um projeto no campo de Marlim, na Bacia de Campos, e usufruir dos lucros extraordinários advindos do grande volume de petróleo presente nessa jazida. O problema é que a empresa brasileira, nesse projeto, aplicaria R\$ 5 bilhões, ao passo que seus “sócios” injetariam apenas 140 milhões de reais. (Biondi, 1996, p. 54)

Ainda em relação ao projeto em Marlim, este mesmo autor aponta outro agravante: apesar de desembolsarem um montante muito inferior aos recursos aportados pela Petrobras para o projeto, o lucro obtido pelas “sócias” em tal projeto não seria pequeno, proporcional aos investimentos realizados. De acordo com o autor, tais “sócias” teriam aproximadamente 30% ou um terço dos lucros oriundos do projeto em Marlim. Com base nessas cifras, Biondi advoga que a fórmula adotada nesse projeto, “[...] com sócios ‘paraquedistas’ engolindo lucros de bilhões que seriam da nação, é apenas uma das operações que o governo (FHC) realizou para privatizar a Petrobras de forma silenciosa, sem reação da opinião pública”. (*ibidem*)

Outra consequência da “Lei do Petróleo” e da política seguida pelo governo FHC em relação à Petrobras e ao setor petrolífero do país foi o fim da política de substituição de importações adotada pela petrolífera brasileira ao longo de sua trajetória. Durante tal governo, a Petrobras passou a externalizar boa parte das funções que costumava assumir em seus grandes projetos de investimento e a contratar obras *turn-key* (“chave na mão”).⁴ Como as empresas estrangeiras estavam mais preparadas para assumir o papel de EPCistas⁵ nesses projetos, houve um recuo nas compras locais realizadas pela Petrobras, tendo em vista a falta de interesse de tais empresas de se relacionarem com a indústria para-petroleira doméstica. No ano de 1999, das 12 unidades de produção encomendadas pela Petrobras, somente uma estava sendo construída no país. (Furtdo; Marzani; Pereira, 2003)

É importante salientar que o novo ambiente macroeconômico (caracterizado pelo binômio abertura comercial e câmbio valorizado – este durante o primeiro mandato de FHC), ao incentivar a importação, também desfavoreceu os estaleiros e as empresas de engenharia do país, segmentos que enfrentavam graves problemas financeiros. Muitas dessas empresas passaram a atrasar com frequência suas respectivas entregas, e algumas delas faliram ou foram adquiridas por empresas estrangeiras. (Ribeiro, 2005)

2.2. Gasbol e investimentos em termelétrica: o uso da Petrobras para lidar com o apagão

Em 1996, por intermédio do Tratado de La Paz, o Brasil firmou compromisso de importar gás natural do planalto boliviano. Pode-se afirmar que este contrato materializou um interesse antigo do Brasil no gás natural da Bolívia e acabou desembocando na construção do Gasbol, gasoduto que criaria condições técnicas para integrar os campos de gás bolivianos ao mercado brasileiro. (Alonso, 2004)

O Gasbol representou um dos mais importantes projetos de investimento em infraestrutura implementados pelo Estado brasileiro durante a década de 1990. Tal projeto envolveu a construção de um duto com extensão de 3.150 quilômetros e capacidade para transportar 30 milhões de m³/dia de gás natural. O Gasbol liga a cidade de Rio Grande, na Bolívia, a Porto Alegre, no Brasil, abarcando, em seu trajeto, importantes centros consumidores brasileiros. O custo do projeto é estimado em US\$ 2,15 bilhões. De acordo com Torres Filho, do total dos recursos destinados à obra “[...] 82% foram obtidos pela Petrobras através de empréstimos de longo prazo junto a agências multilaterais e de crédito à exportação e de uma participação expressiva do BNDES” (Torres Filho, 2002, p. 101).

Hage (2008) argumenta que o gás boliviano foi utilizado como uma válvula de escape para

mitigar as deficiências prévias de planejamento estratégico e a falta de investimentos no setor de energia. De acordo com este autor, o investimento possui justificativa econômica questionável, uma vez que o gás natural é pouco flexível (trata-se de insumo que não pode ser substituído rapidamente por combustíveis alternativos) e requer investimentos elevados em infraestrutura para viabilizar seu transporte.⁶

Na sequência da entrada em operação do gasoduto Bolívia-Brasil, foi lançado o Programa Prioritário de Termelétrica (PPT), em fevereiro de 2000, o qual abarcava a construção de 40 usinas termelétricas (a maior parte movida a gás natural).⁷ Tais usinas seriam construídas com a finalidade de aproveitar a disponibilidade de gás natural vindo da Bolívia e complementar o potencial de geração de energia elétrica de base hídrica no Brasil. (Alonso, 2004)

Em 2000, o governo federal exigiu que a Petrobras contratasse quantidades adicionais de gás natural boliviano, insumo que seria utilizado nas usinas termelétricas atreladas ao PPT. Pode-se afirmar que esta estratégia representou um indício de que a crise energética brasileira,⁸ que ocorreu em 2001, avizinhava-se. No que se refere a tal crise, o governo de Fernando Henrique Cardoso mostrou-se surpreso com o fato, atribuindo o problema à diminuição dos níveis dos reservatórios do Sudeste, associada à estiagem. Por outro lado, o reduzido nível e/ou a inadequação

dos investimentos realizados no setor foram apontados pelos críticos desse governo como os principais causadores do apagão.⁹

Independentemente dos fatores causadores da crise energética e da parcela de culpa do governo Fernando Henrique Cardoso para que ela ocorresse, além do racionamento de energia, as usinas termelétricas movidas a gás natural foram transformadas, de maneira emergencial, em válvula de escape à geração hidrelétrica. Para viabilizar tal solução, o governo Cardoso obrigou a Petrobras a encampar a maior parte do PPT, o que acabou gerando enormes prejuízos à empresa. (Bardelin, 2004)

A Petrobras assinou contratos com a empresa norte-americana americana El Paso e a brasileira MPX para a construção, respectivamente, das usinas termelétricas Macaé Merchant (RJ) e TermoCeará (CE) durante a crise do apagão. (Cantanhêde & Dantas, 2005) Esses contratos previam condições extremamente desfavoráveis à Petrobras, obrigando-a a pagar preços excessivos pela energia gerada nessas unidades. A petrolífera brasileira foi obrigada a colocar dinheiro nessas termelétricas, mesmo se elas não gerassem energia suficiente para garantir o pagamento dos custos de operação, o retorno do investimento privado na construção num prazo de cinco anos e um lucro de 12% ao ano.¹⁰ (Folha de S. Paulo, 2010)

Em 2005, portanto já durante o governo Lula, a Petrobras decidiu instaurar um processo de arbitragem para renegociar os contratos firmados com a El Passo e a MPX. A petrolífera brasileira alegava que tais contratos, caso mantidos, proporcionariam um prejuízo de R\$ 4,50 bilhões à empresa. Em cinco anos de vigência dos contratos, os valores desembolsados pela Petrobras equivaleriam ao preço integral das duas usinas, sem direito à participação em nenhuma das duas.

2.3. Alterações no modelo organizacional e tentativa de desmonte da Petrobras

A alteração no modelo organizacional da Petrobras, em 2000, portanto na parte final do segundo mandato de Cardoso, é outro evento que cabe ser destacado neste artigo, em virtude de seus reflexos sobre as atividades da companhia. Até então, a Petrobras estava organizada por divisões especializadas,¹¹ controladas pela Administração Central. Pode-se afirmar que, nesse período, o imperativo era a busca pelas melhores práticas de produção e não a redução dos custos dos projetos/atividades produtivas da empresa.

Portanto, seu modelo organizacional, até 1999, contemplou duas características fundamentais da indústria do petróleo: a integração vertical e a especialização. Partindo desta premissa, a Petrobras constituiu, com suas subsidiárias, um sistema integrado e especializado, o qual foi

mantido até 2000. Esse modelo não privilegiava aspectos de performance financeira e de resultados, atribuindo-se uma menor importância ao controle dos custos. A ênfase maior recaía sobre o volume de produção, a autossuficiência, de forma que a gestão da empresa estava muito pautada na melhoria de seus processos, forçando-a a se posicionar na fronteira tecnológica internacional da produção de hidrocarbonetos em águas profundas.

A reorganização do sistema Petrobras ocorreu após a saída de Joel Mendes Rennó da presidência da companhia e a posse de Henri Philippe Reichstul. O novo presidente foi encarregado diretamente pelo Presidente da República para executar essa função transformadora. (Felipe, 2010) Foi contratada, durante a gestão de Henri Philippe Reischtul à frente da Petrobras a consultoria Arthur D. Little¹² para planejar a reestruturação da Petrobras. Esta consultoria apresentou as seguintes propostas: 1) transformar a empresa numa holding; 2) não privatizar a empresa no todo, mas dividi-la em unidades independentes, denominadas de “Unidades de Negócios-UN”, as quais poderiam ser privatizadas.¹² Ao analisar o organograma da empresa, é possível verificar que as “superintendências” do passado foram substituídas pelas “Unidades de Negócios” (passíveis de vendas).¹⁴

Sob o novo modelo, as “Unidades de Negócio” possuem maior autonomia e independência de

gestão, chegando, inclusive, a competirem entre si. Há também um forte direcionamento para resultados econômico-financeiros. Segundo Balthazar (2011), os grupos que resistiam à privatização da Petrobras argumentavam que o modelo formado por unidades de negócios representava, na realidade, o “fatiamento” da empresa. Para Vidal e Vasconcellos (2001) e Lima (2008), a divisão da Petrobras em unidades de negócio abriria caminho para a futura privatização da companhia ou para a segmentação da empresa, tornando possível – porque causaria menor alarde do que em um processo de privatização *stricto sensu* – sua venda em fatias menores.

Nesse contexto, verifica-se também uma mudança na pressão dos acionistas, uma vez que a Petrobras passa a ter forte participação privada em seu capital a partir de 2000. A necessidade de criar recursos para financiar seus projetos em águas profundas e a ausência de recursos próprios e/ou de financiadores nacionais que dessem conta desses investimentos foram usados como argumentos para alterar a composição do capital da empresa, aumentando a participação dos acionistas privados (nacionais e, sobretudo, estrangeiros). Além disso, a obtenção de linhas de crédito internacionais com taxas de juros menores passou a ser mais frequente do que no passado.

Em que pese o fato de não ter ocorrido um processo de privatização *stricto sensu*, as ações

adotadas pelo governo em relação ao setor petrolífero evidenciam o estímulo à entrada de agentes privados no setor, bem como a formação de parcerias entre a Petrobras e empresas privadas. (Alveal, 2003) Biondi (1996) argumenta que, além de “entregar” a empresas multinacionais grandes reservas de petróleo localizadas na Bacia de Campos, o governo Cardoso encolheu a Petrobras, ao obrigar que ela vendesse refinarias, postos de distribuição, gasodutos e oleodutos.

David Zylberrsztain, Diretor Geral da Agência Nacional de Petróleo (ANP) à época e genro de Cardoso, para justificar tais vendas, adotava como argumento o fato de que a Petrobras era uma empresa grande demais, de maneira que precisava abrir mão de uma parte dos seus negócios para se tornar mais eficiente. Portanto, em relação ao setor petrolífero e à Petrobras, o governo Cardoso e a ANP tinham duas prioridades que se ajustavam com a tese do “Estado mínimo”, a saber: criar concorrência e reduzir o monopólio da Petrobras.

Pode-se afirmar que, além de quebrar o monopólio da Petrobras, forçar seu desmonte e vender jazidas descobertas por esta empresa a outras firmas, há indícios claros de que os objetivos privatizantes do governo Cardoso em relação à Petrobras eram mais ambiciosos. À época, correram boatos de que o ex-Presidente Cardoso teria sido advertido pelas Forças Armadas brasileiras para que não incorresse neste erro. A opinião

pública, em sua maioria, em virtude do caráter estratégico do setor petrolífero para a economia e sociedade brasileira, também se posicionava contrariamente à privatização da Petrobras.

Diante das pressões, o governo Cardoso foi forçado a recuar e a adotar uma estratégia mais sutil e menos explícita do que a privatização que implementou no caso de outras empresas, como a Vale do Rio Doce. A estratégia adotada foi pulverizar no mercado (particularmente estadunidense) ações da empresa, aproveitando-se do fato de a Petrobras ter sido criada como uma sociedade de economia mista. Em 2000, foi realizada a venda de 179.639.300 ações ordinárias de emissão da Petrobras, de propriedade da União Federal, sendo 108.345.748 ações, basicamente, na Bolsa de Valores de Nova Iorque.

Com a conclusão da operação de venda dessas ações ordinárias, a União Federal reduziu a sua participação acionária para 32,53% do capital social (total) e 55,71% do capital votante. É importante frisar que, desde sua criação, o capital social da Petrobras foi mantido numa proporção de 80% do Estado e o restante privado. Cabe lembrar que, em 1997, durante o primeiro mandato do governo Cardoso, o BNDES se desfez de dois bilhões de ações preferenciais que detinha da Petrobras. (Magnavita, 1997)

Outro episódio bastante emblemático e que aponta para o viés privatizante da política do governo Cardoso em relação à Petrobras foi a

tentativa de alteração das marcas Petrobras e BR para Petrobrax. O então presidente da Petrobras, Henri Philippe Reichstul, utilizou-se do seguinte argumento para justificar tal alteração “O nome Petrobras estava muito ligado ao monopólio, que foi quebrado em 1997. Hoje em dia, o final ‘brás’ é muito mais um ônus que uma vantagem”. (Caldas & Chiarini, 2000) Alguns dias depois, Reichstul recuou, suspendendo as providências para a alteração da marca fantasia da empresa. O ex-presidente da Petrobras soltou uma nota, na qual justificava que a suspensão havia sido uma orientação do ex-Presidente Cardoso “[...] sensível à reação da opinião pública a tal mudança e dentro do espírito democrático que preside as suas decisões”. (Farid, 2000)

3. A Petrobras na era Lula: política de conteúdo local e manutenção dos leilões privatizantes

Após o início do governo Lula, a política de compras da Petrobras começou a ser contestada. A revisão no processo licitatório das plataformas P-51 e P-52, em janeiro de 2003, é um sintoma claro do engajamento do novo governo em promover a nacionalização das compras da Petrobras. Em novembro de 2002, a direção da Petrobras decidiu mudar de dezembro para janeiro o prazo de entrega das propostas para a licitação das plataformas P-51 e P-52. O processo iniciado em setembro de 2002 era alvo de críticas do então

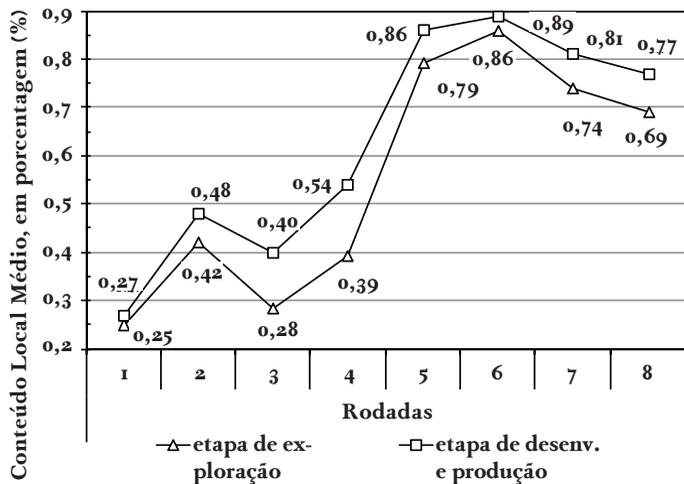
candidato à presidência, Luiz Inácio Lula da Silva, o qual afirmava que a operadora nacional privilegiava empresas localizadas fora do país em suas encomendas em detrimento das empresas locais. Assim, coube à nova direção, nomeada pelo primeiro presidente da Petrobras na era Lula, José Eduardo Dutra, decidir qual seria a proposta vencedora. (Ribeiro, 2005)

O lançamento do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (PROMINP)⁵ confirma que existiu um comprometimento por parte do governo Lula em estimular o desenvolvimento da indústria para-petroleira local, ancorado no poder de compras da Petrobras. Além disso, com vistas a engendrar um processo de revitalização da indústria para-petroleira local e, concomitantemente, aumentar a geração de empregos no país, o governo federal introduziu, a partir de 2003, modificações substanciais no tratamento concedido à questão do fornecimento local nos empreendimentos de Exploração e Produção (E&P) de petróleo e gás natural (P&GN). As novas regras para as licitações da ANP e as exigências de conteúdo local mínimo para a construção das plataformas da estatal brasileira são exemplos dessa mudança de postura do governo federal em relação aos investimentos realizados pelo setor petrolífero.

O Gráfico 1 apresenta a evolução nas exigências em termos de conteúdo local mínimo entre as

Rodadas de Licitação 1 e 9, nas etapas de exploração e de desenvolvimento e produção.

Gráfico 1. Conteúdo local mínimo nas licitações da ANP



Fonte: ANP (2014).

Nota: A oitava rodada de licitações foi suspensa por força de liminar judicial.

O requisito de conteúdo local na etapa de desenvolvimento e produção passou de 27% em média na rodada 1 (ainda durante o governo FHC), realizada em 1999, para 77% em média na rodada 9, que aconteceu no ano de 2007 (portanto, já no 2º governo Lula). Ou seja, nas licitações de blocos para desenvolvimento e produção de P&GN em território nacional (*onshore* e *offshore*), houve um aumento no patamar exigido de conteúdo local médio da ordem de 50%.

Vale observar que, durante o governo Lula, ocorreram seis leilões, nos quais foram concedidos ao todo 706 blocos (terrestres e no oceano) para

exploração e produção de petróleo, abrangendo uma área de 334.795 km². A Petrobras arrematou sozinha, ou em parceria com empresas (brasileiras ou estrangeiras), 139.391 km², ao passo que os 195.404 km² restantes foram arrematados por outras petrolíferas.

Atualmente, existem 76 companhias de petróleo operando no Brasil (sendo 39 nacionais e 38 estrangeiras), além da Petrobras, às quais foram concedidos blocos para a exploração e produção de petróleo e gás natural pela ANP em dez rodadas de licitação. (ANP, 2013) Mesmo com o início efetivo da produção de outras companhias de petróleo em território brasileiro, a Petrobras continuou sendo a maior produtora. Para se ter uma ideia da representatividade da Petrobras no setor, em 2011, dos 768,47 milhões de barris produzidos no Brasil, a petrolífera brasileira contribuiu com 91,7% desse total. (Tolmasquim & Pinto Junior, 2012)

Ao final de 2011, dos 332 campos de petróleo em produção no país, apenas 42 eram operados por outras empresas, 269 pela Petrobras exclusivamente e 21 em consórcios dos quais a Petrobras faz parte. Nestes consórcios, a estatal é sócia de 16 companhias, entre as quais se destacam as seguintes parceiras: Shell, BG, Chevron e Petrogal.¹⁶ Já na fase exploratória, dos 324 blocos licitados pela ANP para a realização dessa atividade, no final de 2011, a Petrobras operava 186 (ou 57%) blocos (92 blocos exclusivamente e

outros 94 em parceria com companhias de petróleo nacionais e internacionais). Os 138 blocos restantes (43% do total), estavam estão sendo operados por outras petrolíferas, exclusivamente ou em consórcios. (ANP, 2012)

Portanto, em que pese o fato de o governo Lula poder ser considerado um divisor de águas no que se refere ao uso do poder de compras da Petrobras para dinamizar a indústria brasileira, ele deu continuidade ao projeto, iniciado durante o governo Cardoso, de atração de outras companhias para explorar e produzir petróleo no país. Ademais, durante o governo Lula, foram ampliadas as “parcerias” entre a Petrobras e outras empresas, em geral, menos lucrativas para a Petrobras ou mesmo onerosas.

3.1. A descoberta do pré-sal e a criação de um novo marco regulatório

No decorrer do governo Lula, outro evento importante que ocorreu no setor petrolífero nacional foi a descoberta do pré-sal. Tal descoberta criou um novo panorama para a atividade de produção de petróleo no Brasil. Diante deste contexto, seu governo decidiu criar um novo sistema regulatório para as atividades de produção de petróleo no país, para se tornar mais aderente às novas características do setor após a descoberta do pré-sal.

De acordo com Tolmasquim e Pinto Junior (2012),¹⁷ há duas razões para a alteração no

marco regulatório de E&P relacionado ao *cluster* do pré-sal: a primeira, presente na Exposição de Motivos nº 38 da Comissão Interministerial, responsável pela redação da nova legislação, refere-se aos riscos exploratórios baixos e elevadas rentabilidades. Tal contexto difere do anterior,¹⁸ exigindo que fossem implementadas alterações no marco legal que rege o setor, de modo a torná-lo mais aderente ao interesse nacional, aumentando a participação do setor público. A segunda refere-se ao contexto de abundância de petróleo, a partir do qual se vislumbra a incorporação de grandes volumes de petróleo e de gás natural às reservas nacionais provadas.

Ainda em agosto de 2007, quando já trabalhava no tema uma Comissão Interministerial designada por Lula, em discurso na reunião do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sobre os investimentos públicos e privados previstos até 2012, o presidente revelou o que seu governo pensava para o pré-sal. Defendia que o Brasil teria tirado “um bilhete premiado”, com reservas que seriam “um passaporte para o futuro do povo brasileiro”. No mesmo discurso, Lula reiterou que tal descoberta não deveria modificar o *status* brasileiro no mercado petrolífero mundial, passando o país a megaexportador de óleo cru. De acordo com ele, o pré-sal abria uma janela de oportunidade para que o Brasil consolidasse uma forte indústria petrolífera, exportadora de derivados.

Após a descoberta de petróleo no pré-sal, Lula convocou o CNPE para tratar do tema. Em reunião ocorrida no dia 8 de novembro de 2007, Sérgio Gabrielli e Guilherme Estrella (respectivamente, presidente e diretor de Exploração & Produção da Petrobras, à época) defenderam a suspensão da 9ª Rodada de Licitações da ANP, leilão que abarcava 41 blocos em pleno pré-sal. De acordo com os dirigentes da petrolífera brasileira, não era possível manter um modelo baseado no risco exploratório para uma área “sem risco”. Tal argumento convenceu Lula, mas, por sugestão de Haroldo Lima, então diretor-geral da ANP, a rodada foi mantida. Todavia, os 41 blocos localizados no pré-sal foram retirados do leilão. (Machado, 2013)

Em dezembro de 2010, foi sancionada a lei nº 12.351, a principal do pacote regulatório, estabelecendo o regime de partilha da produção para áreas de pré-sal e “outras áreas estratégicas”. Com sua criação, o Brasil passou a contar com um regime regulador misto para o setor: regime de concessão para as áreas fora do pré-sal ou não consideradas estratégicas e de partilha para o polígono definido em Lei. O marco regulatório do pré-sal,¹⁹ instituído pela lei nº 12.351/2010, além de estabelecer o regime de partilha, previu a criação da Pré-Sal Petróleo S.A., do Fundo Social e o instrumento da cessão onerosa. (Brasil, 2010)

No modelo de partilha, parte ou totalidade do petróleo produzido nos poços brasileiros fica nas mãos do governo, enquanto as petrolíferas são remuneradas pelo serviço e recebem um adicional em petróleo. Portanto, para as áreas do polígono do pré-sal e para outras áreas estratégicas, o governo Lula, por meio da lei nº 12.351/2010, substituiu o regime de concessão, instituído durante o governo Cardoso,²⁰ pelo regime de partilha da produção.²¹ Vale observar que a lei determina que cabe ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) a decisão entre a realização de licitações e a contratação direta da Petrobras, sem licitação, “[...] visando à preservação do interesse nacional e ao atendimento dos demais objetivos da política energética”. (*ibidem*)

Além disso, a lei nº 12.351/2010 estabelece que a Petrobras será operadora única dos blocos, ou seja, a responsável por furar e operar os poços. Nos casos em que o CNPE decidir pela licitação de um bloco (ao invés da contratação direta), a petrolífera brasileira terá pelo menos 30% de participação nos consórcios formados. (*ibidem*) Com base no exposto, salta aos olhos, ao menos do ponto de vista normativo, a preocupação do governo Lula em reforçar o papel do Estado brasileiro no marco regulatório criado após a descoberta do pré-sal.

Outro elemento concernente ao marco regulatório do pré-sal diz respeito à criação da Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), empresa pública

incumbida da gestão dos contratos de partilha de produção e comercialização de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos na área do pré-sal. De acordo com a lei nº 12.351/2010, a PPSA não terá envolvimento na exploração das jazidas de petróleo, nem na produção e comercialização dos produtos (*ibidem*).

No que se refere ao Fundo Social, trata-se de um Fundo de Riqueza Soberana, destinado a receber a parcela dos recursos do pré-sal que cabem ao Governo Federal. Fundamentalmente, pela análise do Projeto de lei nº 5.940/2009, o qual representou a proposta original do Fundo Social enviado pelo executivo para apreciação do legislativo, depreende-se que o objetivo do governo Lula foi aproveitar a riqueza oriunda do pré-sal para a criação de uma poupança destinada às gerações futuras, haja vista que as reservas petrolíferas são finitas. (Brasil, 2009) Esta poupança ajudaria a financiar o desenvolvimento do país, além de servir para reduzir os efeitos adversos subjacentes a uma elevação significativa das divisas decorrentes da exportação do petróleo do pré-sal. Tal elevação poderia desencadear uma valorização da moeda doméstica frente às moedas estrangeiras, afetando os setores produtivos locais, risco conhecido na literatura como “doença holandesa”.²³

Por fim, em relação ao mecanismo denominado “cessão onerosa”, o objetivo do governo com sua inclusão no marco regulatório do pré-sal

foi elevar a participação da União no capital total da Petrobras e, ao mesmo tempo, reforçar o patrimônio da estatal em reservas. Por meio desse mecanismo, a União “cederia” à Petrobras o direito do “[...] exercício de atividades de pesquisa e lavra de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos em área não licitada” (portanto “não concedida”), que contivesse “[...] não mais que 5 bilhões de barris de óleo equivalente”, com a contrapartida de adquirir, no mercado, ações preferenciais (sem direito a voto) da corporação. (Brasil, 2010)

A lei, promulgada em 30 de junho de 2010, permitiu a concretização do negócio em setembro daquele ano: em troca da cessão, por 40 anos, dos blocos de Tupi Sul, Florim, Tupi Nordeste, Guará Leste, Franco e Iara (e um bloco contingente, Peroba), correspondentes, segundo negociação e muita controvérsia,²⁴ a 5 bilhões de barris de óleo equivalentes, a Petrobras transferiu ao Tesouro Nacional o valor de R\$ 74,800 bilhões, obtidos via oferta de ações no mercado acionário. O Estado brasileiro, na operação, adquiriu ações que elevaram sua participação no capital total da empresa de 39,8% àquela altura para 49% (somando ações de propriedade do Tesouro Nacional, BNDESPar, BNDES, Fundo de Participação e Fundo Soberano), chegando a 64% do capital votante. Hoje, a participação do Estado brasileiro encontra-se em 47,1% do capital social (total) e 62,2% do votante.

4. A “Era Dilma”

4.1. Estratégia de financiamento por endividamento e projetos questionáveis

Durante o governo Dilma, a Petrobras tem enfrentado dois grandes problemas: seu alto endividamento e a defasagem dos preços dos combustíveis no mercado interno comparativamente aos preços internacionais. Em relação ao primeiro problema, cabe ressaltar que, no ano de 2013, a Petrobras foi classificada como a empresa mais endividada do mundo de acordo com um estudo realizado pelo *Bank of America Merrill Lynch*. No ano de 2013, a dívida líquida da empresa aumentou 50%, passando de R\$ 147,8 bilhões para R\$ 221,6 bilhões. (Soares & Lima, 2014) A petrolífera brasileira vem aumentando suas emissões de bônus em dólares ano após ano desde 2009. Em março do ano corrente, a Petrobras lançou uma oferta de US\$ 8,5 bilhões em bônus no exterior, em que a demanda pelos papéis superou os US\$ 22 bilhões. (Reuters Brasil, 2014) A dívida líquida da petrolífera brasileira deverá ultrapassar US\$ 100 bilhões até 2018. (Valle, 2014) Cabe frisar que este patamar de endividamento é 35% superior ao valor de mercado da empresa na atualidade.

No que se refere ao segundo problema, pode-se afirmar que a fragilização da situação financeira da Petrobras decorre, em boa medida, dos prejuízos enfrentados pela empresa com a venda de combustíveis a preços defasados em relação

aos preços internacionais. Carlos Lessa afirma que a política de estímulo à venda de automóveis no país, adotada pelo governo, provocou, como consequência, o aumento no consumo de gasolina, acarretando prejuízo à Petrobras. Apesar disto, na percepção de Lessa, o governo não irá alterar o valor do produto, uma vez que, “se mexer nisso perde a eleição, porque todas as famílias se endividaram comprando automóvel e, se o preço da gasolina pular para cima, Dilma não se reelege. Então, o governo tem de estabilizar a economia de qualquer jeito, mesmo que tenham que entregar a herança, ou seja, o pré-sal”. (Lessa, 2013) Portanto, Lessa insinua que a Petrobras está sendo usada pelo governo (assim como ocorreu no passado com ela e com outras empresas estatais brasileiras) como instrumento de combate à inflação, desconsiderando os malefícios que tal prática traz à saúde financeira da empresa.

Além disso, para piorar a situação da Petrobras, de acordo com dados da própria companhia, se o consumo de diesel continuar crescendo até 2020, considerando um Produto Interno Bruto (PIB) de 4% ao ano, caso não sejam feitas novas refinarias, o país terá que importar cerca de 900 mil barris por dia do combustível no fim da década. Paulo Roberto Costa, ex-diretor da área de abastecimento e refino da Petrobras, afirmou que tal cenário deixaria o país ainda mais dependente da importação de combustíveis. Costa mencionou também a realização da Copa do

Mundo e das Olimpíadas no país como indutores de investimentos e consumo, para mostrar que há risco de faltar derivados. (Schüffner, 2011)

Com vistas a diminuir a dependência dos combustíveis importados e apostando nos números que mostram o crescimento exponencial do mercado brasileiro de combustíveis, faz parte da carteira de investimentos da Petrobras a construção de novas refinarias em Pernambuco, Rio de Janeiro (Comperj), Maranhão e Ceará. A necessidade de ampliação da capacidade de refino do país foi o argumento usado pela administração da Petrobras para legitimar tais projetos. Haja vista o aumento significativo do consumo de combustíveis no Brasil nos últimos anos, o parque de refino existente passou a não dar conta da demanda. Além disso, conforme salientado, a Petrobras é obrigada a importar óleo diesel e gasolina a preços mais altos do que o governo lhe permite vender ao consumidor.

Todavia tais projetos têm sido alvo de crítica por conta de problemas no cronograma de execução das obras, bem como no que se refere a problemas de custos. O caso do Comperj evidencia as dificuldades enfrentadas pela empresa para tocar seus empreendimentos na área de abastecimento. Em 2006, o então Presidente Lula visitou o município de Itaboraí – RJ para lançar a pedra fundamental do maior empreendimento da história da Petrobras: o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, mais conhecido como

Comperj. Tal projeto abarcaria investimentos da ordem US\$ 6,5 bilhões, empregado na construção de uma refinaria inovadora, que transformaria óleo pesado (produzido na bacia de Campos) em produtos petroquímicos. Oito anos se passaram desde a primeira visita do ex-presidente Lula ao Comperj. (Paduan, 2013)

Pelo plano original, o complexo já deveria estar em operação, todavia apenas 53% do total da obra já foi concluída, de acordo com informações divulgadas pela Petrobras, a previsão é que a inauguração ocorra somente em 2016 (portanto, com quatro anos de atraso em relação à previsão inicial). Nesse ínterim, ocorreram algumas mudanças em relação ao projeto original: serão construídas duas, ao invés de uma refinaria; tal complexo ficará encarregado da produção de combustíveis e não mais de produtos petroquímicos; o projeto originalmente orçado em US\$ 6,5 bilhões, também sofreu uma alteração bastante significativa, visto que apenas a primeira refinaria demandará US\$ 13,5 bilhões; inicialmente, a Petrobras teria parceiros do setor privado para tocar tal projeto, atualmente, o Comperj representa um projeto 100% estatal.²⁵ (*ibidem*)

4.2. O Leilão de Libra

A realização do Leilão de Libra converge com o discurso da Presidente Dilma acerca da importância do estabelecimento de “parcerias” entre a Petrobras e outras empresas e evidencia a

continuidade da trajetória seguida por FHC e Lula. Trata-se de um caso emblemático, seja pelas polêmicas que suscitou, seja porque representa a primeira contratação pelo novo regime.²⁶ Com base na análise do ex-presidente da Petrobras e atual secretário de Planejamento Estratégico do Estado da Bahia, Sérgio Gabrielli, é possível entender a grandiosidade de Libra e, conseqüentemente, o motivo de tanta polêmica em torno do leilão que ocorreu em outubro de 2013.

Libra é realmente um prospecto extraordinário. A Petrobrás, contratada pela ANP, fez a descoberta. Fez as perfurações exploratórias iniciais, já tem uma cubagem mais ou menos conhecida com volume e potencial já conhecidos, e ele é hoje não só o maior campo do mundo, mas da História. Se você pensar em um preço de valor adicionado (preço de exploração) de 10 dólares o barril, vezes, por baixo, 10 bilhões de barris, são 100 bilhões de dólares. (Gabrielli, 2013)

A visão de Gabrielli tem um peso importante, sobretudo por se tratar de um ex-presidente da Petrobras, justamente aquele que estava à frente da empresa no momento da descoberta do pré-sal e da definição do novo marco regulatório. Portanto, trata-se de uma pessoa cuja opinião tem que ser considerada.

A presidente Dilma Rousseff tem recebido duras críticas da esquerda e da direita²⁷ pela forma como conduziu o leilão desse campo. Conforme destacado neste artigo, no final do governo Lula,

foram encaminhados ao Congresso Nacional projetos para mudar o sistema de exploração de petróleo no Brasil, conformando um novo marco regulatório para o pré-sal e para outras áreas que fossem consideradas estratégicas. O principal ponto de seu arcabouço legal é a substituição do regime de concessão pelo regime de partilha.

O principal argumento do governo Dilma para justificar a realização do leilão de Libra, ao invés de concedê-lo à Petrobras, possibilidade prevista na lei nº 12.351/2010, foi que a estatal brasileira não conseguiria tocar sozinha um investimento dessa magnitude, sem parceiros. Sob tal avaliação, buscou-se legitimar o modelo para a produção do campo de Libra no qual a Petrobras será a operadora, com participação mínima legal garantida de 30%, ao passo que os demais parceiros entrarão com capital e tecnologia.

Em discurso após a realização do leilão, a Presidente Dilma Rousseff afirmou que:

Além da vitória tecnológica que foi a descoberta, pela Petrobras, destas gigantescas jazidas, o modelo de partilha que nós construímos significa também uma grande conquista para o Brasil. Com ele, estamos garantindo um equilíbrio justo entre os interesses do Estado brasileiro e os lucros da Petrobras e das empresas parceiras. Trata-se de uma parceria onde todos sairão ganhando. (Rousseff, 2013)

A presidente foi além e, para refutar a alegação de que, ao leiloar Libra, teria realizado uma privatização, apresentou os seguintes dados:

“Pelos resultados do leilão, 85% de toda a renda a ser produzida no Campo de Libra vão pertencer ao Estado brasileiro e à Petrobras. Isso é bem diferente de privatização”. (*ibidem*)

O consultor da Câmara dos Deputados para Assuntos de Petróleo e Gás, Paulo César Ribeiro Lima, questionou os dados apresentados pela presidente (a qual, na verdade, apoiou-se em cálculos da ANP). De acordo com ele, “pelas regras, a remuneração de 41,65% é calculada numa perspectiva de produção de 12 mil barris por dia, cada um no valor entre 100 e 120 dólares. Se ambos subirem, o percentual sobe para 45,56%. Mas, se caírem, pode chegar a 9,93%”. (Lima, 2013) Vale destacar que esta visão mais pessimista, apresentada por Lima, acerca da fatia da renda petrolífera auferida pela União por meio da produção no campo de Libra, apoia-se, particularmente, na possibilidade de elevação da produção mundial de hidrocarbonetos em virtude do aumento da produção norte-americana de *shale oil*.²⁸ Ademais, é importante que se leve em conta a participação privada na composição do capital social da Petrobras,²⁹ o que significa dizer que parte da receita obtida pela Petrobras em Libra será utilizada para remunerar seus acionistas. (*ibidem*)

Ildo Sauer³⁰ também questionou os dados apresentados pela presidente Dilma. Segundo ele, “o governo terá [...] mais ou menos 19% via Petrobras e [...] 41,65% de óleo-lucro se as condições

normais se mantiverem, o que levará para [...] uma fração em torno de 60%”. (Sauer, 2013)

Para o ex-presidente da Petrobras, Sérgio Gabrielli, a ANP e o Ministério das Minas e Energia (MME) entregaram às multinacionais a maior reserva do mundo. Segundo ele, o leilão de Libra representa uma trapaça à nova Lei do Petróleo, aprovada pelo Congresso e sancionada por Lula em 2010.³¹ Com a nova lei, que instituiu o regime de partilha de produção para o pré-sal, ressalta Gabrielli, “a lógica da competição é outra. Como diminui o risco de exploração – ou seja, se vai ou não encontrar petróleo – o grande elemento a definir passa a ser como partilhar o lucro futuro. Então, o grande elemento deve ser a participação no lucro-óleo que deverá voltar ao Estado”. (Gabrielli, 2013)

É importante que se diga que o marco regulatório da Petrobras estabelece que a Petrobras seja operadora única no pré-sal, com um mínimo de 30% de qualquer consórcio. Neste sentido, como ela vai entrar com, no mínimo, 30% do campo de Libra, terá que arcar com um bônus de assinatura de R\$ 4,5 bilhões (30% de 15 bilhões). Tal pagamento representa um dreno importante no caixa da companhia, que já conta com um portfólio de projetos bastante robusto. Diante disso, Gabrielli argumenta que “o bônus de assinatura de R\$ 15 bilhões privilegia quem tem maior poder financeiro – ou seja, as multinacionais”. (*ibidem*)

Na opinião de Carlos Lessa, o governo brasileiro optou por leiloar o campo de Libra por duas razões: “uma delas é geopolítica, ou seja, o país quer aparecer ao capital financeiro mundial como bem comportado. Para quê? Para atrair mais capital de curto prazo para o Brasil. A segunda razão é manter a política do tripé que foi instalada pelos tucanos e preservada pelos governos Lula e Dilma”. (Lessa, 2013)

Lessa discorda do argumento utilizado pelo governo de que o Brasil não teria como financiar a produção de petróleo no campo de Libra. Ademais, segundo ele, o país não precisa colocar tal campo para produzir imediatamente. De acordo com Lessa:

[a] Petrobras não precisa voltar todo o campo de produção imediata, ela precisa ter um ritmo de extração que corresponda à necessidade brasileira de desenvolvimento. Ou seja, gerar emprego para todos os brasileiros, melhorar as condições habitacionais, melhorar o sistema educacional, que está uma porcaria, fazer a cobertura médica. A realização de todos os nossos sonhos depende de o nosso país crescer 5, 6, 7% ao ano. Com a Petrobras, a economia do petróleo e um pouco de competência, o Brasil cresce sem dificuldade nenhuma. (*ibidem*)

Lessa defende a tese de que a concessão só seria uma opção caso desejássemos nos tornar um país petrolífero. Todavia, em sua visão, não há pior destino nacional do que ser exportador de petróleo.³² Seguindo seu raciocínio, o leilão de

Libra seria sintomático, uma vez que demonstra que o Brasil não possui projeto nacional, tendo optado pela proposta do Consenso de Washington, de Collor a Dilma. A perplexidade de Lessa sobre a postura de Dilma em relação ao campo de Libra fica evidente quando afirma: “Não consigo entender como isso está acontecendo se a presidente Dilma disse, em discurso quando candidata à presidência da República, que não iria privatizar o pré-sal”.³³ (*ibidem*)

5. Conclusões

O objetivo deste artigo foi fazer uma incursão na temática Estado-Petrobras-setor petrolífero brasileiro, enfocando o período que abrange os governos Cardoso, Lula e Dilma. A escolha deste recorte temporal justifica-se em razão dos importantes eventos que ocorreram durante os três governos pesquisados.

Conforme ressaltado, as reformas de cunho neoliberal que ocorreram durante a era Cardoso tiveram importantes desdobramentos sobre a Petrobras e o setor petrolífero do país. Com a aprovação da “Lei do Petróleo”, o ex-Presidente Cardoso quebrou o monopólio da empresa, atraindo novas petroleiras para explorar e produzir petróleo nas bacias marítimas brasileiras. A Petrobras passou a ser obrigada a participar de leilões realizados pela ANP juntamente com outras petroleiras para a obtenção de jazidas (muitas das quais descobertas por ela própria).

Ficou evidenciado, portanto, que a concessão de jazidas a empresas privadas e a realização de parcerias entre a Petrobras e outras companhias de petróleo representam, inegavelmente, uma privatização do setor petrolífero brasileiro.

Foram destacadas também, no decorrer desta discussão, algumas estratégias de “privatização disfarçada” adotadas durante o governo Cardoso, como o aumento da participação privada na composição do capital social da empresa e a criação de um modelo organizacional pelo qual a Petrobras foi segmentada em unidades de negócio, abrindo-se caminho (por causar menor alarde do que um processo de privatização *stricto sensu*) para sua venda em fatias menores. O abandono da política substitutiva de importações, com seu impacto negativo do ponto de vista da indústria de fornecedores locais foi outro aspecto aqui tratado. Ainda durante a “era Cardoso”, salientaram-se dois eventos ligados à Petrobras: a construção do gasoduto Gasbol e das termelétricas como estratégia paliativa para lidar com o problema do apagão, bem como os prejuízos que trouxeram à empresa. Além disso, cabe frisar que a importação de gás estava na contramão do foco da empresa em termos de autossuficiência.

O governo Lula, conforme se salientou, deve ser considerado um ponto de inflexão ao menos na perspectiva da política de compras da Petrobras, contribuindo para a revitalização da indústria

para-petroleira do país. Todavia, durante seu governo, foi dada continuidade aos leilões iniciados na “era Cardoso”, bem como às parcerias entre a Petrobras e outras empresas, o que, inegavelmente, representa medidas de privatização do setor petrolífero nacional.

Com a descoberta do pré-sal e a criação de um marco regulatório pautado no regime de partilha, seu governo demonstrou uma preocupação em retomar o protagonismo do Estado brasileiro nos rumos do desenvolvimento do país. A criação do marco regulatório do pré-sal, por se apoiar no regime de partilha (e não de concessão), pode ser considerada uma ruptura com o viés privatista da política brasileira em relação ao setor petrolífero.

Por fim, analisou-se o governo Dilma. Conforme salientado, a política do governo Dilma tem prejudicado a saúde financeira da Petrobras, forçando-a a aumentar seu nível de endividamento, a realizar parcerias (duvidosas) com outras empresas e a tocar projetos (questionáveis do ponto de vista da real necessidade) que têm trazido grandes prejuízos à empresa.

O artigo apresenta uma análise acerca do leilão de Libra, haja vista a repercussão que causou e por se tratar do primeiro leilão sob o novo regime. Sua análise deixa a sensação de uma oportunidade perdida de tentar ampliar a capacidade de iniciativa estratégica do Estado brasileiro em relação ao setor petrolífero. Fica a dúvida

se o que faltou foi ousadia para se consolidar o monopólio da Petrobras ou se, no atual governo, o que vale em termos de uma política de segurança energética é uma visão mais limitada, pautada por preocupações macroeconômicas conjunturais.

Bibliografia

AEPET. *Os homens do presidente*. Associação dos Engenheiros da Petrobras (AEPET), 01/02/2001. Disponível em: <http://www.aepet.org.br/site/noticias/pagina/2048>. Acesso em 10/03/2014.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). *Anuário estatístico do petróleo, gás natural e biocombustíveis 2012*. Rio de Janeiro, 2012.

AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO (RJ), Relação de concessionários, 2013. Disponível em http://www.brasilrounds.gov.br/portugues/lista_de_concessionarios.asp. Acesso em 01/07/2013.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). *Resultado das rodadas de licitações de blocos por rodada*. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em http://www.brasilrounds.gov.br/portugues/RESUMO_general_blocos.asp. Acesso em 06/03/2014.

ALMEIDA, E. L. F. "Por uma política petroleira sustentável". *Boletim Infopetro Petróleo & Gás*, n. 11, ano 4, 2003.

ALONSO, P. S. R. *Estratégias corporativas aplicadas ao desenvolvimento do mercado de bens e serviços: Uma nova abordagem para o caso da indústria de gás natural no Brasil*. 474f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

ALVEAL, C. C. "Evolução da indústria do petróleo: Nascimento e desenvolvimento". *Texto para Discussão*. COPPEAD/IE. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2003.

BALTHAZAR, P.A.A. *Risco e controle do território dos dutos: A Petrobras, os mediadores e a horticultura familiar*. 170f. Dissertação (Mestre em Ciências) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BARDELIN, C. E. A. *Os efeitos do racionamento de energia elétrica ocorrido no Brasil em 2001 e 2002 com ênfase no consumo de energia elétrica*. 113f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Elétrica) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

BIONDI, A. *O Brasil privatizado: Um balanço do desmonte do Estado*. São Paulo: Perseu Abramo, 1996.

BRASIL. *Lei nº 9.478*, de 6 de agosto de 1997. Brasil, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm. Acesso em 10/12/2013.

BRASIL. *Projeto de lei nº 5940*, de 01 de setembro de 2009. Brasil, 2009. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=2DF952C73F7ECE233EE62FB8C185B73F.proposicoesWeb1?codteor=686066&filename=PL+5940/2009. Acesso em 10/01/2014.

BRASIL. *Lei nº 12.351*, de 22 de dezembro de 2010. Brasil, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm. Acesso em 10/01/2014.

CALDAS, S. & CHIARINI, A. "Petrobrás vira Petrobrax por US\$ 50 milhões". *O Estado de São Paulo*, 27/12/2000.

CANTANHÊDE, E. & DANTAS, I. "Petrobras decide acionar termelétricas". *Folha de S. Paulo*, 07/02/2005. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0702200507.htm>. Acesso em 10/03/2014.

EIRAS, Ruben. "Shale Oil dos EUA, o declínio da OPEP e uma queda no preço do barril de petróleo?" *Expresso*, 08/08/2013. Disponível em: <http://expresso.sapo.pt/shale-oil-dos-eua-o-declinio-da-opep-e-uma-queda-no-preco-do-barril-de-petroleo=f825163>. Acesso em 28/03/2014.

FARID, J. "Reichstul confirma desistência do nome Petrobrax". *Folha Online*, 28/12/2000. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult9lul12476.shtml>. Acesso em 13/02/2014.

- FELIPE, E. S. *Mudanças institucionais e estratégias empresariais: A trajetória e o crescimento da Petrobras a partir da sua atuação no novo ambiente competitivo (1997-2010)*. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.
- FOLHA DE S. PAULO. “TCU cobra R\$ 14 mi por prejuízos em contrato da Petrobras com a MMX”. *Folha de São Paulo*, 12 nov. 2010. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/me1211201024.htm>. Acesso em 10/03/2014.
- FURTADO, A. T.; MARZANI, B. S.; PEREIRA, N. M. “Política de compras da indústria do petróleo e gás natural e a capacitação dos fornecedores no Brasil: o mercado de equipamentos para o desenvolvimento de campos marítimos”. In: *Projeto CTPETRO/Tendências Tecnológicas*, Rio de Janeiro, 2003.
- GABRIELLI, S. Sérgio Gabrielli: depoimento, 23/07/2013. Conversa afiada: “Gabrielli e Libra: mais para FHC que para Lula”. Entrevista concedida a Paulo Henrique Amorim. Disponível em: <http://www.conversaafiada.com.br/economia/2013/07/23/gabrielli-e-libra-mais-para-fhc-que-para-lula/>. Acesso em 24/02/2014.
- GOLDENBERG, A. P. & PRADO, L. T. S. “Reforma e crise do setor elétrico no período FHC”. *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 219-235, nov. 2013.
- GOMES, C. A. S. *Gestão de custos na produção de petróleo na Petrobras: Uma análise empírica*. 67f. Dissertação (Mestrado em Finanças e Economia Empresarial) – Escola de Pós-Graduação em Economia, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.
- HAGE, J. A. A. *Bolívia, Brasil e a guerra do gás*. Curitiba: Juruá, 2008.
- LESSA, C. Carlos Lessa: depoimento, 21/10/2013. “Pré-sal brasileiro é ouro em pó”. *Instituto Humanitas Unisino*. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/524817-pre-sal-brasileiro-e-ouro-em-po-entrevista-especial-com-carlos-lessa>. Acesso em 22/01/2014.
- INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS (IPT). “Fundos de riqueza soberana: Algumas experiências internacionais”. *Nota técnica IPT 008/2009*, fev. 2009. Disponível em: <http://www.energia.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/219.pdf>. Acesso em 08/01/2014.
- LEÃO, E. “O PSDB e suas visões da Petrobras”. *Correio da Cidadania*, 19/05/2009. Disponível em: http://www.correociudadania.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=3301&Itemid=79. Acesso em 07/02/2014.
- LIMA, H. *Petróleo no Brasil: A situação, o modelo e a política atual*. Rio de Janeiro: Sinergia, 2008.
- LIMA, P. C. R. Paulo César Ribeiro Lima: depoimento, 22/10/2013. “A polêmica sobre os recursos de Libra que ficarão no Brasil”. *Viomundo*. Disponível em: <http://www.viomundo.com.br/politica/a-polemica-sobre-os-recursos-de-libra-que-ficarao-no-brasil.html>. Acesso em 13/02/2014.
- MACEDO E SILVA, A. C. *Petrobras: A consolidação do monopólio estatal e a empresa privada (1953-1964)*. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 1985.
- MACHADO, A. C. C. *O que o pré-sal traz de novo para o país no sistema internacional*. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.
- MAGNAVITA, Mônica. “Ações da Petrobras podem render R\$ 5,8 bilhões”. *O Estado de São Paulo*. 13/08/1997. Disponível em: <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/20240.gif>. Acesso em 11/03/2013.
- NASSIF, A. “Há evidências de desindustrialização no Brasil?” *Revista de Economia Política*, v. 28, n. 1, p. 72-96, 2008.
- PADUAN, R. A. “Obra mais enrolada do Brasil é o Comperj”. *Revista Exame*, São Paulo: Ed. Abril, v. 47, n. 12, p.60-64, 26 jun. 2013.
- PETROBRAS. *Marco regulatório de exploração e produção de petróleo e gás: 30 perguntas e respostas*. 2009. Disponível em: http://fatosedados.blogspot.com.br/wp-content/uploads/2009/10/Perguntas-e-respostasOTI_FINAL.pdf. Acesso em 05/02/2013.
- PETROBRAS. *Relacionamento com investidores*. Disponível em: <http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/governanca/capital-social/>. Acesso em 19/03/2014.
- REUTERS BRASIL. “Petrobras lança US\$8,5 bi em bônus; Demanda supera US\$22 bi”. *Reuters Brasil*, 10/03/2014. Disponível em: <http://br.reuters.com/article/topNews/idBRSPEA2905G20140310>. Acesso em 15/03/2014.

RIBEIRO, C. G. A *Política de compras de entidades públicas como instrumento de capacitação tecnológica: O caso da Petrobras*. 147f. Dissertação (Mestrado em Política Científica e Tecnológica) – Instituto de Geociências, Departamento de Política Científica e Tecnológica, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2005.

RIBEIRO, C. G. *Compras governamentais e aprendizagem tecnológica: Uma análise da política de compras da Petrobras para seus empreendimentos offshore*. 306 f. Tese (Doutorado em Política Científica e Tecnológica) – Instituto de Geociências, Departamento de Política Científica e Tecnológica, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2009.

ROMÃO, F. L. “Pré-sal, desenvolvimento e controle social”. In: *Anais... Encontro Anual da ANPOCS*, n. 36. 2012, Águas de Lindóia, (GTs, MRs e SPs), 2012.

ROUSSEFF, D. Pronunciamento à nação da presidente Dilma Rousseff: depoimento, 21/10/ 2013. “85% da renda do Campo de Libra vão pertencer ao Brasil, afirma Dilma”. *Blog do Planalto*. Disponível em: <http://blog.planalto.gov.br/85-da-renda-do-campo-de-libra-va-pertencer-ao-brasil-afirma-dilma/>. Acesso em 15/02/2014.

ROUSSEFF, D. Discurso no Sindicato dos Metalúrgicos do ABC em 11/04/2010. “Dilma: ‘Democrata que se preza não bate em manifestantes’”. *Viomundo*, 11/04/ 2010. Disponível em: <http://www.viomundo.com.br/politica/dilma-democrata-que-se-preza-nao-agride-os-movimentos-sociais-nao-bate-em-manifestantes-lutando-pelos-interesses-legitimos.html>. Acesso em 13/02/2014.

SAUER, I. Ildo Sauer: depoimento, 22/10/2013. “A polêmica sobre os recursos de Libra que ficarão no Brasil”. *Viomundo*. Disponível em: <http://www.viomundo.com.br/politica/a-polemica-sobre-os-recursos-de-libra-que-ficarao-no-brasil.html>. Acesso em 13/02/2014.

SCHÜFFNER, C. “Falta energia para refinaria, diz Petrobras”. *Valor Econômico*, Empresas, p. B1, 04/02/2011.

SILVA, J. “Fábio Konder Comparato e Ildo Luis Sauer recorrem na justiça para impedir o leilão de Libra”. *Jornal GGN*, 19/10/2013. Disponível em: <http://jornalgggn.com.br/noticia/fabio-konder-comparato-e-ildo-luis-sauer-recorrem-na-justica-para-impedir-o-leilao-de-libra>. Acesso em 07/02/2014.

SIQUEIRA, F. Fernando Siqueira: depoimento, abril de 2005. “Petrobrás paga prejuízo do gás boliviano”. *A Nova Democracia (AND)*, Ano III, n. 24, abril de 2005. Disponível em: <http://www.anovademocracia.com.br/no-24/676-petrobras-paga-prejuizo-do-gas-boliviano>. Acesso em 05/02/2014.

SOARES, P. & LIMA, S. “Petrobras diz que é ‘missão difícil’ reduzir endividamento neste ano”. *Folha de S. Paulo*, 22/02/2014. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/02/1418081-petrobras-devera-reduzir-endividamento-nos-proximos-2-anos.shtml>. Acesso em 03/04/2014.

SOUSA, Francisco J. de R. “A cessão onerosa de áreas do pré-sal e a capitalização da Petrobras”. *Estudo da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, fev. 2011.

TOLMASQUIM, M. T. & PINTO JÚNIOR, H. Q. *Marcos regulatórios da indústria mundial do petróleo*. Rio de Janeiro: Synergia, 2012.

TORRES FILHO, E. T. “O gasoduto Brasil-Bolívia: Impactos econômicos e desafios de mercado”. *Revista do BNDDES*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 17, p. 99-116, 2002.

VALLE, Sabrina. “Dívida da Petrobras deve passar de US\$ 100 bilhões até 2018”. *Exame.com*, 12/03/2014. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/negocios/noticias/divida-da-petrobras-deve-passar-de-us-100-bilhoes-ate-2018>. Acesso em 15/03/2014.

VIDAL, J. W. B. & VASCONCELLOS, G. F. *Petrobras: Um clarão na história*. Brasília, DF: Sol do Brasil, 2001.

VIEIRA, D. O. *A atuação político-estratégica da Petrobras na Bolívia e na Venezuela*. 185f. Dissertação (Mestrado em História Comparada) – Programa de Pós-Graduação em História Comparada, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

Notas

1 Diz respeito aos empreendimentos localizados ou operados no mar.

2 Os blocos são partes de uma bacia sedimentar onde são desenvolvidas atividades de exploração ou produção de petróleo e gás natural.

3 Na “rodada zero” (realizada em agosto de 1998), “a ANP e Petrobras assinaram 397 contratos que transformaram em área concedida os 450 mil km², divididos em 115 blocos, nos quais a estatal operava 282 campos de petróleo e gás natural”. (Machado, 2013, p. 84)

4 De acordo com Ribeiro (2009, p. 97): “Seguindo tal modelo, as companhias petrolíferas contratam uma ou mais empresas que ficam responsáveis pelas atividades de engenharia de detalhamento (ou projeto executivo), suprimento de materiais e equipamentos e construção e montagem do sistema, dando origem aos contratos EPC, dos quais deriva o termo EPCista” mencionado logo a seguir.

5 Jargão da indústria para designar a empresa responsável pela obra. O EPCista na realidade é um integrador que subcontrata outras empresas para fornecimento de equipamentos e serviços. (Ribeiro, 2009)

6 A respeito dos problemas subjacentes aos projetos de termelétricas associadas ao uso de gás natural, como alternativa para o aumento de consumo de energia e os problemas de abastecimento, Torres Filho ressalta “[...] a existência de elevados riscos comerciais, fiscais, políticos e regulatórios que ainda envolvem os investimentos em novas plantas termelétricas movidas a gás”. (Torres Filho, 2002, p. 103) De acordo com o mesmo autor: “Verificou-se uma completa inversão na lógica de investimento pensada originalmente: o setor elétrico brasileiro apresenta-se atualmente como a provável ‘âncora’ da demanda de energia do Gasbol, e não as indústrias cimenteira, papelreira, cerâmica etc.” (*ibidem*)

7 O Programa Prioritário de Termelétricidade (PPT) foi lançado pelo governo federal, por meio do Decreto n° 3.371, de 24 de fevereiro de 2000, com vistas a aumentar a capacidade de geração térmica, a partir do uso de gás natural. (Alonso, 2004)

8 Desde o início do governo FHC, o nível de água dos reservatórios vinha apresentando sinais evidentes de esgotamento de sua capacidade de regular as vazões necessárias para geração elétrica nos períodos do ano em que há escassez de chuva. Com o déficit na geração de energia elétrica, o governo federal admitiu a existência da crise de abastecimento de energia em março de 2001. Em abril do mesmo ano, “o armazenamento estava com pouco mais de 30% de sua capacidade, o que indicava uma grande chance de os reservatórios secarem quase completamente antes da nova estação de chuvas”. (Goldenberg & Prado, 2003, p. 231)

9 Segundo Vieira, a crise energética brasileira poderia ter sido evitada caso existissem redes de difusão para transmitir energia ociosa da Argentina para o Brasil. Todavia, de acordo com tal autor, “desde 1987, quando foram assinadas as contas de intenção com o FMI, até 2003, o Brasil não vinha investindo em redes de distribuição de energia elétrica”. (Vieira, 2010, p. 118)

10 O depoimento concedido por Fernando Siqueira, diretor de comunicação da Associação dos Engenheiros da Petrobras em 2005, ilustra bem o problema: “Quando deu aquele apagão, houve uma perspectiva de consumo elevado. Eles iriam trabalhar no pico da demanda [...]. Na hora que sentiram a falha da projeção, recorreram à mãe de todas: fizeram um contrato com a Petrobras – com a administração anterior, na base do conchavo – e ela passou a bancar esse risco. Ela pagaria um valor mínimo para eles; vendendo ou não eles tinham a contribuição da Petrobras. Como a demanda foi muito aquém, ela passou a pagar tudo. O risco deles foi transferido para a Petrobras, que não tinha nada a ver com o negócio”. (Siqueira, 2005)

11 As atividades produtivas desempenhadas pela empresa eram realizadas por dois departamentos: o de Exploração e Produção (DEXPRO), subdividido em Divisão de Manutenção, Divisão de Engenharia, Divisão de Óleo, Divisão de Gás, Divisão de Utilidades, entre outros e o Departamento Industrial (DEPIN), que se dedicava à produção de derivados nas refinarias e sua venda por meio dos terminais. As demais partes da estrutura organizacional da Petrobras, ligadas à engenharia e gestão, por exemplo, estavam relacionadas aos outros serviços especializados, tais como Serviços de Engenharia, Serviços Financeiros, Serviços de Planejamento, Serviços de Administração Central, Serviços de Recrutamento, Seleção e Treinamento de RH e Serviços Desenvolvimento de P&D. (Gomes, 2008)

12 Vale observar que o então procurador da República Flávio Paixão, à época da contratação da consultoria Arthur D. Little, em 1999, convocou Reichstul para prestar esclarecimentos sobre esse contrato, uma vez que não passou por concorrência pública. “O presidente da Petrobras entregou o planejamento estratégico da empresa, sem concorrência, para Arthur D. Little e o planejamento internacional para a Ernest & Young, desmontando a equipe de planejamento que trabalhava há 20 anos neste setor”. (AEPET, 2001)

13 A este respeito, Elton Leão (2009) faz a seguinte afirmação “[...] ou seja, não seria a ‘Petrobrás’ que estaria sendo privatizada, mas a Unidade A, B ou C. Foi o artifício que a consultoria sugeriu”.

14 UN-Reduc (RJ), UN-Replan (SP), UN-Regap (MG), UN-Revap (SP), UN-AM (AM), UN-RNCE(RN), UN-BA(BA), UN-BC (Bacia de Campos-RJ), UN-Rio (Macaé) e a mais recente UN-BS (Bacia de Santos), onde se encontram as reservas do pré-sal. (Leão, 2009)

15 O Programa de Mobilização da Indústria Nacional do Petróleo foi criado pelo Ministério de Minas e Energia em 2003 e conta com a participação da Petrobras, entidades governamentais e entidades empresariais. O principal objetivo do Programa é fomentar a participação da indústria nacional de bens e serviços, de forma competitiva e sustentável, na implementação de projetos de petróleo e gás natural no Brasil e no exterior. (Ribeiro, 2005)

16 A Petrobras possui cinco consórcios com a Shell, em campos que se encontram em produção; com a Chevron, BG e Galp (controladora da Petrogal), detêm blocos em produção no pré-sal licitado. (Machado, 2013)

17 Maurício Tolmasquim é presidente da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), ligada ao Ministério de Minas e Energia, e Helder Queiroz Pinto Junior é um dos diretores da ANP.

18 O marco regulatório subjacente à “Lei do Petróleo” foi estabelecido em um contexto de escassez de petróleo, com o país perseguindo a autossuficiência. (Tolmasquim & Pinto Junior, 2012)

19 O marco regulatório do pré-sal é formado pelo “[...] conjunto de leis, normas e diretrizes que regula todas as atividades relacionadas ao setor e que cria organismos e processos de fiscalização e controle dessas atividades”. (Petrobras, 2009)

20 A agenda adotada durante o governo FHC, conforme ressaltado, sofreu forte influência do ideário neoliberal. (Ribeiro, 2005) Especificamente em relação ao setor petrolífero, a quebra do monopólio da Petrobras e a criação do regime de concessão, instituídos pela Lei nº 9.478/97, corroboram tal influência. No regime de concessão, a empresa ou consórcio contratado pela União assume o risco exploratório. No caso brasileiro, as empresas são contratadas por meio de licitações públicas. É da empresa também concessionária o

risco de investir e não encontrar petróleo ou gás natural. Em compensação, tem a propriedade de todo o óleo e gás descoberto e produzido na área concedida. Por esse modelo de contrato, a empresa concessionária paga participações governamentais (taxas), tais como o bônus de assinatura (na assinatura do contrato), o pagamento pela retenção de área (no caso dos blocos terrestres), royalties e, em caso de campos de grande produção, participação especial. (Brasil, 1997)

21 No que se refere à área do pré-sal que já havia sido concedida (41.000 km² dos 120.000 totais do polígono), decidiu-se não mexer nos contratos existentes, sobretudo porque a Petrobras é a concessionária em 38.000 km², portanto 93% do pré-sal licitado. (Machado, 2013)

22 “Os Fundos de Riqueza Soberana, ou *Sovereign Wealth Funds* (SWFs), são fundos de investimentos estatais, em moeda estrangeira, nos quais são depositados recursos originários de parte das reservas nacionais, excedentes fiscais ou exportações de recursos naturais não-renováveis”. (Instituto de Pesquisas Tecnológicas, 2009) De acordo com Romão (2012, p. 21), no ano de “1953, foi criado o primeiro fundo no Kwait (*Kwait Investment Authority* – KIA). Hoje existem 75 fundos espalhados pelo mundo, a maioria localiza-se na Ásia e no Oriente Médio”.

23 “Doença holandesa” (ou maldição dos recursos naturais) é a denominação dada a um fenômeno real ocorrido na Holanda, durante a década 1970, quando a descoberta de grandes jazidas de gás natural deu origem a um processo de significativa realocação dos recursos na economia daquele país. Com o crescimento das vendas externas de gás natural, houve uma forte apreciação real da moeda holandesa, o que deprimiu as exportações industriais desse país, gerando desindustrialização. (Nassif, 2008)

24 Para avaliar os potenciais das áreas para fins da cessão onerosa, a ANP contratou a certificadora internacional Gaffney, Cline and Associates e a Petrobras contratou a DeGolyer and MacNaughton. “Ambas fizeram estimativas dos recursos contingentes e, em alguns casos, dos recursos prospectivos nessas áreas e utilizaram a metodologia do fluxo de caixa descontado para calcular o valor presente do barril de petróleo equivalente”. Os resultados em valores obtidos pela ANP foram mais altos que os da Petrobras. (Sousa, 2011)

25 Inicialmente, a intenção da Petrobras era formar parcerias com a iniciativa privada, como forma de dividir os custos bilionários do projeto. Todavia, o acordo com a Braskem, anunciado em 2010, acabou sendo desfeito. (Paduan, 2013)

26 A última rodada de concessão de áreas para E&P de petróleo, a 10ª, ocorreu em dezembro de 2008 (portanto ainda no governo Lula) e incluiu apenas blocos terrestres.

27 Na realidade, desde a criação do marco regulatório, o governo Lula e, atualmente, o governo Dilma, sofrem críticas tanto à direita como à esquerda. Os críticos à direita defendem que o viés estatizante subjacente a tal marco regulatório é prejudicial à produção de petróleo no país, cujo ritmo cresceu justamente por conta da abertura do setor aos players internacionais. Para os críticos à esquerda, o regime de partilha seria insuficiente, uma vez que o Brasil não deveria dividir com nenhuma empresa estrangeira uma riqueza tão imensa. Alguns mais radicais reivindicam que a Petrobras deveria tocar sozinha os projetos no pré-sal e ser reestatizada.

28 A expressão *shale oil* diz respeito à produção de petróleo por meio da tecnologia de injeção de produtos químicos sob pressão (*fracking* ou fraturação hidráulica) para deslocar as camadas profundas de folhelhos betuminosos de modo a liberar gás e óleo difícil de tirar (*shale gas/tight oil*). Em que pese os riscos ambientais oriundos dessa forma de extração de petróleo, sobretudo no que se refere a possíveis desastres ecológicos irrecuperáveis pela poluição de aquíferos, tal tecnologia poderia permitir um salto significativo na produção mundial de petróleo, o que provocaria uma sensível queda no preço do barril de petróleo. (Eiras, 2013)

29 Considerando dados de 2013, a participação do mercado no capital social, ou total da empresa (soma das ações ordinárias e preferenciais), é de 54%. (Petrobras, 2014)

30 Cabe salientar que Ildo Sauer, juntamente com o jurista Fabio Konder Comparato, impetraram uma Ação Popular antes da realização do leilão de Libra, solicitando que fosse declarada a nulidade do edital para tal pleito. Os principais argumentos da peça são os seguintes: a licitação transfere para empresas estrangeiras o poder de controle sobre a produção nacional; não foi apresentada qualquer justificativa para o afastamento da outorga direta e exclusiva da Petrobras em relação ao direito de exploração do campo; ao apontar que a parcela de petróleo relativa aos custos de

produção e lucro da contratada seja exportada *in natura*, o edital permite prejuízo aos empregos e arrecadação de impostos pelo governo. Com base nesses argumentos, Sauer e Comparato afirmam que estaria configurada violação aos princípios da soberania nacional, função social da propriedade, redução de desigualdades regionais e busca do pleno emprego. A juíza federal Carla Cristina de Oliveira Meira, da 21ª Vara Federal Cível em São Paulo, rejeitou tal Ação Popular, alegando que o edital de licitação do campo de petróleo de Libra tem a prerrogativa da “presunção de legalidade e baseia-se em estudos e opções da Administração Pública”. (Silva, 2013)

31 De acordo com Gabrielli, “quando houve a transformação do regime regulatório do petróleo no Brasil, em 2010, essa mudança ocorreu porque, com a descoberta do pré-sal, os riscos de exploração passaram a ser pequenos. [...] [O] regime anterior, o regime de concessão [Lei nº 9.478, de 1997], era adequado para áreas de alto risco exploratório. Esse regime exige, na entrada, um bônus alto, porque o concessionário passa a ser o proprietário do petróleo a ser explorado – e, portanto, ele vai definir *a priori* quanto vai dar ao Estado [...]. Mas o pré-sal é um oceano subterrâneo de petróleo. Que sentido há nas multinacionais pagarem alguns caraminguás para procurar petróleo em um oceano de petróleo?” (Gabrielli, 2013)

32 A respeito dos países produtores de petróleo, Lessa afirma que “[...] são sociedades atrasadas, com desequilíbrios sociais brutais, gastam boa parte do que ganham com armamento, enfrentam guerras religiosas e são objeto de intervenção de outros Estados, como Iraque, Líbia” (Instituto Humano Unisinos, 2013).

33 No período que ainda ocupava o Ministério da Casa Civil, em discurso proferido no Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, a atual Presidente Dilma Rousseff fez a seguinte colocação: “Não permitirei, se tiver forças para isto, que o patrimônio nacional, representado por suas riquezas naturais e suas empresas públicas, seja dilapidado e partido em pedaços. Tenham certeza de que nunca, jamais me verão tomando decisões ou assumindo posições que signifiquem a entrega das riquezas nacionais a quem quer que seja”. (Rousseff, 2010). Portanto, o leilão de Libra, de fato, evidencia uma discrepância entre o discurso e a prática da Presidente Dilma em relação à Petrobras e ao setor petrolífero brasileiro.

ELEUTÉRIO F. S. PRADO

DO SOCIALISMO CENTRALISTA AO SOCIALISMO DEMOCRÁTICO

Recebido em 10 de junho de 2014

Artigo encomendado pelo Editor

DO SOCIALISMO CENTRALISTA AO SOCIALISMO DEMOCRÁTICO

Resumo

O texto foi lido na conferência ministrada no XIX Encontro Nacional de Economia Política, em Florianópolis, no dia 5 de junho de 2014. Contém um esforço para refutar a tese liberal de que o projeto do socialismo redundaria necessariamente num autoritarismo ou, ainda pior, num totalitarismo. Para tanto, confrontam-se e se invertem as teses de Friedrich Hayek que apelam para a noção de complexidade como o objetivo de fazer uma defesa definitiva do sistema mercantil capitalista. Ademais, mostra-se que a concepção de socialismo de Marx é inerentemente democrática, já que está baseada numa forma descentralizada de organização social e na propriedade comunal – e não na propriedade estatal dos meios de produção. Com base na experiência da Comuna de Paris, Marx sustenta que os trabalhadores, quando podem, constroem sempre uma sociedade de produtores livremente associados com o fim de promover a autonomia e a liberdade de todos. A exposição se baseou em investigações inconclusas e visava promover uma retomada do debate sobre o socialismo.

Palavras chave: Socialismo; complexidade; planejamento centralizado; marxismo; razão burguesa.

Classificação JEL: B25; P11; P21.

Abstract

The paper was read at the conference given at the XIX National Meeting of Political Economy, held in Florianopolis, on June 5, 2014. It

ELEUTÉRIO F. S. PRADO

Professor sênior do Departamento de Economia da FEA/USP. Correio eletrônico: eleuter@usp.br. Blog na internet: <http://eleuterioprado.wordpress.com>.

contains an effort to refute the liberal thesis that the socialist project necessarily redounds in authoritarianism or, even worse, in totalitarianism. For that, it confronted and overturned Friedrich Hayek's theses that appeal to the notion of complexity in order of making a definitive defense of the capitalist market system. Besides, it shows that the conception of Marx's socialism is inherently democratic, since it is based on decentralized mode of social organization and communal proprietorship – and not on state ownership of the means of production. For Marx, as done in Paris Commune, the workers, when it is possible, organize themselves in a free association of producers in order of promoting autonomy and freedom for everyone. The exposition was based on inconclusive research and aims to promote a renewal of the debate on socialism.

Keywords: socialism; complexity; centralized planning; Marxism; bourgeois reason.

O campo de investigação a ser aqui apresentado contém três polos que se interpenetram: complexidade, lógica e economia política. Cada um deles é um subcampo de disputa na compreensão da sociedade moderna. No subcampo da complexidade, a disputa é ontológica: a sociedade é um sistema de interação baseado em regras e instituições ou uma totalidade de relações contraditórias em processo de mudança. No subcampo da lógica, a disputa é gnosiológica: para compreender a sociedade basta empregar as normas da ciência positiva ou se impõe como necessário pensar além por meio de uma cientificidade dialética. No campo do saber econômico, a disputa é, em última análise, entre a ciência vulgar, a economia política (em sentido estrito) e a crítica da economia política.

Esse campo de investigação se configurou há mais de dez anos quando li pela primeira vez um artigo do filósofo francês Gerard Lebrun em que ele faz um elogio ao pensamento de Friedrich Hayek. Este artigo, que se chama *A loteria de Friedrich Hayek – O pensamento de um intransigente (e sereno) apóstolo do liberalismo*, fora publicado no falecido *Jornal da Tarde*, em duas partes, em 7 de agosto e em 14 de agosto de 1984. Lebrun, que fora no passado um pensador de esquerda, agora passara ao campo do que ficou sendo chamado de neoliberalismo,

acolhendo favoravelmente o evolucionismo institucionalista do autor de *O caminho da servidão*. E o fazia desenvolvendo uma crítica do socialismo com certa argúcia e sofisticação – e essa crítica se tornou para mim um problema. Prendi-me às questões que esse artigo apresentava e que ainda hoje apresenta. Após lê-lo, eu precisava provar para mim mesmo, convencer-me, certificar-me de que o socialismo não redundava necessariamente nem num autoritarismo nem, muito menos, num totalitarismo.

No início, porém, a parada parecia perdida. Não havia ocorrido o fracasso do socialismo real? Ele não produzira sociedades ditatoriais em que a criatividade e a liberdade humanas haviam sido abafadas? Uma maior igualdade na repartição da renda e da riqueza não havia sido produzida com enorme custo de uma vida cotidiana pesadamente regulada de modo burocrático? O socialismo real não deixara um rastro de violência e opressão justamente contra os trabalhadores?

Preciso, pois, entrar na questão que me preocupava e ainda preocupa. Estava e estou interessado principalmente na crítica feita por esse economista da escola austríaca ao socialismo não só como realidade, mas, principalmente, como possibilidade histórica. Devo adiantar aqui, entretanto, que considero apologético o núcleo de sua compreensão do capitalismo que de fato existe. Em linhas gerais, concordo com

a tese de Horkheimer e Adorno de que, no século XX, o capitalismo se tornou uma sociedade administrada. Esse sistema, agora, não tem apenas uma aparência de sociedade livre que contraria a sua essência de sociedade opressiva, mas também se tornou capaz de simular a superação da alienação, da subordinação laboral e da exploração por meio de formas sociais intencionalmente dissimulantes. Não penso, porém, que isto fecha o horizonte das transformações da sociedade.

Avalio, ademais, que o modo de evoluir atual desse sistema de acumulação já não produz desenvolvimento; eis que gera principalmente uma sociedade insustentável – e um rastro de ruínas –, sob o nome de progresso. Pois desenvolvimento requer a humanização do ser humano – e não, meramente, por exemplo, mudança tecnológica, modernização ou mera expansão das forças produtivas. Para mim, a sociedade humana já não se encontra mais numa rota promissora, mas numa direção que espreita catástrofes antropogênicas, sociais e ecológicas. É preciso, pois, acionar o freio e mudar esse rumo.

Adianto, também, de saída, que procuro trazer o que se encontra nas obras clássicas. Chego, entretanto, a conclusões que não estão bem nítidas nos textos de Marx, mas que me parecem estritamente consistentes com eles. Ademais, atribuo as desventuras produzidas pelas

experiências socialistas à incapacidade histórica, mas também própria, de uma parte expressiva do marxismo, de superar os limites da razão moderna, da razão burguesa, na luta contra o capitalismo. Segundo penso, o marxismo tem caído, mesmo se a ele se opõe, numa pretensão cientificista, estrategista e tecnocrática que se eleva do próprio modo de produção capitalista. Pois essa pretensão, por estranho que pareça, nutre-se ainda de uma crença na acumulação de capital. Eis que esse marxismo só quer mudar o comando, mas não o trem do progresso. Deu, por isso, na teoria e na prática os argumentos que os liberais queriam para condenar o socialismo como um todo.

O artigo de Lebrun trata da disputa secular entre o liberalismo e o socialismo. Aí este último é compreendido como uma ordem construída com base no poder do Estado com a finalidade de realizar a “justiça social”. Segundo o autor, para encontrar a sua crítica definitiva, Hayek havia feito uma genealogia do socialismo, mostrando que sua origem se encontrava na razão construtivista que nascera com a civilização ocidental, mas que prosperara extraordinariamente com o desenvolvimento da sociedade moderna. Essa razão, cujo lema assumido se tornara “substituir o governo dos homens pela administração das coisas”, execrara sempre, desde o início, a “grande sociedade” fundada no mercado. (Hayek *apud* Lebrun, 1984)

Munida dessa pretensão, essa razão impôs para si mesma, como tarefa principal, substituir o livre jogo dos egoísmos, o estado de natureza, a anarquia do mercado, a sociedade espontânea por uma ordem construída propositadamente. Fazendo uso de sua grande – supostamente enorme – competência cognitiva e justeza de princípios, ela reorganizaria a sociedade. Suprimiria, assim, o mal do mundo e o substituiria por uma ordem social mais segura, mais justa e superior. Para muitos pensadores da modernidade, entre eles Bacon, Descartes, Hobbes, Kant etc., segundo Lebrun, “a ordem deliberada e fabricada valia sempre mais do que a ordem espontânea”. (Lebrun, 1984)

Como o seu alvo principal é o marxismo, Lebrun remete os seus leitores a um trecho de Marx e Engels, apresentando o primeiro autor como um “racionalista integral”, ou seja, como alguém que aprecia observar no mundo apenas os resultados que já estão contidos em seus próprios cálculos. Marx não escrevera na *Ideologia alemã*, pergunta ele, que

[...] enquanto os homens se encontram na sociedade natural [...] enquanto a atividade não é dividida voluntária, mas naturalmente, o agir próprio do homem torna-se para ele um poder estranho que se erige à sua frente, que o subjuga em vez de ser governado por ele. [...] Tal solidificação da nossa própria conduta, como um poder material sobre nós, que escapa ao nosso controle, que elide nossas expectativas, que anula os nos-

...os cálculos, constitui um dos aspectos fundamentais do desenvolvimento histórico até os dias de hoje? (Marx e Engels, 1980, p. 41)

Nesse trecho – isto é certo – é feita uma crítica da subordinação do indivíduo à estrutura social nas sociedades até agora existentes, caracterizadas por uma espontânea divisão social do trabalho. A essa sociabilidade evolvida e regulada inconscientemente é contraposta uma sociabilidade posta conscientemente, em que as pessoas podem escolher livremente aquilo que realmente desejam fazer. A passagem da primeira à segunda é, pois, considerada como uma condição necessária para a realização da autonomia e da liberdade humana, mas o professor de filosofia sugere, no entanto, que o autor principal estaria aí propondo a substituição da sociedade natural por uma sociedade administrada, dirigida por tecnocratas ilustrados, a qual não poderia deixar de vir a ser totalitária. Pois, para realizar esse propósito, seria necessário substituir a ordem espontânea do mercado por um sistema de regulação social impositivo, baseado no planejamento centralizado e na coerção necessária para fazê-lo funcionar. Desde logo, porém, como se sabe, é difícil subsidiar essa última afirmação com base nos textos do próprio Marx.

Entretanto, é preciso compreender melhor todo o argumento.

Segundo Lebrun, Hayek transferira o debate crispado do plano ideológico para o plano

ontológico. Ele opusera calmamente dois modos de pensar a sociedade: ou como uma ordem espontânea ou como uma ordem construída.

Na primeira alternativa, a sociedade é concebida como resultante de um processo evolutivo milenar de seleção de regras – um processo paciente e cego em que ela foi sendo criada aos poucos, sem qualquer desígnio, como uma ordem apenas razoável. Na segunda, a sociedade é vista como um produto progressivo da razão, a qual apenas se desenvolve e atinge o seu apogeu quando se torna uma ordem posta consciente e deliberadamente pelos homens organizados cientificamente.

No primeiro caso, a razão humana é pensada como uma faculdade adaptativa e, no segundo, ela se constitui como razão construtivista. Nessa segunda perspectiva, entende-se por ação racional “uma ação inteiramente determinada por uma verdade conhecida e demonstrável”. (Hayek *apud* Lebrun, 1984) Na primeira, ao contrário, ela é concebida como “uma triagem, sempre incerta, entre o provável e o improvável, uma acomodação de cada instante ao incognoscível”. (*ibidem*) Ora, essa divergência também se estende da perspectiva da ação para a perspectiva do conhecimento. Para que seja possível pensar a razão como faculdade segura e certa, capaz de dominar o mundo, a própria realidade é concebida como inteiramente explicável por meio de leis. Ao inverso, quando a razão é pensada apenas como faculdade adaptativa,

o mundo é tomado como um domínio muito complicado que não pode nunca ser bem apreendido pela capacidade cognitiva do homem. A razão modesta sabe, diz Hayek, “que é impossível para quem quer que seja levar conscientemente em conta todos os fatos distintos que compõe a ordem da sociedade”. (*ibidem*)

Aqui já se pode ver que Hayek, para derrubar o socialismo, reunira num mesmo argumento o velho ceticismo de David Hume com uma concepção contemporânea de complexidade. O que ele trouxera de Hume? Como se sabe, esse filósofo quis ser o Newton da psicologia e, para tanto, esforçou-se – como ele próprio indica no *Tratado da natureza humana* – para introduzir o método do raciocínio experimental nas ciências morais. Desse modo, como se sabe, ele explicara a causalidade pelo hábito, como associação de ideias. E, assim, tirara do princípio de causalidade toda pretensão ontológica de verdade, atribuindo-lhe apenas um valor prático utilitário – valor este que Marx, certamente, chamaria de burguês. O ceticismo moderno de Hume seria, conforme Hegel, absoluto: não apenas duvida dos sentidos para buscar um saber além deles, mas põe definitivamente em suspeita todas as afirmações de natureza metafísica, as quais não podem ser imediatamente fundamentadas no saber experimental.

Para Hayek, certa noção contemporânea de complexidade como modo de apreensão da realidade enfrentada pelo ser humano, tanto na

cognição quanto na prática, casa-se muito bem com a concepção humana de razão. Para ele, sob esse visor, a sociedade como um todo – e o mercado em particular – aparece como um sistema altamente complexo de interação que funciona de modo espontâneo e descentralizado e que jamais pode ser conhecido suficientemente para ser deliberadamente transformado.

Diante da ordem complexa, pois, os homens devem se resignar. Ela resulta de suas interações cegas e espontâneas, não de seu desígnio e de sua deliberação. Segundo Hayek, “não a inventamos nunca; não éramos tão inteligentes assim; caímos nela por acaso”. (*ibidem*) Segundo ele ainda, trata-se de um “feliz acaso, pois nenhum planejamento conseguiria produzir uma ordem tão complexa, assim como planejamento algum poderia remediar os seus defeitos”. (*ibidem*) O argumento é lapidar. Nessa perspectiva, torna-se mesmo um paradoxo pensar que a sociedade moderna possa vir a ser uma ordem planejada, posta conscientemente pelos homens. Na verdade, para Hayek, só resta aos homens se esforçarem para preservar essa ordem que se desenvolvera aos poucos ao longo dos séculos e que aos poucos alcançara um extraordinário grau de complexidade. Dessa concepção fatalista segue-se uma conclusão conservativa bem óbvia: aos homens só lhes cabe “respeitar e melhorar as regras que conduzem à formação dessa ordem espontânea” (*ibidem*), mesmo se esta lhes desagrade.

Na construção desse argumento que visa derrubar não apenas o que então ainda existia, mas mesmo todo o projeto de socialismo possível, o que ele traz da concepção contemporânea de complexidade? É certo, por um lado, que incorpora uma descoberta importante da ciência do século XX, um desenvolvimento que demorou séculos para ser alcançado. Por outro, é preciso perceber logo que a concepção de complexidade, tal como é apreendida por ele, não está em contradição com a concepção tipicamente moderna de ciência como ciência positiva. Pois ela é compreendida como mero atributo do mundo fenomênico, como resultado da extraordinária heterogeneidade das coisas e da imensa variedade das interações a que as coisas estão submetidas tanto no mundo natural quando no mundo social. Ora, assim se percebe imediatamente que a cientificidade em questão está perfeitamente encaixada no conceito marxiano de ciência vulgar, ou seja, naquela que apreende apenas os nexos aparentes entre os fenômenos e que procura oferecer, desse modo, apenas um entendimento plausível da realidade percebida e experimentada tal como esta se afigura no cotidiano da vida burguesa.

Em que consiste, porém, a novidade incorporada por Hayek ao seu sistema teórico? Como se sabe, o princípio arquitetônico mais importante constitutivo da ciência moderna é o sistema

dinâmico não linear – determinístico ou estocástico. E este, em última análise, consiste simplesmente num modo de pensar os eventos do mundo como sucessões ou encadeamentos de estados isolados que ocorrem numa temporalidade (se adicionada) puramente lógica. Ora, até o começo do século XX costumava-se pressupor que os sistemas concebíveis para apreender os fenômenos eram estáveis e se moviam em torno de atratores pontuais ou cíclicos. Tratava-se – hoje se sabe – de uma hipótese oclusa que se originara da fraqueza da capacidade de calcular da matemática – algo ainda notório mesmo no começo do século XX – mas não apenas dela. Pois medrara também de uma recôndita aspiração por estabilidade num mundo econômica e socialmente instável.

Em particular, é sob o suposto de equilíbrio e de estabilidade do equilíbrio que se constrói todo o edifício majestoso – mas internamente fraturado – da teoria neoclássica de equilíbrio geral de Walras até Arrow e Debreu. Esse suposto, quase um dogma da ciência moderna, porém, em meados do século XX, quando Hayek formula as suas ideias, fora já derrubado com a descoberta dos atratores estranhos, das bifurcações, do caos determinístico e dos comportamentos de ordem irregular que passaram propriamente a serem chamados, em matemática, de complexos.

A teoria dos sistemas dinâmicos não lineares abriu-se para algo inesperado, pois, agora, ela se tornou capaz, por exemplo, de apreender os processos descentrados, evolutivos e dependentes de trajetória. Em particular, ao simular o paralelismo de ações, tornou-se capaz de acolher no interior da cientificidade positiva comportamentos que se afiguravam como anárquicos. Permitira, pois, compreender melhor os processos naturais e sociais dispersamente organizados. Marx não denominara, criticamente, a economia capitalista como anárquica? Fora assim descoberta no próprio campo da matemática uma característica dos processos complexos que Hayek pôde aproveitar para refazer o elogio ao mercado. Para ele, o funcionamento descentralizado não podia ser visto mais como uma fraqueza, pois é uma característica intrínseca de certos processos que existem na natureza e na sociedade.

Ora, para Marx, o capitalismo é anárquico não porque opera descentralizadamente, mas porque depende de um processo inconsciente, cego e alienado de regulação fundado na constituição do trabalho abstrato. Esse ponto é crucial, mas Hayek, entretanto, recusa-se a apreendê-lo. Ele é capaz de compreender a fraqueza do entendimento, mas não o fetichismo da mercadoria, a inversão religiosa sujeito-objeto que ele implica. Prefere, então, pensar que Marx é um inimigo dos processos sociais espontâneos.

No artigo *Economia e conhecimento*, de 1936, ele toma a teoria do equilíbrio geral como paradigma do conhecimento do sistema econômico e a questiona em seu caráter de construção estática: “até que ponto” – pergunta – “a análise econômica formal contém qualquer conhecimento sobre o que acontece no mundo real”? (Hayek, 1948, p. 33) O seu ponto central, como se sabe, é que esse sistema de equações, em si mesmo uma “tautologia”, apenas ganha poder explanatório se for possível mostrar como o conhecimento requerido ao seu funcionamento é adquirido e comunicado. Pois, ao modo como é usualmente pensado, assume-se simplesmente que os agentes já sabem tudo o que precisam saber para que possam tomar as decisões corretas que produzem o equilíbrio. Assim, admitindo que sejam capazes de fazer previsões perfeitas – raciocina ele –, pressupõe-se o que se deveria poder provar.

É evidente que Hayek, para acolher e validar ainda essa construção como uma peça importante da compreensão do sistema econômico, considera fundamental passar a pensar o sistema econômico fora do equilíbrio, considerando como o conhecimento necessário ao seu funcionamento é produzido, distribuído e empregado. Porém, em nenhum momento desse artigo, questiona o fato de que a teoria do equilíbrio geral, para pensar o capitalismo como mero mercado, no melhor dos casos, trata o dinheiro apenas como mero meio de circulação. Suprime,

assim, o dinheiro como fim em si mesmo e, portanto, como coisa que permite comportamentos que entram em conflito com o bem-estar social. Ora, como se sabe, essa elisão é crucial para produzir uma representação harmônica do sistema capitalista, o qual se apresenta na aparência como um conjunto de mercados.

Hayek não abandona o esquema arquetípico da análise de equilíbrio geral: eis que a economia capitalista é apreendida ainda somente como mercado, ou melhor, agora como processo de mercado – um processo em que os agentes econômicos, cada um com o seu próprio plano subjetivo de ação, interagem de maneira descentralizada, com base em condições e informações locais e dispersas. Diz ele: “então, pode-se falar em estado de equilíbrio num ponto do tempo – mas isto quer dizer somente que os diferentes planos de ação feitos pelos indivíduos no correr do tempo são mutualmente compatíveis”. (Hayek, 1948, p. 41) Mas isto – assevera enfaticamente – é algo circunstancial que provavelmente nunca acontece já que a cognição subjetiva não apreende com perfeição, em geral, os “dados” objetivos. Mas por que, então, preocupar-se com o “estado admitidamente fictício de equilíbrio?” – pergunta. “A sua única justificação” – ele próprio responde – “é uma suposta existência de tendência ao equilíbrio”. Mais do que isto, reforça: “é apenas afirmando que essa tendência existe é que a Economia

deixa de ser um exercício de pura lógica para se tornar numa ciência empírica”. (Hayek, 1948, p. 44)

Para Hayek, portanto, o sistema econômico deve ser apreendido como um sistema de interações heterogêneas e descentralizadas. Para compreendê-lo nessa perspectiva, emprega os resultados da teoria da complexidade desenvolvida na matemática contemporânea, porém o faz apenas até certo ponto, pois mantém o velho pressuposto encontrado já economia política clássica segundo o qual o sistema econômico é inerentemente estável. Mais do que isso, esse sistema é para ele um extraordinário mecanismo cibernético autorregulado que constrange o comportamento dos agentes, levando-os a um permanente esforço de adaptação rumo, senão ao estado de ótimo, pelo menos, ao razoável e ao satisfatório. (Hayek, 1978, p. 11) E esse modo de pensar o sistema econômico – aponta – fora já concebido sem sofisticação, mas efetivamente, por Adam Smith, quando explicara o processo de formação dos preços. Para ele, estes flutuam, mas tendem para um atrator, o preço natural. Assim, o pressuposto de estabilidade ficara já inscrito na afirmação de que “o preço natural é como que o preço central ao redor do qual continuamente estão gravitando os preços de todas as mercadorias”. (Smith, 1983, p. 85)

Hayek sustenta, não há dúvida, que a tendência ao equilíbrio existe nos mercados e que ela

pode ser constatada empiricamente. (Hayek, 1948, p. 55) Mesmo sendo um suposto tão arraigado da teoria econômica liberal, pode-se, porém, contestá-lo tanto empírica quanto teoricamente. Por um lado, é evidente que os mercados experimentam flutuações demoradas, entram eventualmente em crise e apenas não se autodestroem por causa da constante vigilância do Estado. Por outro, ao formular um modelo dinâmico de formação de preço, tal como idealizado em palavras por Hayek, mediante o emprego das técnicas de modelagem computacional, se é fácil fazer com que seja estável, também é possível construí-lo para que venha a oscilar em torno de um atrator estranho e apresente, assim, comportamento caótico, sujeito a instabilidades e bifurcações endogenamente geradas.

Nesse ponto, ao tomar ciência de que esse autor tem uma compreensão cibernética do sistema econômico, adstrita à sua aparência mercantil, torna-se necessário retomar a questão da racionalidade. Como se viu, para Hayek, a ação prática e utilitária na esfera da sociedade pode ser guiada por uma norma pretenciosa, a racionalidade construtivista, ou por uma norma módica, a racionalidade meramente adaptativa.

No entanto, ambas essas racionalidades, como bem esclareceu Sohn-Rethel, são modos de ser da razão que nascera e prosperara com base no mesmo *nervus rerum*, ou seja, na sociabilidade posta pelo dinheiro. É da racionalidade

posta pelo dinheiro – em especial quando ele atua como momento privilegiado do processo capitalista de acumulação – que surge, como se sabe, em última análise, a ideologia iluminista da dominação do mundo, do predomínio do interesse do indivíduo atomizado, do progresso ilimitado das forças produtivas etc.

Como esclareceram Adorno e Horkheimer em *A dialética do esclarecimento*, toda essa racionalidade não escapa do maquinismo da época moderna, o qual privilegia a matemática e a consagra como o modo de pensar por excelência. Pois, recolhendo-se ao mero raciocínio, o pensamento não só evolui de modo algorítmico, mas tudo se encontra decidido mecanicamente – mesmo quando se permite que as perturbações aleatórias intervenham na trajetória do sistema. Ora, achando-se assim a salvo do mito – esclarecem esses dois autores –, o pensamento volta a cair no mito. Não só acolhe acriticamente, sem espanto, as relações sociais que se encontram reificadas, mas também “reifica-se num processo automático e autônomo, emulando uma máquina”. (Horkheimer & Adorno, 1985, p. 37) Mesmo se não parece à primeira vista, o raciocínio de Hayek funda-se também numa logicidade meramente matemática. Assim, ele permanece prisioneiro da inversão sujeito-objeto que só a dialética pode desvendar.

Ainda que difiram em pretensão, as racionalidades adaptativa e construtivista não deixam

de ser meramente manipulatórias. Elas avultam não só na indústria, mas também na administração da sociedade. Prosperam nessa última esfera não por mera pretensão equivocada, mas por causa das contradições, das misérias, dos dilaceramentos e das crises do próprio capitalismo. Em especial, é da autodestruição do capital que ocorre nas crises e do caos social por ela engendrado que medra na sociedade a racionalidade dita construtivista. E ela vem, não para realizar a justiça social, mas para salvar o sistema do capital de sua própria derrocada.

É preciso notar agora que a teoria econômica a partir do século XX passou a empregar a metáfora do centro de gravidade de dois modos distintos. (Freeman, 2006) Por um lado, ele é pensado como um estado de equilíbrio do sistema econômico, o qual pode ser descoberto por determinação simultânea. Esse equilíbrio é, assim, tomado abstratamente como se não fosse dependente do evoluir do próprio sistema. Este modo de pensar o equilíbrio é encontrado seja na teoria neoclássica original seja na teoria neoricardiana. Por outro, ele é tratado como um atrator dinâmico que varia no tempo e que é dependente de trajetória. Nesse caso, considera-se que o sistema econômico flutua em torno de determinados estados, mas estes se configuram na flecha do tempo, de acordo com circunstâncias cambiantes. Ora, esse é o modo de pensar o centro de gravidade que se encontra em Hayek.

Ora, esse modo de pensar também não se encontra em Marx? Aparentemente sim, pois ele escreveu em *O capital* que “o valor [da mercadoria] é o centro de gravidade em torno do qual giram seus preços e em relação ao qual as suas contínuas altas e baixas se compensam”. (Marx, 1983b, p. 138) Na verdade, a resposta é não – e isto precisa ser mostrado. Marx, tal como Smith, pensa o sistema econômico no tempo histórico. Entretanto, a mera historicidade do processo econômico é insuficiente para compreender o modo como ele pensa a formação dos preços. Pois concebê-la como algo que evolui no tempo histórico ainda é consistente com um modo de pensar que a vê como algo que se dá de modo oscilante, mas sem grandes rupturas, ou seja, sem mudanças decisivas engendradas de modo imanente. É bem evidente que esse autor não toma esse processo como inerentemente estável já que não menciona, como Smith, que “quaisquer que possam ser os obstáculos que os impeçam de fixar-se nesse centro de repouso e continuidade, constantemente tenderão para ele”. (Smith, 1983, p. 85) Ademais, um mero evolucionismo afigura-se insuficiente para pensar esta ou qualquer outra processualidade histórica na perspectiva de Marx, que é a da dialética. Para chegar a uma melhor compreensão desse processo, em primeiro lugar, é preciso lembrar como Marx contemplou as incongruências quantitativas entre os valores e os preços: trata-se, para ele, “da forma adequada a um modo de

produção em que a regra somente pode impor-se como lei cega da média à falta de qualquer regra”. (Marx, 1983a, p. 92) Essas incongruências, segundo ele, ocorrem na luta entre as ofertas e as demandas das mercadorias para se ajustarem, as quais “jamais coincidem, ou, se alguma vez coincidirem, é por mera causalidade”. (Marx, 1983b, p. 146) As constantes desigualdades entre as ofertas e as demandas nos mercados decorrem, para Marx, do antagonismo constitutivo da produção capitalista. E este se encontra já na relação contraditória do valor de uso e do valor, do processo de produção e do processo de valorização, do fato de que atividade econômica no capitalismo tem o valor por finalidade, sendo o bem, o valor de uso, apenas uma mediação necessária para a realização dessa finalidade. Em certas condições, os desvios dos preços em relação aos valores se anulam formando uma tendência à média que é importante para o cálculo capitalista; em outras condições, nos *booms* e nas crises, os preços se afastam fortemente do equilíbrio em função do próprio evoluir insaciável da acumulação de capital.

É evidente que Marx não implica com a relativa espontaneidade do processo mercantil porque é um autor filosoficamente construtivista, mas porque esta espontaneidade é a aparência naturalizada de um antagonismo social em processo que é, ao mesmo tempo, extraordinariamente dinâmico e terrivelmente dilacerador. Como se sabe, esse antagonismo, inscrito já na forma

mercadoria, revela-se com força nas posições de classe, na subsunção do trabalho ao capital na manufatura e na grande indústria, na exclusão das populações excedentes, na violência das crises de superacumulação e nas guerras imperialistas.

Não, o funcionamento estável não é uma característica do modo de produção capitalista, como defendem os liberais e os neoliberais. Ora, o próprio desenvolvimento da teoria da complexidade no campo da matemática derrubou a crença de que apenas os sistemas estáveis, capazes de durar indefinidamente, são sempre adequados para pensar os processos naturais e sociais. Mas é nesse pressuposto, jamais corroborado pelas evidências empíricas, que se assenta a argumentação daqueles que falam do capitalismo tomando por base apenas da esfera da circulação de mercadorias, do mercado.

Como já deve ter ficado claro, há uma compreensão da complexidade que se dá no âmbito da ciência positiva e que pode, assim, ser apreendida apenas no campo da matemática. No entanto, a dialética moderna, cujo potencial compreensivo foi Hegel quem descortinou, também tem, implicitamente, um modo de apreender conceitualmente a complexidade do mundo enquanto pressuposto ontológico da práxis humana e social. Aqui não se trata de apreender certas regiões do mundo natural ou social como sistemas de partes heterogêneas que interagem

heterogeneamente, que operam dispersamente e que evoluem segundo uma dinâmica não linear.

Como já indica por negação a própria noção de economia vulgar de Marx, a dialética moderna não apreende o real apenas pelos nexos externos entre os fenômenos, mas também como totalidade de nexos internos, contraditórios, em processo de devir e de transformação. A compreensão da íntima relação entre complexidade e dialética foi mais bem tematizada, segundo o meu conhecimento, por György Lukács em *Para uma ontologia do ser social* (2012; 2013) e por Karel Kosik na *Dialética do concreto* (1969). A relação fundamental entre a dinâmica dos processos não-lineares e a dialética dos processos contraditórios foi tratada recentemente por Lucien Sève no livro *Emergência, complexidade e dialética* (2005). Ele mostrou que os paradoxos postos no âmbito dessa matemática apenas podem ser apropriados racionalmente por meio do pensamento que acolhe a negação determinada, a contradição dialética.

Feita a crítica, é importante notar agora que Hayek apresentou de fato um desafio ao socialismo – pelo menos quando este é compreendido de um modo usual que fica bem aquém daquele apresentado por Marx em *O capital* – porque mostrou a impossibilidade do bom funcionamento do planejamento centralizado. Ora, como foi visto, o seu argumento é que o mercado no capitalismo, justamente porque

funciona sem centralização, de modo altamente complexo, é capaz de gerar e transmitir dispersamente a informação que é necessária para o seu próprio funcionamento. O problema da “divisão do conhecimento” é, segundo ele, “o problema central da Economia como uma ciência social”. Eis como o apresenta: consiste em saber “como a interação espontânea de um grande número de pessoas, cada uma delas possuindo apenas um conhecimento limitado, é capaz de produzir uma situação em que preços correspondem aos custos”, isto é, uma organização, um funcionamento, um evoluir que apenas ser produzido por alguém que detivesse um superconhecimento, ou seja, que “detivesse o conhecimento combinado de todos aqueles indivíduos”. (Hayek, 1948, p. 50)

É preciso reconhecer que há um núcleo racional nesse argumento, mesmo se ele é apresentado para fazer um elogio do mercado. Mesmo se ele se ilude – e ilude – sobre a crítica de Marx ao capitalismo.

Pois esse questionamento não levanta um problema adstrito apenas ao modo de produção capitalista em que se cristaliza a forma mercadoria como forma dos produtos do trabalho; ao contrário, ele põe uma questão que se afigura bem geral, inclusive porque se aplica também a outros âmbitos da ação humana, como, por exemplo, aquele da própria interação comunicativa que faz uso da linguagem natural. É óbvio

que seria impossível, por exemplo, concentrar numa instância única todo o conhecimento disperso e necessário para a vida cotidiana das pessoas mesmo numa tribo – quanto mais na grande sociedade! Em suma, dizendo de outro modo, o problema da complexidade da informação e do conhecimento é um problema realmente existente – e não algo que possa ser superado por uma racionalidade tecnocrática capaz de imaginar um socialismo de computadores.

A força desse argumento tem atraído socialistas – especialmente aqueles que acham não só possível, mas também, razoável pensar numa economia socialista que seja ainda baseada no mercado. Eles compreendem a tese de Hayek que afirma ser inerente a existência de uma grande divisão do conhecimento na sociedade, em particular, na sociedade altamente complexa contemporânea, como uma negação absoluta da possibilidade de eliminar a forma mercadoria dos produtos do trabalho e, assim, o dinheiro, o capital, em suma, o próprio mercado. (Burczak, 2006)

Nesse ponto, é preciso exclamar: eis aí, esse modo de pensar o socialismo é totalmente inconsistente com a teoria crítica exposta em *O capital!* Ele não deve nada a Karl Marx, pois é – isto sim – súdito de autores como Friedrich Hayek. Porém, vem a ser importante reconhecer que a sociedade humana em geral tem de ser compreendida, de modo transistórico,

como ontologicamente complexa – eis que ela é sempre um plexo de relações sociais contraditórias, altamente dinâmicas e heterogêneas, que formam uma totalidade concreta. E por essa posição, entenda-se com Karel Kosik, aquela que apreende “a realidade em suas íntimas leis e revela, sob a superfície e a causalidade dos fenômenos, as conexões internas, necessárias, colocando-se em antítese à posição do empirismo, que considera as manifestações fenomênicas e casuais, não chegando a atingir a compreensão dos processos evolutivos da realidade”. (Kosik, 1969, p. 33)

A concessão desse ponto não é, porém, inócua. Ela visa, crucialmente, abater uma tese que grande parte da tradição marxista acolheu acriticamente. Pois, a compreensão de toda sociabilidade como inerentemente complexa implica que ela se engendra de maneira descentrada, o que entra em aberto conflito com toda pretensão centralista, em particular, com a pretensão de construir um modo de produção centralmente programado. Eis que, também, o socialismo – penso – não pode ser confundido com o que parece ter sido e, às vezes, ainda se afigura que é, ou seja, com um sistema de acumulação centralizado em competição com o modo de produção capitalista, visando alcançar o mais eficiente e célere desenvolvimento das forças produtivas. O socialismo, ao contrário, pressupõe a superação da acumulação pela acumulação e, assim, do crescimento automático.

Estou sendo herético na tradição do marxismo? Em última análise, não creio. É possível – penso – encontrar os traços de um socialismo não centralista nas obras de Marx. É preciso lembrar aqui que Marx delinea as características do socialismo, primeira fase do comunismo, já no primeiro capítulo de sua obra magna, precisamente depois de apresentar o fetichismo da mercadoria e o seu segredo – antes, portanto, de apresentar o sujeito automático “capital” e, assim, a exploração do homem pelo homem e as posições de classe, respectivamente, capitalista e trabalhadora assalariada. Eis que, também, não se encontra aí qualquer avaliação positiva de qualquer forma de socialismo de mercado. Para Marx, como bem se sabe, quando as condições históricas se tornam maduras, a forma mercadoria engendra a forma dinheiro, a forma dinheiro engendra a forma capital e a forma capital engendra o trabalho assalariado. Por isso, o socialismo se define significativamente em *O capital*, antes mesmo de que a produção e a circulação do capital tenham sido apresentadas, pela negação da forma mercadoria dos produtos do trabalho.

Tão logo é desvelado o ocultamento das relações sociais nas relações de coisas – coisas que, por isso mesmo, tornam-se fetiches – e, assim, o caráter inequivocamente religioso do sistema que engendram, o socialismo é apresentado como tarefa histórica necessária à emancipação do ser humano em geral em relação à sociedade natural.

Ao fazer essa anotação, não se descobre já o segredo da divergência fundamental entre Marx e Hayek? Pois o economista austríaco não tratara o sistema mercantil como ordem moral que deve sobreviver? (Prado, 2009) Não construíra meticulosamente um discurso que sacralizava o reino fetichista da mercadoria? Não pedira aos racionalistas do Iluminismo para cultuarem a ordem anárquica dos mercados? Não exigira do racionalismo moderno a sua submissão religiosa a um funcionamento incognoscível?

Em geral, os pensadores liberais partem do indivíduo para explicar e justificar, mas têm como propósito implícito bancar uma apologia do sistema. Mais do que isso, o que fazem na verdade é apresentar o sistema mercantil como um objeto de culto – como uma objetividade sagrada e intocável. Ora, sob tanta devoção à sociabilidade que se apresenta como mercado, a crítica do totalitarismo que vem da intervenção reguladora do Estado é já uma defesa do absolutismo do próprio funcionamento mercantil. Pois, como se sabe, sob o assédio da mão do mercado esconde-se a infame manipulação invisível do capital com a sua gana insaciável por trabalho humano. Uma ganância, aliás, que não apenas oprime constantemente os trabalhadores em geral, mas é capaz de recorrer ao mais brutal totalitarismo do Estado quando isto lhe convém.

Porém, como o socialismo se encontra delineado em *O capital*? Desde logo, não é aí apresentado como um novo sistema intransparente que tem como tarefa principal competir com o capitalismo na acumulação de capital. Ao contrário, a sua tarefa é por fim ao “véu místico” que recobre a sociabilidade dos produtores no modo de produção capitalista. Para tanto, tendo por base as realizações práticas da Comuna de Paris, o socialismo está concebido aí por negação. No capitalismo, as relações sociais de produção são indiretas, apresentam-se como relações sociais de coisas. No socialismo, ao contrário, as relações sociais de produção devem ser diretas e, portanto, não podem estar subsumidas à forma mercadoria, à forma dinheiro e à forma capital. No capitalismo, os trabalhadores são organizados com base no despotismo inerente à relação de capital; no socialismo, os trabalhadores devem se organizar livremente, formando uma sociedade verdadeiramente democrática, em que não há trabalho assalariado.

No capitalismo, a produção e a repartição estão determinadas por um processo cego – o processo de formação do valor enquanto trabalho abstrato e socialmente necessário –, o qual se impõe aos seres humanos com a “violência de uma lei natural”. No socialismo, o processo é consciente. “Só para fazer um paralelo com a produção de mercadorias” – diz Marx – o tempo de trabalho concreto, conscientemente medido por meio de um sistema de contabilidade

social, regulará “a proporção correta das diferentes funções de trabalho conforme as diversas necessidades” e servirá de “medida da participação individual dos produtores no trabalho comum”. (Marx, 1983a, p. 75) Trata-se, portanto, implicitamente, de um sistema de trocas não mercantis, simples e diretas como diz Marx, porque são mediadas por senhas representativas de tempo de trabalho concreto – e não por um objeto fetichista, o dinheiro. Logo, é importante enfatizar que esse “tempo de trabalho concreto” do socialismo não pode ser confundido com o “tempo de trabalho socialmente necessário” do capitalismo.

Ademais, outra anotação é fundamental aqui: não se deve confundir essas senhas que funcionam só como meio de troca com o dinheiro-trabalho criticado por Marx nos *Grundrisse*. Antes de tudo porque elas não são dinheiro – elas não circulam. Troca? Falei em troca? Pode haver troca no socialismo? Marx não escrevera na *Crítica do Programa de Gotha* que “no interior da sociedade cooperativa, baseada na propriedade comum dos meios de produção, os produtores não trocam os seus produtos”? (Marx, 1966, p. 8) É claro, no socialismo, os produtores não trocam o produto de seu trabalho, eles trocam direta e socialmente o seu trabalho concreto. E o fazem produzindo e adquirindo os bens que resultam do trabalho social. Pois, como escreveu Marx, cada trabalho é agora “parte componente do trabalho total” da sociedade.

Como o sistema produtivo e distributivo do socialismo não pode ser regulado por leis cegas, terá necessariamente de assumir o caráter de um processo planejado voltado exclusivamente para a produção de valores de uso. Mesmo sendo planejado em vários níveis, terá, necessariamente, de operar como um sistema que gera informações, conhecimentos, decisões, demandas éticas etc. de modo descentralizado, da base da sociedade para cima, para outros níveis de organização, locais, regionais etc.

Uma exposição ampla das teses de Marx sobre o socialismo se encontra no livro de Peter Hudis, *A concepção de Marx sobre a alternativa ao capitalismo*. (Hudis, 2012) Também recomendo um texto de Eduardo Maldonado, *A base econômica do socialismo de Marx*. (1996)

Em resumo: em minha opinião, o socialismo delineado por Marx requer necessariamente o planejamento descentralizado e democrático – e não o planejamento centralizado, posto em prática no “socialismo real”. O socialismo é a superação tanto da sociedade natural, espontânea e anárquica quanto da sociedade construída, administrada e hierárquica. O socialismo é uma formação social constituída pela associação heterogênea e pluralista de pessoas livres e emancipadas. Ele se organiza economicamente com base na autogestão, comunitária, consciente e democrática de trabalhadores. Pressupõe, assim,

que a complexidade do social se desenvolve como uma totalidade descentrada.

Marx diz que o reflexo religioso só pode desaparecer do mundo real quando as relações entre os seres humanos se tornarem transparentes e racionais. Mas o que ele entende por uma vida efetivamente racional? Desde logo, aquela que configurará no momento em que o homem puder superar a inversão sujeito-objeto, a sociabilidade dilacerada e a unificação totalizante do Estado, as quais caracterizam tanto o capitalismo propriamente dito quanto o sistema de acumulação centralizado.

Se a racionalidade do mundo moderno, a racionalidade burguesa pode ser dita, com Max Weber, uma racionalidade de dominação do mundo, a racionalidade a ser posta pelo socialismo deve contrariá-la; deverá ser – isto sim – uma racionalidade da conciliação do mundo. Estamos, pois, diante uma utopia, de um lugar que ainda não existe? Sim, de certo modo. Porém, trata-se também de uma possibilidade real, inscrita no próprio capitalismo, ainda que difícil de ser alcançada. Por isso, com Ernst Bloch, termino: “O mundo existente é o mundo passado, porém o anseio humano, em ambas suas formas – como inquietude e como sonho acordado – é a vela que leva ao outro mundo”. (Bloch, 2005) Não sem luta – evidentemente.

Bibliografia

ADORNO, Theodor W. & HORKHEIMER, Max. *Dialética do esclarecimento*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985.

BLOCH, Ernst. *O princípio esperança – Volume I*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

BURCZAK, Theodore A. *Socialism after Hayek*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2006.

FREEMAN, Alan. “An invasive metaphor: the concept of center of gravity in Economics”, *Munich Personal RePEc Archive*, n. 6812, jul./2006.

HAYEK, Friedrich. “Economics and knowledge”. In: HAYEK, Friedrich. *Individualism and economic order*. South Bend: Gateway, 1948.

HAYEK, Friedrich. “The errors of constructivism”. In: HAYEK, Friedrich. *New studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1978.

HUDIS, Peter. *Marx’s concept of the alternative do capitalism*. Leiden: Brill, 2012.

KOSIK, Karel. *Dialética do concreto*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.

LEBRUN, Gérard. “A loteria de Friedrich Hayek: O pensamento de um intransigente (e sereno) apóstolo do liberalismo”. *Jornal da Tarde*, 7 e 14 de maio de 1984.

LUKÁCS, György. *Para uma ontologia do ser social – Volume II*. São Paulo: Boitempo, 2013.

LUKÁCS, György. *Para uma ontologia do ser social – Volume I*. São Paulo: Boitempo, 2012.

MALDONADO FILHO, Eduardo. “A base econômica do socialismo de Marx”. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, XXIV, 1996, Águas de Lindóia. *Anais do XXIV Encontro Nacional de Economia*. Águas de Lindóia: ANPEC, 1996.

MARX, Karl. *O capital: Crítica da Economia Política*. Volume I, Tomo I. São Paulo: Abril Cultural, 1983a.

MARX, Karl. *O capital: Crítica da Economia Política*. Volume III, Tomo I. São Paulo: Abril Cultural, 1983b.

MARX, Karl. *Critique of the Gotha Program*. New York: International Publishers, 1966.

MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. Portugal: Editorial Presença, 1980.

PRADO, Eleutério F. S. “(Neo)Liberalismo: da ordem natural à ordem moral”. *Outubro*, n. 18, 2009.

SEVE, Lucien. *Émergence, complexité et dialectique: Sur les systèmes dynamiques non linéaires*. Paris: Odile Jacob, 2005.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações: Investigação sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

LUCIANA ROSA DE SOUZA

PATH DEPENDENCE EM POLÍTICAS PÚBLICAS: UM
ESTUDO DO CASO DAS POLÍTICAS ANTIPOBREZA NO
MÉXICO, BRASIL E PERU

Recebido em 27 de março de 2014

Aprovado em 02 de julho de 2014

PATH DEPENDENCE EM POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO DO CASO DAS POLÍTICAS ANTIPOBREZA NO MÉXICO, BRASIL E PERU

Resumo

Especialmente após 1990, uma certa homogeneidade vem sendo observada no desenho das políticas de alívio à pobreza na América Latina. Estudos a respeito da formulação das políticas sociais vêm obtendo boas experiências nos países latino-americanos, particularmente no que se refere às ações antipobreza. Este artigo estuda detalhes evolutivos presentes no desenho dos programas para mitigar a pobreza implementados por México, Brasil e Peru. Estes países foram escolhidos como casos representativos do que vem acontecendo na política de alívio à pobreza na região. A metodologia usou o conceito de *path dependence* para analisar as medidas antipobreza desenhadas por estes países. Este artigo concentrou seu estudo nos programas de transferência de renda com condicionalidades e nas estratégias antipobreza implementadas nestes três países. A pesquisa mostrou evidências de aprendizagem e de um processo de *path dependence* dentre as ações para aliviar a pobreza executadas por México, Brasil e Peru.

Palavras-chave: *Path dependence*; aprendizagem; homogeneidade; programas de transferência de renda com condicionalidades; estratégias de alívio à pobreza; *Oportunidades*; Bolsa Família; *Juntos*; *Vivir Mejor*; Brasil sem Miséria; *Creceer*.

Classificação JEL: H41, H83.

LUCIANA ROSA DE SOUZA

Professora do curso de Economia da Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP.

Abstract

Especially after 1990, a kind of homogeneity has been seen in the design of poverty alleviation policies in Latin America. The studies about the

formulation of social policies have been given good experiences by Latin America countries, particularly regarding anti-poverty policies. This paper studies the evolution details about the design of mitigation poverty programs implemented in Mexico, Brazil and Peru. These countries were chosen as representative cases concerned with poverty alleviation schemes in the region. The methodology used the path dependence concept to analyze anti-poverty schemes designed by these countries. This paper focuses on conditional cash transfer and anti-poverty strategies implemented in these three countries. The research shows evidence of a learning process during the path dependence procedure among the formulation of anti-poverty schemes in Mexico, Brazil and Peru.

Keywords: Path dependence; learning; homogeneity; conditional cash transfer; anti-poverty strategies; Oportunidades; Bolsa Família; Juntos; Vivir Mejor; Brasil sem Miséria; Crecer.

I. Introdução

A presença de certa homogeneidade no desenho das ações para aliviar a pobreza na América Latina tem sido notória desde meados da década de 1990. Constatamos a similitude das ações antipobreza ao observarmos que os programas

para executá-las, em vários países da região, diferem pouco ou quase nada. Na realidade, o estudo das medidas implementadas para reduzir as taxas de pobreza na região indica a prevalência de ações incrementais ou marginais. Este foi um dos temas discutidos por este artigo, que analisou: a) os desenhos dos programas de transferência de renda com condicionalidades (doravante usaremos a sigla PTRC), e b) a formulação das estratégias de alívio à pobreza que emergiram em México, Brasil e Peru.

Deste modo, o artigo analisou evidências da presença do conceito de *path dependence*¹ dentre as políticas antipobreza na América Latina. Entendemos que este conceito pode esclarecer as causas da homogeneidade verificada dentre estas ações. Neste sentido, focamos o estudo na América Latina, pois esta tem sido uma região rica em experiências. Graças a esta riqueza de práticas, a região ofereceu evidências para investigarmos os processos de aprendizagem e *path dependence* no desenho destas políticas.

Se, por um lado, a América Latina é uma região previda por desigualdades sociais, econômicas, políticas, geográficas e culturais, as quais demandariam práticas mais heterogêneas para que as populações pobres pudessem alcançar um melhor padrão de vida, por outro identificamos

melhoras substanciais na formulação das ações para aliviar a pobreza, especialmente após meados dos anos 1990, quando a difusão destas medidas na região passou a ser um fato inconteste.

Entendemos que o estudo de caso do México, Brasil e Peru é bem representativo do que de fato tem sido observado no desenho das práticas para mitigar a pobreza na América Latina. Justificamos a escolha dos três países a partir do estudo da evolução histórica de suas políticas sociais, especialmente aquelas focadas no público mais pobre. México e Brasil vêm há anos servindo como exemplos bem sucedidos de países que implementaram medidas antipobreza. Em face desta constatação, o governo peruano deliberou aproveitar a formulação das medidas executadas por México e Brasil, optando por aperfeiçoar seu desenho. Assim, a análise deste processo – México e Brasil como referências para Peru, que aprimorou e aplicou mudanças no desenho dos primeiros – sugere a existência de processos de aprendizagem e *path dependence*.

Deste modo, as questões orientadoras da pesquisa desenvolvidas neste artigo foram: a) Por que o desenho dos PTRCs na América Latina vem sendo tão homogêneo? Estariam eles limitados pela formulação das políticas de alívio à pobreza, a qual tem sido influenciada pela difusão de políticas Mundo afora?; e b) Por que o desenho da política para atenuar a pobreza na região vem sendo semelhante? A hipótese,

para a qual juntamos evidências neste artigo, entende que o processo de *path dependence* nas políticas sociais engendra processos de aprendizagem (oriundos de *feedbacks* positivos), os quais contribuem para a difusão de políticas e para a existência de homogeneidade dentre os programas direcionados a mitigar a pobreza.

Procurando responder às questões suscitadas anteriormente, o artigo foi dividido em três eixos, para além da introdução e de considerações finais. No primeiro, apresentamos as bases teóricas que avaliam o aprendizado na formulação de programas para aliviar a pobreza e discutimos as razões que explicam a semelhança constatada dentre estes programas. No segundo eixo, delineamos as consequências do processo de *path dependence* sobre o desenho dos PTRCs, tendo como referência os casos de México, Brasil e Peru. No terceiro eixo, mostramos as estratégias de alívio à pobreza implementadas nos três países. A pesquisa foi conduzida com base na revisão bibliográfica de artigos e livros que versam a respeito do tema e consulta a sítios eletrônicos oficiais dos países (e agências multilaterais) que implantaram ações antipobreza.

2. Algumas reflexões sobre as políticas ao longo do tempo

Desde os anos 1950, estudiosos da administração pública apontam que a formulação das políticas

públicas apresenta modificações incrementais no decorrer do tempo. Lindblom (1959, p.84) afirmou que “nas democracias Ocidentais as políticas são escolhidas com diferenças apenas incrementais”. Neste sentido, tem sido raro observar formulações e execuções de políticas que sejam radicalmente diferentes das anteriores.

A teoria que estuda o processo de *path dependence* nas políticas sociais tem sido recorrentemente adotada para analisar a evolução de uma determinada política pública ao longo do tempo. Esta teoria preocupa-se em apreender a dimensão temporal presente no planejamento e execução das políticas sociais, pois entende que o tempo ajuda na compreensão dos resultados positivos ou negativos gerados pelas intervenções públicas. (Pierson, 2004) Uma das definições correntes do conceito de *path dependence* diz que o termo “significa que estados, ações ou decisões correntes e futuras dependem de um caminho previamente definido pelos estados, ações ou decisões tomadas anteriormente”.

(Page, 2006)

Há diferentes definições para o termo *path dependence*. Sewell (1996, p.262-263), por exemplo, afirmou que “[...] o que acontece em um ponto inicial do tempo afetará resultados possíveis em uma sequência de eventos que ocorrerão em um ponto final de tempo”. A definição de Sewell indica que programas desenhados no passado afetam outros que os sucederão no futuro. Neste

artigo, entendemos como *path dependence* processos nos quais prevalecem retornos positivos que, por sua vez, reforçam uma rota de aprendizagem para a formulação da política social. Nas palavras de Pierson (2000), *path dependence* se justifica e se reforça via “processos de retornos positivos”. Já Levi, discutindo o conceito de *path dependence*, assinala que:

Path dependence tem significado, [...] que uma vez que um país ou região tenha começado um caminho, os custos de reversão são muito altos. Existirão outros pontos para escolha, mas dificuldades nos arranjos institucionais obstruem uma reversão fácil para a escolha inicial. Talvez, a melhor metáfora seria uma árvore ao invés de um caminho. (Levi, 1997, p. 28)

Finalmente, Arthur (1994 *apud* Pierson, 2000, p. 20) e David (2000 *apud* Pierson, 2000, p. 20)² ressaltaram que “*path dependence* refere-se a dinâmica do processo que envolve retornos positivos, os quais geram resultados múltiplos dependendo de uma sequência particular de eventos desdobrados”. Neste artigo assumimos *path dependence* como um processo que engendra resultados positivos que se alimentam ao longo do tempo. Argumentamos que têm prevalecido resultados positivos dentre as medidas aplicadas para aliviar a pobreza na América Latina. Tais resultados fundamentam a aprendizagem vivenciada, a qual justifica a presença de ações homogêneas ou semelhantes.

Por conseguinte, *path dependence* e aprendizagem são processos que tendem a aparecer juntos. Enquanto *path dependence* identifica os resultados positivos de uma determinada ação formulada, a aprendizagem mostra como estes resultados foram apropriados no desenho das novas ações que serão implementadas. Neste sentido, usamos o conceito de *path dependence* como fundamento teórico para identificar a existência de um processo de aprendizagem (calcado em resultados positivos) no desenho e execução das práticas de alívio à pobreza no México, Brasil e Peru. Adotamos o conceito de *path dependence* por entendermos que uma política pública deve ser analisada como uma longa sequência de mudanças incrementais. (Lindblom, 1959)

No que concerne aos motivos evocados para justificar a semelhança observada (muitas vezes) nas políticas públicas, Smith afirmou que “aumentos nos recursos orçamentários, formulação maciça de novos programas, e ampliação da oferta de dinheiro, conselheiros e programas embalados pela assistência externa penetrou nos sistemas de formulação de políticas”. (Smith, 1973, p. 199) Logo, restrições orçamentárias, incertezas eleitorais e teorizações oferecidas por “especialistas” (e disseminadas por agências multilaterais) têm sido as justificativas mais frequentes para a homogeneidade constatada

dentre os programas antipobreza na América Latina.

Portanto, o estudo do fazer político nos países Ocidentais mostrou a prevalência de um consenso mínimo, no qual a maioria dos partidos políticos se apoia. Referendando esta afirmação, citamos Lindblom quando ele afirmou que:

Os comportamentos dos partidos políticos são orientados por atitudes públicas e por teorias políticas que não podem conceber a sobrevivência da democracia (nos Estados Unidos) na ausência de um acordo fundamental sobre questões potencialmente polêmicas, com consequente limitação dos debates políticos a diferenças relativamente pequenas em termos de política. (Lindblom, 1959, p. 84)

Considerando a citação, entendemos que existe uma base fundamental de ações (sejam elas políticas, econômicas ou sociais) que geralmente criam um consenso político. Esta base de ações tende a se espalhar pelo Mundo a partir do momento em que, ao ser posta em prática, produz resultados positivos. Escolher uma política inovadora (capaz de romper com o fazer político anterior) é, para um político/gestor, uma decisão arriscada e de consequências incertas. (*ibidem*, p. 84) Ou seja, uma política radicalmente diferente daquelas que foram planejadas e executadas anteriormente traz em si incerteza e risco, daí a semelhança na escolha das ações

nas áreas sociais e econômicas. Nesta circunstância, o comportamento dos gestores públicos fica circunscrito à percepção de que “mudanças incrementais impedem erros derradeiros de maneiras diversas”. (*ibidem*, p. 85)

Destarte, interpretamos que os PTRCs configuram certo “consenso” dentre as medidas para aliviar a pobreza postas em prática pelos diversos partidos políticos que vêm se alternando no poder na América Latina. Ao mesmo tempo, consideramos que as estratégias antipobreza vêm paulatinamente criando um consenso político na região. O estudo de caso dos três países contribuiu para reforçar a perspectiva de que consensos políticos têm sido estabelecidos no que concerne à formulação de ações para mitigar a pobreza e que a maioria dos países tende a copiar as práticas bem sucedidas executadas por seus vizinhos.³ (Dobbin *et al.*, 2007) Neste sentido, na medida em que uma política pública é implementada (em um país) e gera resultados positivos, há uma forte tendência de que a mesma seja imitada por outros países. No próximo tópico continuamos com esta discussão ao investigarmos os casos dos PTRCs nos países citados.

3. Path dependence, aprendizagem e homogeneidade: uma análise a partir dos PTRCs do México, Brasil e Peru

As ações para atenuar a pobreza executadas por México, Brasil e Peru têm como ponto comum e central os PTRCs, posto que alcançaram espaço privilegiado dentre as medidas orientadas para reduzir as taxas de pobreza na América Latina. No México, há uma maior tradição nos PTRCs, já que, lá, tais programas foram adotados nacionalmente desde 1995.⁴ (Levy, 2006) No Brasil, o acúmulo de experiência com os PTRCs remonta a 1995, em nível local/municipal.⁵ Somente após 2001 o país adotou o PTRC com abrangência nacional, enquanto o Peru criou o seu primeiro PTRC em 2005 (Perova & Vakis, 2009) inspirado nos programas mexicano e brasileiro. O Peru pôde se aproveitar de todas as avaliações realizadas nos PTRCs brasileiro e mexicano, sendo assim, tentou criar um PTRC com menos falhas.

A literatura que discute avaliação dos PTRCs na América Latina tem nos trabalhos de Rawlings & Rubio (2003a e 2003b) uma referência importante. As autoras afirmaram que as avaliações dos PTRCs na América Latina sugerem a existência de três gerações ou três momentos diferentes. A primeira geração de programas foi desenvolvida por México,⁶ Brasil,⁷ Honduras, Jamaica e Nicarágua. As essências dos programas desta geração foram: a) adequação dos programas aos processos administrativos; b) ampliação da cobertura, ou seja, expansão para áreas mais pobres; c) averiguação dos impactos esperados;

d) análise dos efeitos não esperados; e) estudo das percepções de beneficiários e parceiros a respeito do programa; e f) a relação custo-efetividade dos mecanismos de transmissão do programa. (Rawlings & Rubio, 2003a, p. 7)

A segunda geração de PTRCs foi composta por Colômbia, Jamaica e áreas urbanas do México (Rawlings & Rubio, 2003a),⁸ e beneficiou-se da experiência acumulada com os programas de primeira geração, o que reduziu a incerteza via resultados demonstrados e avaliados. Ao mesmo tempo, os países integrantes da segunda geração tiveram um contexto socioeconômico e político que pressionou para a implementação deste tipo de programa. Além disso, os planos para execução incluíam a expansão dos PTRCs no curto prazo. (*ibidem*, p. 14)

Uma terceira geração de programas teria seu foco em avaliações de impacto de médio prazo, centradas em: a) questões de sustentabilidade do programa ao longo do tempo; b) mudanças comportamentais no decorrer do tempo; e c) impactos sobre o bem-estar das famílias. (*ibidem*, p. 16) Finalmente, as autoras recomendam que a terceira geração de PTRCs, deveria ter sua efetividade avaliada a partir da conciliação de diferentes medidas para gerar renda e emancipar economicamente os beneficiários. De acordo com Rawlings & Rubio (2003b, p. 24), o ideal seria “a criação, o fortalecimento de programas

exclusivamente dedicados à geração de renda, assegurando, por sua vez, a adequada coordenação destas iniciativas tanto com os programas de transferência de renda com condicionalidades (PTRCs) como com outras estratégias de diminuição da pobreza”.

Entendemos que *Juntos* integra a terceira geração, com foco na sustentabilidade do programa ao longo do tempo, nas mudanças comportamentais dos beneficiários e nos impactos sobre o bem-estar da família, enquanto *Oportunidades* é um componente da segunda geração, cuja meta foi a expansão para as áreas urbanas do México. O Bolsa Família, num primeiro momento, concentrou-se na oferta de serviços públicos de qualidade e assumiu a ênfase na geração de emprego e renda, após 2011, por meio da Estratégia Brasil sem Miséria.⁹ Argumentamos que as diferenças dentre os PTRCs no México, Brasil e Peru são incrementais e evidenciam a presença de um processo de aprendizagem permeado pela sugestão de Rawlings & Rubio (2003a e 2003b).

O programa mexicano (*Oportunidades*) almeja superar a pobreza entre gerações. Sendo assim, seus recursos são direcionados às crianças e jovens, ao passo que *Juntos* oferta meios para inserção econômica dos beneficiários no intuito de reduzir a pobreza na geração atual, no curto e médio prazos. Neste caso, a renda transferida é circunstancial. Já o PTRC brasileiro,

conhecido internacionalmente por Bolsa Família, tem sido usado para estimular a demanda por proteção social via políticas de cunho universal, logo, o programa não tem prazo estipulado para término dos benefícios. (IPEA, 2010; Bastagli, 2009) Vale ressaltar que, após 2011, o governo brasileiro, por meio da estratégia Brasil sem Miséria,¹⁰ vem buscando inserir no mercado de trabalho os beneficiários do Programa Bolsa Família.

A análise dos três PTRCs – *Oportunidades*, Bolsa Família e *Juntos* – mostrou que a escolha de um país, em termos de políticas públicas, pode ser fortemente influenciada pelo que foi escolhido pelos outros, especialmente se estes são países vizinhos. (Dobbin *et al.*, 2007, p. 450) Partindo desta conclusão, os autores (*ibidem*, 2007) afirmaram que a aceitação social de uma estratégia política segue três regras. A primeira diz que os países líderes servem como exemplos – “*follow-the-leader*”. Os líderes são aqueles que obtiveram respostas positivas ao implementarem suas práticas e, por isso, personificam o efeito demonstração para os demais países. A segunda regra afirma que grupos de especialistas, discutindo os efeitos de uma nova política, fornecem aos tomadores de decisão argumentos para adotá-la. A terceira regra indica que especialistas, teorizando acerca das ações mais apropriadas para um determinado fim, contribuem para validar socialmente as diferentes

políticas.¹¹

Na década de 1990, o México foi o líder, ou seja, foi o primeiro país a implementar exitosamente um PTRC como forma de reduzir as taxas de pobreza.¹² Naquela ocasião os “especialistas” do Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (apoiados pelos EUA, que tinham interesse direto na redução das taxas de pobreza no México) referendaram política e socialmente o *Progresas* como uma boa prática para reduzir as taxas de pobreza no país. Este foi o primeiro programa antipobreza que passou a ser avaliado e discutido internacionalmente.

Paralelamente ao que ocorria no México, o Brasil passou a implantar medidas para mitigar a pobreza via transferência de renda (PTRC), entretanto, estas se deram no nível micro, posto que foram executadas por governos municipais. Consideramos que, neste caso, o Brasil estava seguindo o líder do momento: o México. Lavinhas & Varzano (1997) constataram que, em 1995, no Brasil existiam 03 municípios executando PTRC.¹³ Já entre 1997 e 1998, os autores indicavam a existência de 25 municípios nos quais vigoravam PTRCs. Neste caso, foram usados argumentos de especialistas nacionais (inspirados pelo movimento internacional) para legitimar social e politicamente o PTRC. No caso da primeira “*onda*” de expansão do PTRC pelo território brasileiro, afirmamos que os especialistas

nacionais forneceram argumentos para que os prefeitos implementassem estes programas para aliviar a pobreza, sendo que estes especialistas nacionais tiveram suas ideias e práticas influenciadas pelo efeito demonstração oferecido pelo México, via *Progresas*.

Consideramos que após 2003, o programa brasileiro, Bolsa Família, veio a ser o líder mundial dentre os PTRCs. Após esta data, organismos multilaterais passaram a considerar o Bolsa Família como exemplo a ser seguido. Isso porque este programa foi ampliando gradativamente sua cobertura, saindo de 3,6 milhões de famílias em 2003 para 13,8 milhões de famílias em 2013, quando alcançou a maior cobertura dentre programas do gênero no Mundo. Além da ampliação de cobertura, as agências multilaterais entendiam como relevantes os seus objetivos que eram vinculados mais diretamente com o acesso à alimentação e à oferta de serviços públicos em detrimento da inserção socioeconômica dos beneficiários (objetivo escolhido por *Oportunidades* e por *Juntos*). Após, 2003, o PNUD, por meio de sua sede no Brasil, passou a apoiar a difusão de PTRCs com alicerce na experiência brasileira.

Vale destacar que o *Oportunidades*, ao planejar reduzir as taxas de pobreza entre gerações, teve seu desenho voltado para a inclusão das futuras gerações nos mercados de produção e consumo. Este fato é comprovado por meio do desenho

do programa, o qual transfere bolsas de estudo, que são acumuladas e formam uma poupança, para crianças e jovens participantes (ver quadro ao final do tópico). Diferentemente do *Oportunidades*, o programa *Juntos* teve em seu desenho o intuito de superar a pobreza na geração atual. Assim, o programa condiciona o benefício à participação em cursos de capacitação e empreendedorismo. O Bolsa Família, até 2011, não apresentava nenhuma das duas pretensões em seu desenho (ver quadro ao final do tópico).¹⁴ O programa Bolsa Família almejava incluir os beneficiários nos serviços públicos de saúde, educação e assistência social. Contudo, após 2011 foi criada a estratégia Brasil sem Miséria discutida no próximo tópico.

Finalmente, o Peru foi um exemplo de país que seguiu os líderes no desenho/execução da política de mitigação da pobreza, pois *Juntos* foi um programa totalmente inspirado nos modelos executados no México e Brasil. Interessante notar que: a) o programa peruano, desde sua primeira versão, colocou a superação da pobreza (na geração atual) como mote principal, algo não visualizado nos programas do México e do Brasil; e b) o próprio programa brasileiro passou a buscar a inserção produtiva dos beneficiários via incentivo à qualificação profissional. Ou seja, percebemos uma modificação no desenho dos programas, de forma que uma experiência influenciou a mudança na outra. Este fato

evidencia a presença de aprendizagem e *path dependence* na formulação destes programas.

O processo de aprendizagem presente nos programas de alívio à pobreza fez com que sua legitimidade fosse alterada com o passar do tempo. Os programas migraram de uma ação emergencial e contingencial – transferência de renda – para uma ação mais estruturante e estável – inserção social e econômica das famílias beneficiárias.¹⁵ Este processo pode ser visualizado, tanto no caso brasileiro como no mexicano, após a implementação do programa peruano, o qual ajudou no aperfeiçoamento do desenho dos programas pioneiros. Nesta circunstância, faz muito sentido a afirmação de Lindblom (1959, p. 85): “política não foi feita uma vez e para sempre; ela é feita e refeita infinitamente”.

O programa brasileiro, que em um primeiro momento focava no acesso aos serviços públicos e à alimentação, foi influenciado pela

aprendizagem oferecida pelos programas mexicano e peruano. O *Oportunidades* e o *Juntos*, desde sua primeira formulação, definiam ações que deveriam ser promovidas pelos Estados para incentivar a inclusão socioeconômica dos beneficiários atuais (*Juntos*) ou gerações futuras (*Oportunidades*) no médio prazo. Desta forma, consideramos que a estratégia Brasil sem Miséria (apresentada a seguir), ao perseguir a inserção produtiva dos beneficiários do Bolsa Família, aproxima-se da meta de superação da pobreza, levantada pelos programas mexicano e peruano.

Para demonstrar as diferenças entre os PTRCs: *Oportunidades*, Bolsa Família e *Juntos*, apresentamos um quadro sumário (na página seguinte) contendo as principais características destes programas. Na continuidade discutimos as estratégias de combate à pobreza.

Quadro 1. Quadro-sumário com as características essenciais dos programas *Oportunidades*, *Bolsa Família* e *Juntos*

Características do Programa	<i>Oportunidades</i>	Bolsa Família	<i>Juntos</i>
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> – “Apoiar as famílias que vivem em condição de pobreza extrema com o objetivo de potencializar as capacidades de seus membros e ampliar suas alternativas para alcançar maiores níveis de bem-estar, através do melhoramento das opções de educação, saúde e alimentação”; – “Contribuir para a vinculação com novos serviços e programas de desenvolvimento que propiciem o melhoramento de suas condições socioeconômicas e qualidade de vida”. (SEDESOL, 2003) 	<ul style="list-style-type: none"> – Promoção do alívio imediato à pobreza por meio da transferência de renda à família; – Reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo de pobreza entre gerações; – Coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a pobreza e vulnerabilidade; – Combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; – Estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza; – Combater a pobreza; – Promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público. 	<p>“O programa tem por missão contribuir para o desenvolvimento humano e o desenvolvimento de capacidades especialmente das gerações futuras, orientando sua ação para romper a transferência intergeracional da pobreza mediante incentivos econômicos que promovam e apoiem o acesso a serviços de qualidade em educação, saúde, nutrição e identidade, usando um enfoque de restituição de direitos básicos, com a participação organizada e a vigilância dos atores sociais da comunidade”.¹</p>
Ano de criação	<p>1997 – Progresá, programa direcionado para as áreas rurais deprimidas do México;</p> <p>2002 – <i>Oportunidades</i>: programa direcionado para as áreas urbanas deprimidas do México.</p>	<p>1995 – criação do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) no município de Campinas/SP;</p> <p>2001 – criação do Bolsa Escola, primeiro programa de transferência de renda em âmbito nacional;</p> <p>2003 – outubro deste ano foi efetuada a unificação de todos os programas de transferência de renda (Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação).</p>	2005

Características do Programa	Oportunidades	Bolsa Família	Juntos
Meios de implantação	<ul style="list-style-type: none"> – Implantação do projeto piloto no distrito de Campeche em 1995, que beneficiou 31.000 famílias; – Implantação do programa a partir de 1997. Em 1997, o programa beneficiou 400 mil famílias em mais de 10 mil localidades de 466 municípios em 12 estados do país. 	<ul style="list-style-type: none"> – Iniciou-se a partir dos beneficiários dos programas Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação; – Criou o CadÚnico – Cadastro Único – um cadastro unificado que identifica as famílias em situação de pobreza e indigência. 	<ul style="list-style-type: none"> – Plano Piloto de 04 meses (entre setembro e dezembro de 2005), quando foi feita uma intervenção em 40 distritos adicionais dos departamentos de Apurímac, Ayacucho, Huncavelica e Huánuco, chegando a um total de 110 distritos.
Fonte de financiamento do programa	<ul style="list-style-type: none"> – Projeto piloto contou com recursos do Banco Mundial (1995); – Progres e Oportunidades foram e são custeados pelo Governo Federal do México. 	<ul style="list-style-type: none"> – Recursos do governo Federal do Brasil, a partir de 2001 via programas Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação. 	<ul style="list-style-type: none"> – Híbrida com participação do governo do Peru e de agências multilaterais como FAO, Banco Mundial, Unicef, PNUD.^{II}
Número de beneficiários no presente	<ul style="list-style-type: none"> – Em 2013 foram beneficiadas 5.922.246 famílias.^{III} 	<ul style="list-style-type: none"> – Em 2013 foram beneficiadas 13,8 milhões de famílias 	<ul style="list-style-type: none"> – Em 2013 foram beneficiadas 1.613.480 famílias.^{IV}
Valor do repasse do Programa (dado mais recente)^V	<ul style="list-style-type: none"> – Dezembro de 2013 – 66,132 bilhões de pesos US\$ 4,88 milhões.^{VI} 	<ul style="list-style-type: none"> – Dezembro de 2013: R\$ 20,6 bilhões ou US\$ 8,69 milhões.^{VII} 	<ul style="list-style-type: none"> – Dezembro de 2013 foram gastos 1,049 bilhões de soles ou US\$ 3,75 milhões.^{VII}
Valor do benefício	<ul style="list-style-type: none"> – Famílias com bolsista no ensino primário e secundário pode receber 1.095 pesos mexicanos por mês (sendo 180 pesos mexicanos concedidos como apoio alimentar e até 915 pesos mexicanos concedidos como bolsa); – Famílias com bolsistas nos níveis primário, secundário e preparatório recebem até 1.855 pesos mexicanos por mês (sendo 180 pesos mexicanos concedidos como apoio alimentar e 1.675 pesos mexicanos por meio de bolsa). 	<ul style="list-style-type: none"> – Famílias extremamente pobres^{IX} (renda <i>per capita</i> menor que R\$ 77,00): benefício máximo para famílias compostas por três crianças e dois adolescentes é de R\$ 242,00; – Famílias pobres (renda <i>per capita</i> entre R\$ 77,00 e R\$ 154,00): benefício máximo para famílias compostas por três crianças e dois adolescentes é de R\$ 172,00. – Famílias extremamente pobres com mulheres grávidas (3 crianças e 2 adolescentes) benefício máximo de R\$ 272,00 – Famílias extremamente pobres com bebê em fase de amamentação (até 6 meses) também recebem R\$ 272,00. 	<ul style="list-style-type: none"> – 100 nuevos soles por mês. Não há aumento no valor do benefício por criança.

Características do Programa	Oportunidades	Bolsa Família	Juntos
Condicionalidade	<ul style="list-style-type: none"> – Educação – frequência escolar de crianças menores de 17 anos; – Saúde – uso dos aparelhos públicos de saúde para crianças e mulheres em idade fértil; – Alimentação – uso do “kit” nutricional. 	<ul style="list-style-type: none"> – Para gestantes, cumprimento da agenda pré-natal; – Para crianças entre 0 e 6 anos, cumprimento do calendário de vacinação, – Para crianças e adolescentes entre 7 e 15 anos frequência escolar mínima de 85% dos dias letivos; e – Para adolescentes entre 16 e 18 anos, frequência escolar mínima de 75% dos dias letivos. 	<ul style="list-style-type: none"> – Recurso transferido independente do número de crianças no domicílio; – O benefício está condicionado de uma série de compromissos em saúde, educação e identificação das crianças.
Regras de seleção para participar do programa	<p>Feitas em três níveis: seleção de áreas geográficas de atenção; identificação das famílias em condições de pobreza de capacidades dentro das localidades selecionadas; e participação das famílias para decidirem se aceitam ou não participar do programa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Famílias com renda <i>per capita</i> de até R\$ 77,00 por mês. 	<ul style="list-style-type: none"> – Seleciona-se o distrito que vai receber a política; – Selecionam-se os domicílios a serem beneficiados dentro dos distritos escolhidos; – Validação dos beneficiários a partir da participação comunitária.
Regras para saída do programa	<p>Processo de recertificação: após três anos como beneficiária do programa, cada família passa por um processo de avaliação de suas condições socioeconômicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Benefício concedido por um mínimo de dois anos, momento em que os cadastros serão atualizados; – O beneficiário perderá o direito somente se houver comprovação de aumento na renda durante o período, a qual será avaliada pelo cruzamento de informações das bases de dados; – Cruzamento de informações com as fontes de renda formais como as bases do Benefício de Prestação Continuada (BPC), restante da seguridade social e na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). 	<ul style="list-style-type: none"> – Prazo máximo de participação no programa são quatro anos, com os benefícios sendo progressivamente retirados por um máximo de quatro anos mais.

Fonte: Elaboração própria a partir da síntese de documentos oficiais.

Notas:

I. Retirado do site: <http://www.juntos.gob.pe/index.php/quienes-somos/vision-y-mision>, acesso em 02/03/2014.

II. Fonte: PNUD (2006).

III. Retirado do site: <http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/oportunidades2013>, acesso em 24/02/2014.

IV. Retirado do site: <http://gestion.pe/economia/juntos-incorporo-620-mil-beneficiarios-mas-dos-anos-2075774>, acesso em 24/02/2014.

V. Sem considerar os custos de administração do programa. Considera-se apenas os valores totais repassados aos beneficiários.

VI. De acordo com dado retirado do site: http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/mas_de_66_mil_millones_de_pesos_ejercera, acesso em 24/02/2014, a taxa de câmbio constante para o ano 2014 foi de 13,56 pesos mexicanos/dólar.

VII. A transformação do dado em dólares correntes se deu com base no dado retirado do site: <http://www.valor.com.br/valor-data/moedas>, acesso em 24/02/2014. Neste site, a relação entre real e dólar para o ano de 2013 foi de R\$ 2,37/US\$.

VIII. 1 nuevo sol = US\$ 0,3582. Cotação retirada do site: <http://www.pt.exchange-rates.org/Rate/PEN/USD>, acesso em 24/02/2014.

IX. Cálculos feitos com base no site: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>, acesso em 02/03/2014.

4. Path dependence e estratégias de alívio à pobreza: os casos do México, Brasil e Peru

Corroborando as ideias antes expostas, examinamos as estratégias para atenuar a pobreza. Estas estratégias almejam complementar os PTRCs no México, Brasil e Peru. Em parte, a criação destas “estratégias” buscou reduzir os problemas ocasionados pela pulverização destas ações, o que, na prática, significou atacar a fragmentação existente na própria estrutura da política de proteção social destes países.

Por outro lado, vale retomar o trabalho de Rawlings & Rubio (2003b, p. 24), quando as autoras afirmaram que o ideal seria “a criação, o fortalecimento de programas exclusivamente dedicados à geração de renda, assegurando, por sua vez, a adequada coordenação destas iniciativas tanto com os programas de Transferência

de Renda com Condicionalidades (PTRCs) como com outras estratégias de diminuição da pobreza”. Na sugestão das autoras, fica sublinhada a importância de coordenar os PTRCs com práticas que promovam a geração de renda, algo que apareceu na formulação das estratégias antipobreza nos três países.

Teoricamente, o que está subentendido na implantação das “estratégias” é a noção de que a pobreza é um fenômeno multidimensional ou multifacetário, que demanda ações coordenadas com objetivo de superá-la em longo prazo. Entendemos como “estratégias antipobreza” as seguintes ações, no México: Estratégia *Contigo* (2002) e Estratégia *Vivir Mejor* (2007); no Brasil: Estratégia Fome Zero (2005) e Estratégia Brasil Sem Miséria (2011);¹⁶ no Peru: Estratégia *Creecer*, nas versões 2007 e 2010. Neste artigo, as análises foram concentradas nas estratégias mais

recentes e que melhor expressam a aprendizagem vigente dentre as medidas para redução das taxas de pobreza, quais sejam: *Vivir Mejor* (México: 2007), Brasil sem Miséria (Brasil: 2011) e *Crecer* (Peru: versão 2010).

No caso mexicano, a Estratégia conhecida por *Vivir Mejor* buscou capacitar profissionalmente as populações pobres e miseráveis do país. Segundo documento oficial, esta estratégia concentra todas as ações do governo, canalizando-as ao objetivo de promover o Desenvolvimento Humano Sustentável, evita a dispersão das práticas e faculta um maior proveito dos recursos investidos. (SEDESOL, 2007, p. 7)

O documento governamental mostra preocupação com o desenvolvimento humano sustentável, entendido como “um processo permanente de ampliação de capacidades que permita a todos os mexicanos viverem uma vida digna sem comprometer o patrimônio das gerações futuras”. (*ibidem*) Por outro lado, foram formuladas a estratégia *Vivir Mejor* e a versão *Oportunidades para Vivir Mejor* como uma inovação ao desenho do programa *Oportunidades*, orientando sua elegibilidade aos jovens (até então não inclusos no programa).

A estratégia *Vivir Mejor*, após 2008, foi organizado em torno de quatro componentes. (OIT, 2012) O primeiro orientou-se para o desenvolvimento de capacidades básicas, no intuito de

garantir igualdade de oportunidades e condições para o progresso social das famílias mais pobres do país, via oferta de serviços públicos de saúde, alimentação e moradia. O segundo componente almejou criar uma rede de proteção social capaz de permitir às pessoas mais pobres o enfrentamento de contingências e riscos que podem surgir ao longo de suas vidas (desastres naturais ou perda de emprego). O terceiro focou na oferta de um entorno físico e social melhor, propiciando coesão social e desenvolvimento de infraestrutura nas regiões mais pobres. Finalmente, o último componente almejou ampliar o acesso ao trabalho formal e bem remunerado. (*ibidem*)

Dessa forma, informações mais recentes apontam que a estratégia *Vivir Mejor* tornou-se essencial para a redução dos impactos perversos da crise de 2008 sobre a sociedade mexicana. Em um site oficial há a afirmação de que esta estratégia foi criada em 2008, mas o documento da SEDESOL (2007) confirma a existência da estratégia desde 2007. Segundo este site, “a estratégia *Vivir Mejor* foi estabelecida em 2008 para unir os programas sociais federais em uma estratégia coerente para o desenvolvimento humano”.

No Brasil, o Brasil sem Miséria foi uma estratégia que apareceu em 2011, tendo por meta retirar da extrema pobreza 16,2 milhões de pessoas em todo o país. (BRASIL, 2012) O programa,

conforme documento, considera a multidimensionalidade da pobreza ao afirmar que “a insuficiência de renda é um relevante indicador de privações, mas não é o único. Fatores sociais, geográficos e biológicos multiplicam ou reduzem o impacto exercido pelos rendimentos sobre cada indivíduo”. (*ibidem*)

A estratégia Brasil sem Miséria atua em três frentes: a primeira visa garantir renda, através do programa Bolsa Família para atender a 13,1 milhões de famílias (dado de 2011),¹⁷ além da utilização do Cadastro Único das políticas sociais (CadÚnico). A segunda frente almeja facilitar o acesso a serviços públicos, aumentando sua oferta em saúde, educação, habitação, assistência social, acesso à documentação, apoio à população de rua, segurança alimentar e energia elétrica. A terceira frente abarca a inclusão produtiva, ações nas regiões rurais e nas áreas urbanas.

No que concerne ao aspecto da inserção produtiva (terceira frente), a meta é aumentar a produção no campo e gerar ocupação e renda na cidade (*ibidem*), ou seja, há uma intervenção voltada ao atendimento das necessidades dos extremamente pobres que vivem nas cidades e outra orientada aos que vivem no campo. No campo, as ações focam em ampliar a produção agrícola de produtores familiares via acesso à água potável, energia elétrica e assistência técnica, almeja também expandir o acesso a

mercados, ou seja, o apoio para a comercialização da agricultura familiar. Nas cidades, os objetivos do programa são fomentar o microempendedorismo e a qualificação da mão-de-obra, lembrando que, em anos recentes, o Brasil tem vivido uma demanda reprimida por mão-de-obra qualificada.

No caso do Peru, a estratégia *Creceer* foi criada para coordenar, de forma interinstitucional, diferentes programas, com intuito de combater a desnutrição infantil crônica. (Riviera, 2009) Por outro lado, esta mesma autora, que fez uma apresentação como representante do governo peruano, afirmou que “*Juntos* é a base da estratégia *Creceer*”. (*ibidem*) Esta afirmação corrobora a ideia de que as mudanças no desenho do PTRC foram estímulos importantes para a criação das estratégias.

A estratégia *Creceer* surgiu após uma análise que evidenciou a dificuldade dos programas para amenizar a pobreza implantados nos últimos 11 anos no Peru em reduzir a desnutrição infantil crônica. Assim, o desafio colocado pela estratégia *Creceer* foi superar de forma “articulada e multisetorial a desnutrição crônica gerada por múltiplas causas”. (SECRETARIA, 2010, p. 12) Por isso, a estratégia *Creceer* despontou como um conjunto de ações envolvendo vários setores, sustentadas nos princípios de democratização, descentralização, transparência e participação da sociedade civil.

A estratégia *Creceer* trouxe um desenho de política cujo propósito foi “assegurar o capital humano e social de grupos sociais em situação de risco e vulnerabilidade e contribuir para uma inserção efetiva das famílias e produtores nos mercados, contribuindo para a redução da pobreza e o emprego sustentável”. (SECRETARIA, 2010) Para alcançar seu objetivo *Creceer* unificou ações de sete ministérios e a Presidência do Conselho de Ministros, articulando 15 programas orientados a redução da pobreza.

Após a descrição das estratégias antipobreza nos três países, afirmamos que as ações desenhadas e implementadas por México, Brasil e Peru corroboram com a hipótese deste artigo, qual seja, há um processo de *path dependence*

dentre estas medidas, o qual garante a reprodução do processo de aprendizagem na formulação das políticas sociais. Desta forma, retomamos a avaliação realizada pelo Banco Mundial e divulgada por Rawlings e Rubio (2003a e 2003b), a qual sugeriu que uma terceira geração de PTRC deveria focar em programas que gerassem renda aos mais pobres. Coincidentemente, isso foi identificado nas três estratégias descritas. Neste caso, enxergamos o Banco Mundial como um órgão difusor da aprendizagem verificada por meio da avaliação dos PTRCs. Na sequência mostramos um quadro resumindo as características essenciais de *Vivir Mejor*, Brasil sem Miséria e *Creceer*. Após a exposição do quadro-sumário, redigimos as considerações finais do artigo.

Quadro 2. Quadro-resumo das características essenciais das estratégias *Vivir Mejor*, Brasil sem Miséria e *Crecer*

Estratégia/ característica	<i>Vivir Mejor</i>	Brasil sem Miséria	<i>Crecer</i>
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> – “Estimular o desenvolvimento das capacidades dos mexicanos, em especial das meninas e dos meninos, garantindo-lhes acesso a educação, saúde e moradia digna”; – “Proporcionar uma rede de proteção social, que evite a perda por catástrofes dentre as famílias mais pobres, frente a enfermidades ou perda de emprego”; – “Facilitar o acesso ao emprego formal a todos as mexicanas e os mexicanos, fortalecendo a coordenação entre a política social e a política econômica”.^I 	<ul style="list-style-type: none"> – Superar a extrema pobreza até 2014;^{II} – Busca ativa de pessoas vivendo em extrema pobreza que ainda não são beneficiárias do Bolsa Família; – Aperfeiçoar ainda mais as estratégias de inclusão produtiva orientadas para os beneficiários do Bolsa Família; – Ofertar mais serviços sociais de qualidade. 	<ul style="list-style-type: none"> – “Tem como principal objetivo articular as ações das instituições públicas e privadas em nível local, regional e nacional com um enfoque territorial participativo orientado para maiores e melhores impactos na redução da pobreza e da desnutrição infantil crônica”.^{III}
Ano de criação	2007	2011 ^{IV}	2007
Componentes da estratégia	<ul style="list-style-type: none"> – “O desenvolvimento de capacidades básicas: <i>Oportunidades</i> e Apoio Alimentar através de Diconsa”;^V – “Rede de programas de proteção social: 70 e mais e Emprego Temporário (PET/PETA)”; – “O desenvolvimento e melhoria do entorno físico e social: moradia e resgate de espaços públicos”; – “O desenvolvimento dos vínculos sociais e econômicos: estância infantil para apoiar as mães trabalhadoras e opções produtivas”. 	<ul style="list-style-type: none"> – Inclusão Produtiva Urbana: Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC; – Bolsa Família e Mulheres Mil (oferecer ensino técnico médio para 100 mil mulheres); – Inclusão Produtiva Rural: Assistência Técnica; Crédito de Fomento; Sementes; Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); – Garantia de Renda: Bolsa Família; Acordos entre Governo Federal e Estados para ampliar o valor do benefício do Bolsa Família em cada região; 	<ul style="list-style-type: none"> – “Três eixos de <i>Crecer</i>: a) Desenvolvimento de capacidades humanas e respeito aos direitos fundamentais; b) Promoção de oportunidades e capacidades econômicas e c) Estabelecimento de uma rede de proteção social”.^{VI}

Estratégia/ característica	<i>Vivir Mejor</i>	Brasil sem Miséria	<i>Creceer</i>
-------------------------------	--------------------	--------------------	----------------

Componentes da estratégia (continuação)

– Acesso a serviços: oferta de documentação; acesso à: energia elétrica, educação, saúde, assistência social e habitação; Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); garantia de Segurança Alimentar e Nutricional e redução do Trabalho Infantil.
 – Busca Ativa para: i) inclusão no Cadastro Único; ii) acessar benefícios; iii) acessar serviços.^{VII}

<p>Ministérios envolvidos na Estratégia</p> <p>– “As secretarias e dependências de Educação, Saúde, Fazenda e Seguridade Social”; – “Ministério Social (coordenado pelo presidente da Nação)”; – “Comissão Intersecretarias de Desenvolvimento Social (composta por 14 dependências federais e coordenada pela SEDESOL)”; – “Comissão Nacional de Desenvolvimento Social (representantes do governo, de estados e municípios)”; – “O Conselho Consultivo de Desenvolvimento Social, coordenado por SEDESOL, composto por pesquisadores, empresários e membros da sociedade civil”.^{VIII}</p>	<p>– Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Integração Nacional (MIN), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério da Educação e Cultura (MEC), Secretaria Nacional de Economia Solidária (SNAES).</p>	<p>– Programas pulverizados em sete ministérios: Ministério da Agricultura; Ministério do Moradia, Construção e Saneamento Básico; Ministério do Trabalho e promoção do Emprego; Ministério de Transportes e Comunicações; Ministério da Mulher e Desenvolvimento Social; Presidência do Conselho de Ministros; Ministério da Educação e Ministério da Saúde.</p>
--	--	---

Fonte: Elaboração própria a partir da síntese de documentos oficiais.

Notas:

- I. Retirado do site: 189.254.115.246/RevistaRED/.../vividor_mejor.doc; acesso em 01/03/2014. Tradução própria
- II. Retirado do site: <http://www.brasilemmiseria.gov.br/apresentacao>, acesso em 01/03/2014. Tradução própria.
- III. Retirado do site: <http://www.mecreecer.gob.pe/>, acesso em 02/03/2014. Tradução própria.
- IV. A estratégia Fome Zero vigorou de 2005 até 2011. Os programas complementares existem desde 2009. Tradução própria.
- V. Retirado do site: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=2670>, acesso em 02/03/2014. Tradução própria.
- VI. O termo faz referência ao Cadastro Único de Programas Sociais, o qual foi criado para unificar a base de dados do público-alvo dos programas sociais do governo.
- VII. Retirado do site: <http://www.mecreecer.gob.pe/>, acesso em 02/03/2014. Tradução própria.
- VIII. Retirado do site: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=2670>, acesso em 02/03/2014. Tradução própria.

5. Considerações Finais

A hipótese que buscamos comprovar neste artigo é que existe de um processo de *path dependence* nas políticas sociais na América Latina, o qual garante a aprendizagem na formulação de ações para aliviar a pobreza entre países. A aprendizagem decorre da identificação de *feedbacks* positivos, comprovados por meio de avaliações. Assim, na medida em que um país implementa um programa com sucesso, há um movimento que tende a difundir este programa para os demais países, o que, por sua vez, engendra a similaridade nos desenhos das ações antipobreza.

Ao perseguir a comprovação da hipótese, usamos os estudos de caso da política de alívio à pobreza implementada por México, Brasil e Peru. A evolução das intervenções nesta área mostrou que existiu e existe um processo de *path dependence* nas ações executadas nos três países. O estudo de caso dos desenhos dos programas de transferência de renda com condicionalidades mostrou que o Peru aprendeu com México e Brasil, enquanto México e Brasil (principalmente o Brasil) melhoraram o desenho do seu programa após a experiência peruana. Ou seja, resultados positivos avaliados nos três programas ajudaram a melhorar o desenho do PTRC de todos eles.

O estudo de caso das estratégias para antipobreza nos três países mostrou a influência que a avaliação do Banco Mundial (a qual sugeria uma terceira geração de PTRCs centrada na geração de emprego e renda aos beneficiários) teve sobre o desenho global dos programas de alívio à pobreza. Neste caso, houve um processo de aprendizagem e *path dependence* impulsionado pela avaliação ofertada pelo Banco Mundial. Logo, os três países utilizaram a avaliação do Banco Mundial para aperfeiçoar suas políticas de alívio à pobreza, orientando-as para gerar emprego e renda.

Defendemos que os resultados positivos (*increasing returns*) são alcançados tanto por avaliações patrocinadas por organismos multilaterais (ou pelos próprios governos) como graças ao apelo eleitoral ou à popularidade dos programas dentre os eleitores de um determinado país. Nos três países há um apoio popular muito grande tanto aos PTRCs como às estratégias. Entendemos que ambas as formas de alcançados resultados positivos contribuem para criar um consenso político de que os PTRCs e as estratégias conformam um caminho correto para aliviar a pobreza. Este consenso político reforça o *path dependence* e a aprendizagem dentre estas ações.

Oferecemos duas considerações para responder à primeira questão proposta pelo artigo, qual seja: Por que os PTRCs na América Latina vêm sendo tão homogêneos? Estariam eles limitados pela formulação das políticas de alívio à pobreza, a qual vem sendo influenciada pela difusão de políticas pelo Mundo todo? Na primeira consideração, afirmamos que existe uma semelhança clara e evidente dentre os desenhos dos PTRCs implementados em México, Brasil e Peru (quicá América Latina como um todo). Esta semelhança pode ser justificada pelo processo de aprendizagem identificado dentre estas experiências. Há evidências fortes de que o processo de aprendizagem e *path dependence* promoveu a difusão de políticas para aliviar a pobreza Mundo afora.

Em uma segunda consideração, apontamos que existem sinais de um processo de aprendizagem em curso no desenho dos PTRCs dos três países, uma vez que: a) a experiência peruana ajudou a melhorar o desenho dos programas mexicanos e brasileiros; b) o Brasil, ao observar o desenho dos programas *Juntos* e *Oportunidades*, passou a buscar a emancipação socioeconômica das famílias integrantes do Bolsa Família, fato que teve seu auge com a formulação da estratégia Brasil sem Miséria; c) apesar de o México ainda focar seu programa na redução da pobreza entre gerações, após *Vivir Mejor* ter sido instituído, a meta de gerar emprego e renda no curto prazo

apareceu como medida anticíclica para enfrentar a crise de 2008.

Para responder à segunda questão proposta, qual seja, por que o desenho geral da política de combate à pobreza na região vem sendo homogêneo?, tecemos três observações. Na primeira observação, sugerimos que o processo de aprendizagem e *path dependence* existentes dentre os PTRCS de México, Brasil e Peru justificaram a criação das estratégias antipobreza no intuito de gerar emprego e renda, além de minimizar a pulverização/fragmentação destes programas.

Em uma segunda observação, entendemos que a avaliação oferecida pelo Banco Mundial, que sugere uma terceira geração de PTRCs, influenciou na criação das estratégias. Na terceira geração, os PTRCs deveriam ser articulados com outras medidas no intuito de promover a inclusão dos beneficiários nos mercados de produção e consumo. Defendemos que esta avaliação feita pelas consultoras do Banco Mundial (Rawlings & Rubio, 2003a; 2003b) trouxe uma demanda que foi contemplada pelas estratégias desenhadas por México, Brasil e Peru.

Finalmente, assinalamos que o processo de aprendizagem evidenciado dentre as políticas para reduzir a pobreza estudadas neste artigo mostrou que, na medida em que a pobreza passou a ser vista como multidimensional, ações para incentivar sua redução ficaram

condicionadas a um conjunto mais amplo de práticas para além meramente da renda. Este espectro engloba desde o acesso a serviços públicos até a geração de emprego e renda.

Consideramos que as experiências vividas pelos três países trouxeram evidências que corroboraram a hipótese inicial deste artigo. Os processos de *path dependence* e aprendizagem presentes nas ações para mitigar a pobreza têm contribuído para seu desenvolvimento, de forma que, gradativamente, as ações estão passando de medidas de garantia de renda (emergenciais) para oferta de serviços públicos de qualidade e fomento à geração de emprego e renda (estruturantes).

Bibliografia

BASTAGLI, F. "From social safety net to social policy?" The role of conditional Cash Transfers in Welfare State Development in Latin America. *Working Paper n. 60*, dez./2009, CASE – Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics and Political Science.

BRASIL. *Plano Brasil sem Miséria*. Brasil, 2012. Disponível em <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/08/municipios-terao-ate-sexta-feira-16-para-cadastrar-propostas-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/plano-brasil-sem-miseria.pdf>. Acesso em 02/10/2014.

DOBBIN, F; SIMMONS, B & GARRETT, G. "The global diffusion of public policies: Social, construction, coercion, competition or learning?" *Annual Review of Sociology*, n.33, p. 449-472, 2007.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). *Comunicados do IPEA*, n. 59: Previdência e Assistência Social: Efeitos no rendimento familiar e sua dimensão nos Estados, 22 de julho de 2010.

LAVINAS, L. & VARZANO, R. "Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza". *Texto para Discussão*, n.534. IPEA. 1997.

LEVI, M.A. "Model, a method and a map: Rational choice in comparative and historical analysis". In: LICHBACH, A. S. & ZUCKERMAN, M. I. (Orgs.), *Comparative politics: Rationality, culture, and structure*. Cambridge University Press, 1997, p.19-41.

LEVY, S. *Progress against poverty sustaining Mexico's Progresa-Oportunidades Program*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2006.

LEVY, S. *Good intentions, bad outcomes: Social policy, informality and economic growth in Mexico*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2008.

LINDBLOM, C. E. "The science of 'muddling through'", *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2, pp. 79-88, Spring 1959.

OIT. *Inclusión social Y reducción de la pobreza* (Estrategia "Vivir Mejor"). OIT, 2012. Disponível em <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=2670>. Acesso em 02/03/2014.

PAGE, S. E. "Path dependence", *Quarterly Journal of Political Science*, v. 1, n. 1 p. 87-115, 2006.

PEROVA, E. & VAKIS, R. *Welfare impacts of the "Juntos" Program in Peru: Evidence from a non-experimental evaluation*. The World Bank, 2009. Disponível em: http://www.juntos.gob.pe/modulos/mod_legal/archivos/Evaluacion_Cuasi-Experimental1.pdf. Acesso em 01/10/2014.

PEROVA, E. & VAKIS, R. *Más tiempo en el programa, mejores resultados: Duración e Impactos del Programa Juntos en el Peru*, 2011. Disponível em: www.juntos.gob.pe/?page_id=3630. Acesso em 15/12/2012.

PIERSON, P. "Increasing returns, path dependence and the study of pólice". In: *American Political Science Review*, vol.94, n.2, june/2000.

PIERSON, P. *Politics in time: History, institutions and social analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. “Apreciación sustantiva del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres/Perú”. *Informe de Desarrollo Humano*. PNUD, 2006.

RAWLINGS, L. B & RUBIO, G. M. “Evaluating the impact of conditional cash transfer programs lessons from Latin America”. In: *World Bank Policy Research, Working Paper* 3119, August 2003a.

RAWLLINGS, L. B. & RUBIO, G. M. “Evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo”. *Cuadernos de Desarrollo Humano*, n. 10, Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), 2003b.

RIVIERA, M. N. *Improving the impact of the Perú CCT on nutrition*, 2009. Retirado do site: <http://www.cias.gob.pe/crecer.php?var=2>. Acesso em 22/09/2009.

SECRETARIA TÉCNICA DE LA COMISSION DE ASUNTOS SOCIALES DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (ST/CIAS). *Marcos lógicos de los programas sociales de la Estrategia Nacional Crecer*. Lima, 2010. Disponível no site: http://www.cias.gob.pe/sinameis_publicaciones.php. Acesso em 07/01/2010.

SEDESOL. *Programa Institucional Oportunidades 2002-2006*. Plano Nacional del Desarrollo, 2002-2006, 1. Ed. SEDESOL, 2003.

SEDESOL. *Vivir Mejor: Política social del gobierno federal*, 2007. Disponível no site: www.presidencia.gob.mx/vivirmejor/vivir_mejor.pdf. Acesso em 03/08/2010.

SEWELL, W. H. “Three temporalities: Toward an eventful sociology”. In: McDONALD, T. (Org.). *The historic turn in the human science*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996, p. 245-280.

SMITH, T. B. “The policy implementation process”. *Policy Sciences*, n. 4, 197-209, 1973.

TAKAGI, M. & BELIK, W. “A Implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: Entre a caridade e os gastos sociais”. In: ORTEGA, Antonio César & ALMEIDA FILHO, Niemeyer. (Orgs.). *Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária*. 1 ed. Campinas: Alínea, 2007, v. 1, p. 187-208.

Notas

1 Cf.: (Pierson, 2004, p. 4-17).

2 ARTHUR, W. B. *Increasing returns and path dependence in the economy*. Ann Arbor: University of Michigan, 1994. DAVID, P. “Path dependence, its critics, and the quest for ‘Historical Economics’”. In: GARROUSTE, P. and IOANNIDES, S. (org.). *Evolution and path dependence in economic ideas: Past and present*. Cheltenham, U.K. Edward Elgar, 2000.

3 Na verdade, a citação original em inglês é: “countries may copy neighbors, whom they see at close range. Sikkink (1993) finds that issue networks shape public policy in Latin America”. (Dobbin et al., 2007, p.453)

4 Levy afirmou que o piloto do PTRC mexicano foi planejado em 1995 e executado em parte do ano 1996. Após a avaliação do piloto é que o programa foi implementado no país todo.

5 Os programas municipais brasileiros podem ser considerados pilotos para o Bolsa Escola, que foi instituído em nível nacional em 2001.

6 PROGRESA foi considerado como a primeira geração no México.

7 São considerados da primeira geração de PTRCs brasileiros os programas PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) e Bolsa Escola.

8 *Oportunidades* foi considerado o programa de segunda geração do México.

9 Em 2009, os programas complementares ao Bolsa Família foram apresentados pelo governo, cujo intuito era articular ações para promoção de oportunidades de emprego e renda para superar a pobreza. Neste sentido, a preocupação com a inserção produtiva dos beneficiários do Bolsa Família já aparecia em 2009. Essa informação foi obtida no site: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/programascomplementares>. Acesso em 03/03/2010.

10 O discurso oficial do governo brasileiro diz que Brasil sem Miséria é um programa. Neste artigo defendemos que ele é uma estratégia, pois busca articular diferentes programas presentes em diversos ministérios, no intuito de inserir social e economicamente os beneficiários do Bolsa Família.

11 Tradução própria do original em inglês: “Social acceptance of a policy approach can happen in three different ways: (a) leading countries serve as exemplars (follow-the-leader); (b) expert groups theorize the effects of a new policy, and thereby give policy makers rationales for adopting it; or (c) specialists make contingent arguments about a policy’s appropriateness, defining it as right under certain circumstances”. (Dobbin et al., 2007, p. 452)

12 Progres – Programa de Educación, Salud y Alimentación – foi o primeiro programa adotado em nível nacional para reduzir a pobreza via transferência de renda. Até o ano 2000, o PTRC mexicano era chamado de Progres – *Programa de Educación, Salud y Alimentación* – foi implementado apenas nas áreas rurais do país. Após 2000, o nome do programa foi alterado para *Oportunidades*.

13 Os municípios eram Campinas, Ribeirão Preto e Brasília.

14 Em 2009, surgiram os programas complementares ao Bolsa Família. O intuito destes programas era articular ações para gerar emprego e renda aos beneficiários. Entretanto, consideramos que tais programas foram pouco desenvolvidos ou estimulados pelo governo da época. Por isso, optamos por considerar 2011 como o ano de referência para ações de geração de emprego e renda envolvendo o Bolsa Família.

15 Neste artigo nos limitamos a discutir as causas desta migração apenas pelo prisma da aprendizagem de políticas. Desconsideramos, portanto, os problemas orçamentários que certamente guardam relação com esta migração.

16 Segundo Takagi e Belik (2007), após 2005 o Programa Fome Zero passou a conformar a Estratégia Fome Zero que vigorou até 2011, quando foi criado o programa Brasil sem Miséria ou Estratégia Brasil sem Miséria.

17 Em 2013 foram 13,8 milhões de famílias beneficiadas pelo Bolsa Família.

PAULO HENRIQUE FURTADO DE ARAUJO

MANDEL E AS CRISES ECONÔMICAS

Recebido em 10 de julho de 2014

Aprovado em 17 de setembro de 2014

MANDEL E AS CRISES ECONÔMICAS

Resumo

O artigo realiza uma resenha crítica da teoria marxista das crises econômicas de Ernest Mandel. Destacando o caráter pluricausal dessa teoria, a perspectiva ontológica a ela subjacente, e a proximidade com a construção do próprio Marx na interpretação das crises econômicas cíclicas de superprodução das economias capitalistas.

Palavras-chave: Crise econômica; Marx; Mandel.

Classificação JEL: B24, B51.

Abstract

The paper develops a critical summary of the Marxist theory of economic crises advanced by Ernest Mandel. It emphasises the pluricausal nature of this theory, the ontological perspective inherent in it, and its closeness to Marx' own interpretation of cyclical economic crises of superproduction of capitalist economies.

Keywords: Economic Crises; Marx; Mandel

**PAULO HENRIQUE
FURTADO DE ARAUJO**

Professor Adjunto da Faculdade de Economia. Membro do NIEP-MARX-UFF.

I. Introdução

A construção teórica empreendida por Karl Marx, em nosso entendimento, tem por característica distintiva ser uma ontologia materialista da sociabilidade humana.¹ Entretanto, como não poderia deixar de ser, há em Marx um método de pesquisa e de exposição que corresponde ao estatuto ontológico de seu pensamento e não o subverte. Dessa maneira, uma interpretação marxista da categoria crise econômica deve colocar-se de acordo com essa especificidade do método de pesquisa e exposição de Marx.

Na exposição de *O capital*, Marx parte da essência do ser social e caminha para as manifestações fenomênicas, parte de altos níveis de abstração e vai concretizando as categorias abstratas pelo aumento de suas determinações explicativas/constitutivas. Por esse motivo, no Livro I de *O capital*, já estão colocadas as possibilidades formais da crise de superprodução na contradição intrínseca à mercadoria entre valor de uso e valor. Marx inicia sua obra mais importante advertindo que está tratando das sociedades em que domina o modo de produção capitalista e que parte do estudo da mercadoria, posto que a riqueza, nessas sociedades, apresenta-se como uma imensa coleção de mercadorias. Como é amplamente conhecido, a mercadoria, para Marx, atende tanto às necessidades do

estômago quanto às do intelecto, em outras palavras, mercadorias são bens concretos e serviços. E uma coisa para ser mercadoria precisa ser produzida não para o consumo do seu produtor, mas para ser trocada, para ser vendida no mercado. É essa a determinação que põe a contradição intrínseca à mercadoria: o valor intrínseco à mercadoria só se realiza quando da troca da mercadoria por outra mercadoria, da sua venda da mercadoria. Como valor é o trabalho humano abstrato socialmente necessário gasto em média para a fabricação da coisa, e como sua mensuração se dá pelo tempo de trabalho (horas, minutos etc.), a mercadoria não pode expressar por si mesma o seu valor. Ela exige a presença de outra mercadoria para que a expressão se realize.

Além disso, o valor não pode existir sem o valor de uso, em outras palavras, o valor de uso é o portador do valor. Sendo o valor de uso determinado pelo corpo físico da mercadoria e, portanto, pela sua utilidade objetiva. Por conseguinte, o valor de uso da outra mercadoria funciona como o espelho do valor contido no valor de uso da primeira mercadoria.² Em resumo: numa relação de troca entre duas mercadorias (e isso é o valor de troca, a expressão do valor da mercadoria no processo de troca de mercadorias), a troca só pode ocorrer porque há algo em comum entre elas que existe para além dos seus valores

de uso. Esse algo em comum é o valor, todavia, o valor da primeira mercadoria só se expressa por meio do corpo físico da segunda mercadoria. Mas somente negando o valor de uso da primeira mercadoria. Dizendo de outra maneira, para o produtor/proprietário da primeira mercadoria relacionada na troca, seu valor de uso não mais lhe interessa, o que lhe interessa é o valor. Assim, na troca há a negação do valor de uso da mercadoria para a afirmação do valor. Para que o valor se expresse, o valor de uso é negado, e essa é a contradição da mercadoria que traz em si a possibilidade formal das crises de superprodução. Pois nada garante que o produtor/proprietário da mercadoria irá encontrar outros produtores/proprietários de mercadorias interessados em estabelecer a troca por sua mercadoria. Essa contradição é deslocada do interior da mercadoria já na forma simples, singular ou acidental do valor e passa na exposição de Marx pelas formas desdobrada do valor, pela forma equivalente geral e chega à forma dinheiro. O dinheiro, portanto, é a solução contingente da contradição inerente à mercadoria, que é ao mesmo tempo fruto do trabalho privado e do trabalho social, valor de uso e valor, dupla determinação que é dada pelo duplo caráter do trabalho no modo de produção capitalista.

A transformação do dinheiro em capital, que na esfera da circulação se apresenta como $D - M - D'$ (dinheiro – mercadoria – dinheiro a mais;

$D' = D + \Delta D$), representa novo deslocamento da contradição inerente à mercadoria, uma resolução transitória da contradição. E, ao mesmo tempo, um passo na concretização da categoria crise econômica. Agora, a possibilidade da crise de superprodução se põe como decorrência intrínseca à lógica do capital que exige a permanente autoexpansão do valor que necessariamente deve apresentar-se contido na forma mercadoria. Esse processo de concretização das categorias, e da categoria crise em particular, é feito por Marx ao longo dos Livros II e III de *O capital*. E Ernest Mandel compreende esse processo e constrói sua interpretação da categoria crise econômica enquanto integração de vários níveis de determinação, enquanto síntese de muitas determinações. Portanto, para ele, as crises não têm uma única causa, não são devidas à queda da taxa de lucro ou à superprodução, mas a esses dois fenômenos acrescidos das lutas de classe. O que configura uma explicação pluricausal das crises.³

2. Tentativa de um esboço a partir das posições de Mandel

A palavra crise deriva do grego *Krino, Krinein*. Originalmente, crise dizia respeito ao agravamento de uma situação tencionada, o momento de ruptura, de quebra, o momento crítico. Mas também dizia respeito à possibilidade da escolha, da opção, da realização da separação para se fazer uma opção.⁴

Marx parece utilizar a palavra crise em ambos os sentidos. Para ele crise econômica é o momento da ruptura, da separação dos elementos constituintes do processo de produção (produção e circulação), elementos esses que têm sua unidade interna restabelecida de forma violenta, restabelecendo um “equilíbrio” pré-existente que fora perturbado. Ou seja, crise representa tanto a restauração violenta da unidade dos elementos do processo produtivo que se tornaram independentes quanto a afirmação violenta da independência de elementos que, na verdade, formam uma unidade.⁵ Assim, as crises representam a afirmação e a ruptura do “equilíbrio instável” entre oferta e demanda. Mas esse restabelecimento violento do “equilíbrio” é algo momentâneo, pois as contradições que levaram a essa ruptura não podem ser superadas ou apagadas, mas voltarão a manifestar-se em crises posteriores. Marx avalia que as crises econômicas são um fenômeno cíclico e, mais importante, considera que elas são o momento decisivo do ciclo industrial.⁶

Para Marx a superprodução é a causa das crises, e ela aparece de forma cíclica. Mas, conforme Klagsbrunn, a superprodução cíclica

[...] tem por premissa a expansão e dominação da grande indústria como forma predominante de organização da produção. A grande indústria permite um aumento muito rápido da produção quando a taxa de lucro se eleva, em função de vendas crescentes no ciclo. Além disso, à medida

que os elementos constitutivos do capital fixo das indústrias, sobretudo máquinas e equipamentos, passam a ser preponderantemente produzidos em grandes indústrias, o desenvolvimento tecnológico e a melhor organização da produção que as caracterizam permitem a introdução maciça, nos demais ramos de produção, de máquinas que tendencialmente exigem um menor emprego relativo de força de trabalho no processo de produção. (Klagsbrunn, 1991, p. 9-10)

O menor emprego relativo de força de trabalho, devido a máquinas mais produtivas, contribui para a formação do exército industrial de reserva. Assim, o capitalismo reproduz, no seu desenvolvimento, as condições necessárias de sua reprodução e produz trabalhadores em excesso de forma a superar as limitações à sua reprodução postas pelo mercado de trabalho. Por esses motivos é que o ciclo é adjetivado de industrial, conforme Klagsbrunn:

O ciclo industrial é a forma de evolução própria no capitalismo, no qual predomina a grande indústria. No capitalismo plenamente formado a grande indústria predomina no setor industrial e este passa a ser o setor dominante de toda a economia. Com isso, o ciclo industrial passa a ser a forma de evolução própria de toda a sociedade. Com o desenvolvimento do capitalismo generaliza-se e aprofunda-se a interdependência entre os diferentes ramos de produção industrial. Deste modo, torna-se mais difícil que ramos isolados não sejam afetados pela conjuntura geral, acentuando-se assim o caráter generalizante do movimento cíclico da economia, a partir da indústria,

embora sempre algum ramo de produção, por especificidades conjunturais em seu mercado, possa encontra-se em conjuntura diferente da conjuntura geral. O ciclo é um movimento geral da economia manifestado, em cada fase, por um bloco de setores e ramos econômicos importantes. (*ibidem*, p. 11)

Marx defende, em várias passagens de seus escritos, a superprodução como causa última das crises econômicas. O fenômeno da superprodução é intrínseco à lógica do capital, pois esta rege-se pela extração da maior quantidade de mais-valor possível, o que na esfera aparenta surge como obtenção do máximo lucro por parte das personificações do capital. Por essa causalidade, a formação social que melhor permite a expansão do valor não se move no sentido mera satisfação das necessidades dos homens que produzem valor e valor de uso. Ao contrário, essa satisfação das necessidades do estômago e do intelecto está subordinada à produção e à realização de valor e mais-valor e não do valor de uso. A lógica do capital exige sua permanente autoexpansão, contudo, essa expansão não ocorre de forma retilínea, linear. Ela é interrompida por várias contradições que, por sua vez, são a própria manifestação da crise econômica, de tal forma que a expansão do valor se afirma nas próprias crises. E aqui há uma pista do motivo pelo qual ocorre superprodução de mercadorias ao mesmo tempo em que milhões de seres humanos carecem dessas

mercadorias superabundantes. A questão é que os indivíduos não são capazes de comprar essas mercadorias pelo preço de mercado, preço esse que é capaz de confirmar o mais-valor contido nessas mercadorias. Ou dizendo de outra maneira: o capitalismo leva ao desenvolvimento espetacular das forças produtivas do trabalho, o que possibilita a produção de uma quantidade pletórica de mercadorias e essas não encontram demanda solvável no mercado. Por isso, na crise, as personificações do capital não conseguem vender suas mercadorias por seus preços de produção e não realizam o lucro médio esperado (e que havia orientado suas decisões de produção que levaram ao processo pletórico).

No momento em que se manifesta a superprodução, o capitalista só consegue realizar parte das mercadorias produzidas, ou parte do valor contido em sua mercadoria, o que resulta em aceitar uma taxa de lucro inferior à antiga taxa de lucro esperada. Ou seja, ele terá que vender suas mercadorias por um preço inferior ao esperado. Com isso ele é levado a reduzir sua produção corrente, reduzir suas encomendas, o que leva ao aumento dos seus estoques, iniciando o que Mandel (1990, p. 212) chama de momento cumulativo de crise: redução do emprego, da renda, da demanda global, dos investimentos etc. Esse movimento cíclico é observado nos dois departamentos fundamentais da economia capitalista: o produtor de meios de produção e o produtor de bens de consumo. Para Mandel (*ibidem*), em

geral as crises parecem iniciar-se pelo departamento produtor de meios de consumo, passando em seguida para o outro setor, mas essa é uma evidência empírica, o que não indica um impedimento de que eventualmente elas iniciem pelo departamento produtor de meios de consumo.

Em verdade, não bastaria um aumento dos salários para evitar a superprodução, até porque, na fase do ciclo que antecede a crise, os salários estão nos seus patamares mais elevados. A superprodução expressa a contradição básica do capitalismo, que é o fato de sua lógica intrínseca levar ao desenvolvimento sem limites das forças produtivas, desconhecendo a base material limitada do consumo; ou, dito de outra forma, a contradição entre o desenvolvimento irrefreável das forças produtivas e as relações de produção estabelecidas, fundadas no trabalho assalariado e na extração de mais-valor.⁷

Aqui nos indagamos a respeito do que leva à precipitação da crise de superprodução. Para responder a essa questão é necessário distinguir, conforme propõe Mandel (*ibidem*, p. 211), alguns fatos que facilitam a explicação lógica das crises de superprodução. Portanto, é preciso apontar quais são os fenômenos de aparecimento da crise, distingui-los dos detonadores/catalisadores de cada crise específica, apontar as causas mais profundas da crise e, por fim, revelar qual a função objetiva das crises para a lógica de funcionamento do capital.

O principal fenômeno de aparecimento das crises é a superprodução, que acabamos de tratar acima, a ruptura entre a oferta e a procura solvável que acaba levando à redução das encomendas e da produção das firmas, pois as vendas são insuficientes, e isso dá início ao movimento cumulativo da crise (redução do nível de emprego, redução do nível de renda, dos investimentos, da produção, das encomendas, o que acaba por iniciar uma nova espiral de redução do nível de emprego, de renda, dos investimentos). O detonador/catalisador da crise é o fato que precipita a crise, que deflagra o processo cumulativo da crise. Mas, para que o detonador cumpra seu papel de catalisador, é preciso que toda uma série de pré-condições componentes de uma situação de crise estejam presentes na conjuntura, pré-condições essas que não têm ligação direta com o detonador, assim ele não é a causa da crise.

Conforme Mandel (*ibidem*, p. 212), o detonador da crise de superprodução pode ser um acontecimento qualquer como a quebra de um grande banco, de uma grande empresa, a redução da demanda pelas mercadorias de um setor importante da economia mundial ou nacional, a falta de uma determinada matéria-prima de grande importância para os principais setores da economia etc. Mais uma vez, o detonador não é a causa última da crise, e para que um acontecimento como a quebra de um grande banco torne-se o detonador da crise de superprodução,

é preciso que essa quebra ocorra no final da fase de prosperidade ou de ativação excessiva. Se ocorresse no início o fato não traria maiores consequências para o conjunto da economia. O detonador contribui ainda para dar as características de cada crise, pois cada crise é única, tem suas próprias particularidades, ele vai diferenciar as formas de aparição de cada uma.

A função objetiva das crises de superprodução, conforme Mandel (1985b, 1990), liga-se à afirmação da lei do valor. Pois a economia capitalista funciona tendo por base a lei do valor, segundo a qual cada mercadoria será trocada no mercado por outra de valor equivalente ao seu. Assim, a crise de superprodução é a forma através da qual a lei do valor se afirma, apesar da concorrência intercapitalista e dos monopólios/oligopólios. Isso se passa da seguinte forma para Mandel (1990, p. 212pp.): no início de cada ciclo industrial, na vitalidade média da prosperidade, ocorrem modificações no processo produtivo no sentido de racionalizá-lo, de introduzir inovações (associadas principalmente, mas não somente, ao progresso técnico) que elevem a força produtiva do trabalho. O progresso técnico sob a lógica do capital está associado, em geral, à economia de força de trabalho, o que leva à redução do custo unitário das novas mercadorias produzidas sob essas novas condições. Os capitalistas que conseguirem essa redução do valor unitário de suas mercadorias podem então extrair mais-valor extra, desfrutar dos superlucros, pois têm

custos menores que os concorrentes e vendem por um preço próximo aos destes.

Dessa maneira, a extração do mais-valor extra é uma forma de “violar” temporariamente a lei do valor (logo essa inovação é imitada pela concorrência), pois o capitalista em questão produz suas mercadorias com um valor abaixo da média social praticada pelos seus concorrentes. Contudo, isso só pode acontecer até a fase de ativação excessiva, pois assim que entramos na conjuntura de crise de superprodução, na qual há redução de vendas, ruptura entre oferta e procura, redução das encomendas, formação involuntária de estoques etc. e redução de preços, essa redução de preços impõe os novos valores das firmas com maior produtividade como os preços dominantes no mercado, de modo a reduzir os preços médios do mercado. Ou seja, o mercado se estreita e inviabiliza a continuidade do funcionamento das firmas menos produtivas que têm uma quantidade de trabalho contida em suas mercadorias acima do que é agora socialmente necessário. O estreitamento do mercado provoca perda generalizada de lucros, destruição de valores e destruição física de capital constante, incorporação de empresas ineficientes pelas mais eficientes, concentração e centralização de capital. O que vai acabar restabelecendo as condições de um novo ciclo industrial.

Mandel (1985a, 1985b e 1990) interpreta que, para Marx, a renovação do capital constante fixo

poderia ajudar na explicação da periodicidade dos ciclos industriais, não no sentido de que dariam origem às flutuações conjunturais, pois na verdade seriam o resultado dessas flutuações. Essa renovação que ocorreria com maior intensidade no período médio da fase de prosperidade, e que não costuma acompanhar a duração física do capital constante fixo, mas a duração moral, seria função “das condições de rentabilidade, das previsões de expansão do mercado, do ritmo de inovação tecnológica a mais longo prazo”. (Mandel, 1990, p. 213) Portanto, a renovação do capital constante fixo, para Mandel, é resultado das flutuações conjunturais e, ao mesmo tempo, contribuem para reproduzi-las e ampliá-las.

Entendemos que a contribuição mais relevante de Mandel para o entendimento da categoria crise econômica é o fato dele apontar como causas mais profundas da crise a superprodução e a queda da taxa de lucro. Pois essa posição se põe no interior da compreensão ontológica materialista do ser social, ainda que o autor em questão não tenha clareza quanto a isso. A perspectiva de Mandel permite a recuperação da categoria crise econômica nos vários níveis de abstração e ao longo do processo de concretização/aumento do grau de determinações em que é tratada a categoria crise econômica em *O capital*. Para Mandel, a superprodução e a queda da taxa de lucro determinam-se reciprocamente, estão entrelaçadas, sendo que o fenômeno fundamental das crises é a superprodução – e Marx afirma

em vários momentos, como já o dissemos, que a causa da crise é a superprodução. Essa forma de compreensão das crises é chamada por Mandel de explicação pluricausal e permite a integração da multiplicidade de fatores que atuam nas conjunturas de crise e no desenrolar do ciclo, abrindo espaço inclusive para a intervenção das lutas de classe na determinação dos resultados da esfera do econômico.

Portanto, para Mandel, as crises tanto expressam a superprodução de mercadorias como a tendência à queda da taxa de lucro, que se manifesta na variação do lucro médio ao longo do ciclo, sendo que ao longo dos ciclos configura-se uma redução dessa taxa de lucro médio global. Para ele, os ciclos são os mecanismos através dos quais ocorrem a queda tendencial da taxa de lucro e atuam as possibilidades de superação temporária dessa queda:

El movimiento cíclico del capital sólo es, pues, el mecanismo a través del cual se realiza la caída tendencial de la tasa media de ganancia. Al mismo tiempo, constituye también la reacción del sistema contra esta caída, por la desvalorización del capital en la crisis. Las crisis permiten adaptar periódicamente la cantidad de trabajo efectivamente gastado en la producción de mercancías a la cantidad de trabajo socialmente necesario, el valor individual de las mercancías al valor determinado socialmente, la plusvalía contenida en esas mercancías a la tasa media de ganancia. Como la producción capitalista no es una producción conscientemente planifica-

da y organizada, estos ajustes no se producen a priori, sino a posteriori. De ahí que necesiten sacudidas violentas, la destrucción de millares de existencias y de enormes volúmenes de valores y riquezas creados. (Mandel, 1977, p. 324)

Com isso transparece que, para Mandel, a tendência à queda da taxa de lucro manifesta-se de forma cíclica:

A largo plazo, la tendencia de la tasa de media de ganancia es una tendencia a la baja. Pero ésta no se efectúa en forma rectilínea. Sólo se impone a través de ajustes y alzas periódicos, en un movimiento cíclico [...]. Este movimiento cíclico puede caracterizarse someramente en sus fases principales por el movimiento de la tasa media de ganancia. (*ibidem*)

Uma objeção possível de ser feita às posições de Mandel é a formulada por Itoh: “o caráter cíclico das crises dificilmente pode ser explicado por isto [pela tendência à queda da taxa de lucro], porque esta não é uma tendência cíclica, mas um movimento que se impõe apenas como tendência”. (Itoh *apud* Klagsbrunn, 1991a, p. 24)⁸

Em primeiro lugar, não nos parece que Mandel tente explicar o caráter cíclico das crises pela tendência à queda da taxa de lucro, ao menos não de maneira direta, mecânica, com um encadeamento linear do tipo: “queda da taxa de lucro/redução dos investimentos/redução do emprego/redução das rendas/crise de superprodução”. (Mandel, 1990, p. 211) Mas para explicar esse caráter cíclico das crises, Mandel toma em consideração uma

série de fatos e categorias econômicas que fazem parte tanto da esfera da produção quanto da circulação, e integra em sua explicação as lutas de classe.⁹ Em seguida, veremos como ele encandeia essas categorias, mas antes é relevante ressaltar que Altvater tem uma posição diferente de Itoh nesse particular, pois ele defende que as leis de tendência do modo de produção capitalista não se manifestam através de um “*trend* [tendência] linear, mas implicam um movimento cíclico”. (Altvater, 1987, p. 90-91) Esse princípio é exemplificado, segundo ele, por Marx ao descrever no Livro III de *O capital* a lei da queda tendencial da taxa de lucro e suas consequências. Assim, “a lei [da tendência à queda da taxa de lucro] não se expressa de forma pura devido à presença de causas antagonicas, apresentando-se, antes, como uma *tendência*. Em razão das *contradições* inscritas nesta tendência, ela não pode manifestar-se como o *trend* [tendência] linear, mas só como *movimento cíclico*”. (*ibidem*, p. 91, nota 38)

Por fim, ressalta Mandel, Itoh parece estar preso a “uma dicotomia imaginária: ou a teoria da superacumulação¹⁰ ou teoria da superprodução” (1990, p. 211, nota 170), enquanto Mandel (1985b, 1990) defende a complementariedade entre a crise de superacumulação e a crise de superprodução. De modo mais preciso, Mandel (1985b, p. 201) defende que elementos de uma teoria correta das crises capitalistas estão contidos nas três explicações monocausais mais difundidas: desproporção entre os departamentos econômicos,

subconsumo e superacumulação. Todavia, no que diz respeito à superacumulação, Mandel entende que o argumento dos partidários da teoria das crises devido à superacumulação contém a ideia de que enquanto a acumulação de capital evolui sem interrupções, o consumo final cresce automaticamente devido ao emprego de mais trabalhadores com salários maiores, assim como o consumo improdutivo de parte do mais-valor continua a crescer. Somente com a queda da taxa de lucro reduzindo a acumulação é que leva à formação de estoques indesejados de bens de consumo. Mandel assinala que a primeira parte do argumento é correta, contudo a conclusão não se verifica necessariamente. Diz ele:

Lo único que este análisis prueba es que el consumo (es decir, la realización de plusvalor en el sector II) crece mientras crece la acumulación. Pero no prueba que el consumo crezca *en la misma proporción* que la capacidad productiva del sector II. En realidad, el funcionamiento combinado de la creciente composición orgánica del capital en el sector II y el aumento en la tasa de plusvalor en el conjunto de la economía hace bastante probable que (al menos periódicamente) el consumo, aun cuando crece, crezca menos que la capacidad productiva del sector II. En cuyo caso indudablemente puede haber un atiborramiento de bienes de consumo antes que la acumulación se haya retardado en el conjunto de la economía. (*ibidem*, p. 200)

Por fim, Mandel enfrenta o argumento desses teóricos da superacumulação de que uma redução

do investimento corrente provocado por uma baixa da taxa média de lucro desencadeará uma crise antes mesmo do surgimento de superprodução de mercadorias. Sobre isso, ele nos diz que essa é uma possibilidade do processo das crises, contudo não é a única e tampouco a única coerente com as análises de Marx e dos dados empíricos e históricos dos ciclos industriais. Conclui elucidando que, sob o capitalismo, existe uma tendência dos investimentos individuais excederem-se em certas circunstâncias, mesmo depois que a taxa de lucro média tenha começado a declinar. Pois as decisões de investimento das personas do capital seriam função de duas variáveis: “las realizaciones de ganancias pasadas (es decir el plusvalor disponible para acumulación) y la esperanza de ganancias futuras”. (*ibidem*, p. 201) E sobre os lucros médios correntes, as empresas capitalistas não têm informações precisas, a não ser após a divulgação dos balanços contábeis das empresas por ações. Entretanto, as expectativas de lucro consideram sempre as tendências presentes da taxa de lucro, tendências do comportamento do mercado (formação de estoques, participação no mercado etc.). Por tudo isso, segundo Mandel, haveria uma tendência do investimento individual continuar aumentando mesmo após a taxa média de lucro ter começado a declinar.

Uma teoria marxista das crises econômicas do capitalismo, segundo Mandel (1985b, 1990), deve integrar as três teorias monocausais da crise. Tal

integração deve considerar a insistência de Marx no Livro III de *O capital* com a queda tendencial da taxa média de lucro e perceber a série sucessiva de formas que adquire, ao longo do tempo, o processo de acumulação do capital.

Para Mandel (1990, p.213), o encadeamento causal que incorpora “toda uma série de mediações indispensáveis que se situam, concomitantemente, na esfera da produção e na da circulação de mercadorias e [...] no domínio da concorrência e no da luta de classes” é o seguinte: no período de vitalidade médio da fase de prosperidade, ocorre com mais intensidade um aumento do progresso técnico, que leva à economia de força de trabalho e por consequência a elevação da composição orgânica do capital.¹¹ Esse aumento da composição orgânica não implicará uma redução imediata da taxa de lucro se três fatores estiverem atuando por um certo período (período que Mandel chama de “fase de ‘lua de mel’ do boom” (*ibidem*, p. 214):¹² a taxa de mais-valor ou de exploração for ascendente, os preços das matérias-primas forem baixos e existirem possibilidades de investimentos em ramos industriais ou países cuja composição orgânica seja inferior à dos ramos ou países mais desenvolvidos. Esses fatos impediriam a queda da taxa de lucro nessa fase do ciclo.

Mas, para Mandel, a continuidade da expansão esgotaria essas condições de existência da fase de “lua de mel”: a redução do exército

industrial de reserva, decorrente da continuidade da expansão, tornará “difícil aumentar a taxa de mais-valia [...] [pois] as relações de força no mercado de mão-de-obra se modificam em favor dos vendedores da força de trabalho, se esses estiverem bem organizados”. (*ibidem*) E como sabemos, o aumento da taxa de mais-valor pode contrabalançar o aumento da composição orgânica do capital e evitar a redução da taxa de lucro. A continuidade da expansão acarretaria, ainda, aumento dos preços das matérias-primas, que têm uma produção menos elástica que a produção industrial, o que pode levar à redução da taxa de lucro. Por fim, quanto mais longa e profunda a expansão, “mais raros se tornam os setores (ou países) onde os capitais produtivos podem encontrar condições estruturalmente mais baixas do que nos setores essenciais dos países industrializados dirigentes”. (*ibidem*)

Diante desse quadro, Mandel conclui que a taxa de lucro cai, o que acirra a concorrência intercapitalista pela apropriação do excedente econômico. Os capitalistas com maior produtividade, com maior poder de mercado, conseguirão manter por mais tempo as taxas de lucro médias obtidas na fase de “lua de mel”. A queda da taxa de lucro está indicando que, “com *relação ao conjunto do capital social*, a mais-valia total produzida não foi mais suficiente para manter a antiga taxa média de lucros” (*ibidem*), mas isso não significa que de imediato as indústrias e bancos mais importantes na economia terão redução da

sua taxa de lucro. Tal situação se manifesta da seguinte forma:

uma fração do capital *recentemente acumulado* não pode mais ser investida produtivamente nas condições de rentabilidade “normalmente esperada”; é cada vez mais retida para atividades especulativas, arriscadas, menos rentáveis. A massa absoluta de investimentos não retrocede em razão disso; pode até aumentar. O emprego e a massa salarial não retrocedem também; estão até em um nível bastante elevado, se não máximo. Mas os investimentos, o emprego e a produtividade (produção de mais-valia relativa) *não crescem mais em proporção suficiente* para sustentar por si próprios a expansão, que prossigue sem dar atenção ao que se passa do lado do “último consumidor”. A indústria não é mais “o melhor cliente da indústria”. (*ibidem*, p. 214-215)

Mandel entende que essa modificação da conjuntura é imperceptível, pois está encoberta pela continuidade do *boom*. Entretanto, dois fenômenos, segundo ele, vão concorrer para abalar, ainda mais, as bases da continuidade dessa situação de queda da taxa de lucro social sem redução imediata da taxa de lucro das grandes indústrias e bancos:

(1) “a queda da taxa média de lucros deve desencadear, nas condições de prosseguimento da expansão e de aprofundamento da especulação, *o recurso incessantemente crescente ao crédito* e portanto, o agravamento do endividamento das empresas”. (*ibidem*, p. 215) Esse recurso ao crédito e ao endividamento explica a resistência

das empresas em ajustar rapidamente preços e lucros (elas estão sofrendo uma redução violenta dos seus lucros, pois os encargos financeiros estão crescendo e os rendimentos brutos estão caindo), o que poderia reduzir os efeitos da queda da taxa de lucro e da mudança da conjuntura. “A expansão acelerada do crédito é praticamente inevitável, uma vez que os bancos se esforçam por evitar as bancarrotas em cadeia, que lhes causariam graves perdas”. (*ibidem*) Nesse contexto, segundo Mandel, passamos imperceptivelmente da prosperidade para a fase de superprodução ou de ativação excessiva (“do *boom* ao superaquecimento”), e esta passagem contribui para nublar, encobrir, as forças que preparam a crise de superprodução (“*crash*”).

(2) Durante o prosseguimento da expansão, entrando na fase de superprodução ou ativação excessiva, aparecem manifestações de capacidade de produção excedente. Isso porque “os dois fenômenos fundamentais da expansão em sua fase de ‘lua-de-mel’ – aumento da composição orgânica do capital e crescimento da mais-valia relativa (aumento da taxa de mais-valia) – [...] [levam] ao crescimento da *massa* de mercadorias produzidas”. (*ibidem*)

Pois, no modo de produção capitalista, a redução do valor unitário das mercadorias (bens de consumo e meios de produção) – que é um reflexo da extração de mais-valor relativo – só pode ocorrer com um aumento considerável da

massa total das mercadorias produzidas.¹³ O que só acumula as condições para o surgimento da superprodução e para a deflagração da crise por um detonador conjuntural relevante.

Das contradições expostas acima, Mandel conclui que o aumento da composição orgânica do capital não é neutralizado pelo aumento da taxa de mais-valor devido à luta de classes. Daí a tendência à queda da taxa média social de lucro $[l' = \frac{m'}{1+c/v}]$.

A queda da taxa de lucro ocorre juntamente com a superprodução de capitais, ambos se determinam. Pois quanto maior a massa de capitais não aplicados, mais o crescimento da massa de mais-valor produzida se atrasa em relação à acumulação de capital; quanto mais cai a taxa de lucro, mais aumenta a “defasagem entre a taxa de lucro esperada e a realizada para um número crescente de empresas” (*ibidem*, p. 216), e aumenta a diferença entre seus encargos financeiros e os seus rendimentos reais. Assim, elas ficam muito mais vulneráveis aos incidentes (detonadores) que podem levar à falência. “‘Superabundância’ de capitais e ‘escassez’ de lucros coexistem, determinando-se uma à outra”. (*ibidem*)

Para Mandel (*ibidem*), a redução dos preços (“preços-ouro”) devido à redução geral das vendas é a condição para que os efeitos da queda da taxa de lucro sejam sentidos por todos os capitais, ou seja, é a condição para que haja retração

da produção de todos os setores. Na sequência de sua exposição, nosso autor argumenta que:

A crise de superprodução *amplifica*, por sua vez, a queda da taxa de lucros, que havia abaixado apesar do fato de que a *produção de mais-valor* estivesse em seu nível quase máximo. Com a redução do emprego e o surgimento do desemprego pleno e parcial, a massa total da mais-valor produzida se reduz até em relação ao nível alcançado na fase final do *boom* e durante o superaquecimento, e isso apesar de uma taxa de exploração dos trabalhadores ainda em elevação [...].¹⁴ (*ibidem*)

Com isso relatamos o que Mandel aponta como as causas mais profundas das crises de superprodução, associando a queda da taxa de lucro e a superprodução, associando ambas a aspectos da esfera da produção, da circulação e à luta de classes.

Falta agora relatar como ele mostra a passagem para um novo ciclo industrial, um novo ciclo de acumulação de capital, e como ele responde às críticas de que uma teoria de ciclos econômicos (em particular uma teoria marxiana da crise e dos ciclos econômicos) é necessariamente mecanicista, pois não deixaria margem para a intervenção dos indivíduos, para a iniciativa individual. Além do que, tomaria os indivíduos como incapazes de aprender com sua própria experiência, dado que depois de duzentos e cinquenta anos de existência do modo de produção capitalista, eles continuam agindo de

forma a possibilitarem o surgimento de crises de superprodução.

Quanto à primeira observação, a passagem para um novo ciclo de acumulação ocorre assim que a desvalorização dos capitais e a destruição física de máquinas e equipamentos torne-se suficientemente ampla para reduzir o capital constante, quando houver grande desemprego de força de trabalho e “medidas de racionalização múltiplas” que permitam “relançar vigorosamente a taxa de exploração ou taxa de mais-valia”. Aí “[...] a queda da taxa de lucros será estancada, e [...] um novo ciclo de acumulação de capitais poderá deslançar”.¹⁵ (*ibidem*)

Quanto à segunda observação, podemos responder por dois caminhos. Um seria o caminho trilhado pelo próprio Mandel (1977, 1990), que, valendo-se de uma argumentação simples, porém eficaz, aponta que nem sempre o que é melhor para o capitalista individual é o melhor para todo o sistema capitalista e vice-versa. Na conjuntura favorável, com mercado em expansão, todo capitalista individual aumenta seus investimentos na tentativa de obter uma maior parcela desse mercado em expansão. E com isso, em termos globais, ocorre um superinvestimento que vai levar a uma superacumulação (e superacumulação só pode ocorrer com superprodução de mercadorias e vice-versa) e a uma capacidade excedente. Quando a conjuntura muda, o mercado se retrai, quando há queda das vendas,

então a lógica do capitalista individual não é aumentar seus investimentos como forma de incentivar a conformação de uma nova conjuntura de expansão. Pelo contrário, o lógico para ele é tentar reduzir suas perdas promovidas pela queda das vendas e dos preços, para isso ele vai reduzir sua produção, o que em termos globais só produz a redução cumulativa do investimento, o que, por sua vez, levará a uma desvalorização e destruição em massa de capitais. Assim, Mandel (1990, p. 218) observa que:

A convicção ingênua dos liberais de que o “interesse geral” é perfeitamente servido se cada um perseguir o seu “interesse particular” revela-se especialmente ilusória nas viradas decisivas do ciclo – sem falar do fato de ela mascarar a oposição de interesses entre capitalistas e assalariados. *A propriedade privada é o obstáculo insuperável ao crescimento extensivo dos investimentos.* Assim sendo, constitui o obstáculo insuperável à desaparecimento do ciclo.

O segundo caminho para responder essas questões é lançado por Lukács (2012) em sua obra *Para uma ontologia do ser social*, que responde a partir de uma perspectiva filosófica a essas afirmações de determinismo, mecanicismo etc., em Marx. O que representa a possibilidade de uma eficaz integração entre esses dois autores (Mandel e Lukács) na explicação das crises econômicas, a despeito da conhecida distância política existente entre eles.

3. Considerações Finais

Não podemos deixar de apontar os pontos fracos da posição de Mandel acima exposta de forma resumida. Além da crítica formulada por Itoh da qual já tratamos, Mandel faz duas afirmações que suscitam dúvidas. Ele afirma que: “a partir de um certo momento da retomada ou da conjuntura de crescimento, há um aumento inevitável da composição orgânica do capital, em decorrência de um progresso técnico [...]”¹⁶ (Mandel, 1990, p. 213-214) As dúvidas são: que tipo de progresso técnico é esse que leva a um aumento da composição orgânica justamente no momento da retomada? Qual o tempo que se leva entre a introdução das inovações que permitem esse progresso técnico e o aumento da composição orgânica do capital? Esse aumento da composição orgânica do capital só se manifesta aí, nesse momento do ciclo? O que leva esse aumento justamente na fase de retomada ou da conjuntura de crescimento? Por que não se manifesta em outras fases do ciclo? E essa passagem é fundamental na explicação de Mandel. Ele inclusive inicia a descrição do encadernamento dos fatores que explicam as crises de superprodução por essa afirmativa. No entanto, tal afirmativa nos parece um tanto arbitrária.

O outro momento da argumentação de Mandel que suscita dúvidas é quando ele está apontando os fatores que minariam as condições da continuidade da “lua-de-mel do boom”. Ele diz que

quanto mais longa e profunda a expansão, “mais raros se tornam os setores (ou países) onde os capitais produtivos podem encontrar condições de composição orgânica do capital estruturalmente mais baixas do que nos setores essenciais dos países industrializados dirigentes”. (*ibidem*, p. 214) A dúvida é: por que se tornam mais raros esses setores ou países? Parece-nos que a única justificativa é que os capitais ao afluírem para os setores ou países com menor composição orgânica do capital elevam essa composição devido à introdução de progresso técnico, mas esses setores só deixariam de ter uma composição orgânica do capital estruturalmente mais baixa do que os setores essenciais dos países dirigentes, se não houvesse continuidade na introdução do progresso técnico nesses setores, ou seja, se aí não se elevasse a composição orgânica do capital. Mas isso não é o que tem demonstrado a história.

Bibliografia

- ALTVATER, Elmar. “A Crise de 1929 e o debate marxista sobre a teoria da crise”. In: HOBBSAWM, Eric. (Org.). *História do marxismo*. Volume 8. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 79-133.
- CACHERDI, Guglielmo. *Frontiers of Political Economy*. 1. Ed. London: Verso: 1991.
- KLAGSBRUNN, Victor Hugo. *Comentários a respeito da teoria de Marx sobre as crises e o ciclo industrial e de algumas interpretações*. Mimeo. 1991, 28p.
- KONDER, Leandro. “Entrevista”. In: BÁRTHOLO JUNIOR, Roberto S. et al. (Orgs.). *Que crise é essa?* Volume 2. São Paulo: Brasiliense 1985, p. 99-111.

LUKÁCS, György. *Prolegômenos para uma ontologia do ser social*. São Paulo: Boitempo, 2010.

LUKÁCS, György. *Para uma ontologia do ser social*. Volume I. São Paulo: Boitempo, 2012.

MANDEL, Ernest. *Tratado de economia marxista*. 7. Ed. 2 volumes. México: Era, 1977.

MANDEL, Ernest. *A formação do pensamento econômico de Karl Marx*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

MANDEL, Ernest. *O capitalismo tardio*. 2. Ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985a. (Coleção Os Economistas).

MANDEL, Ernest. *El capital: Cien años de controversias en torno a la obra de Karl Marx*. México: Siglo Veintiuno Editores, 1985b.

MANDEL, Ernest. *A crise do capital: Os fatos e sua interpretação marxista*. São Paulo: Ensaio, 1990.

MARX, Karl. *Teorias da mais-valia: História crítica do pensamento econômico*. Volume II. São Paulo: Difel, 1983.

MARX, Karl. *O capital: Crítica da Economia Política*. Livro III. Tomo I. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

SHAIKH, Anwar. "A crise econômica mundial: Causas e implicações". *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v.6, n. 1, p. 33-56, 1985.

Notas

1 Vide Lukács (2010; 2012).

2 Já no Capítulo I do Livro I, Marx explica as formas relativas do valor e forma equivalente enquanto categorias que expressam a relação de troca ou o valor de troca das mercadorias envolvidas no processo. Assim, no exemplo do autor, 20 varas de linho = 1 casaco, as varas de linho se encontram na forma relativa do valor e o casaco na forma equivalente. As varas de linho expressam o seu valor no corpo físico do casaco.

3 É preciso ressaltar que Mandel (1975, 1977, 1980, 1985b, 1990) ao longo de vários textos parece confundir as categorias valor e valor de troca. Contudo, o uso que ele faz delas em seus estudos parece não ser prejudicado por tal equívoco teórico. A questão que fica é o motivo pelo qual um teórico com tal envergadura tenha se aferrado a

tal compreensão equivocada de categorias fundantes da análise do ser social. Apenas lembro que Marx, nos *Grundrisse*, comete o mesmo equívoco ao longo de todo o texto. A diferença é que Marx, nesse momento, está, de fato, descobrindo as especificidades dessas categorias, está construindo seu próprio entendimento sobre elas. Note que, em *Para a crítica da Economia Política*, tal equívoco não é desfeito e só em *O capital* a diferença entre valor e valor de troca torna-se cristalina e importante para a todo o desenvolvimento teórico posterior.

4 Vide a entrevista de Leandro Konder (1985) publicada no livro *Que crise é essa?*, organizado por Roberto S. Bártholo Jr. et. all.

5 Nas palavras de Marx: "[...] As crises são sempre apenas soluções momentâneas violentas das contradições existentes, irrupções violentas que restabelecem momentaneamente o equilíbrio perturbado". (Marx, 1986, p. 188) E ainda: "[A crise – PH] é a restauração violenta da unidade entre elementos guinados à independência e a afirmação violenta de independência de elementos que na essência formam uma unidade". (Marx, 1983, p. 949)

6 Segundo Altvater (1987, p. 89) "a teoria marxista é, em seu núcleo, uma teoria da crise". E, nesse entendimento, de que, em Marx, a crise é o momento decisivo do ciclo econômico, não compartilhamos da abordagem que trata a crise enquanto crise geral do capitalismo, como parece fazer Shaikh (1985).

7 Portanto, superprodução não é o mesmo que subconsumo, conforme parecem entender Shaikh (1983, p. 15) e Altvater (1987, p. 102). Se fosse o mesmo bastaria um aumento dos salários e teria fim a crise de subconsumo, vide Mandel (1985b, p. 196-198).

8 Itoh, Makoto. *Value and crisis: Essays on marxian economics in Japan*. London: Pluto Publishers, 1981.

9 Para Mandel é a ausência dessa explicação, desse "encaadeamento real entre a queda da taxa de lucro, a crise de superprodução e o desencadeamento da crise" (1990, p. 211), o grande ponto fraco do referido texto de Itoh.

10 Teoria das crises devido à superacumulação descreve a situação em que existe um grande volume excedente de capital na economia que ao ser investido não propiciará a taxa média de lucro esperada pelo capitalista, que só pode

oferecer uma taxa inferior a esperada. Altvater diferencia superacumulação absoluta e relativa e, quanto à relativa, diz que “ela se manifesta sempre que a rentabilidade do capital suplementar – ou seja, logo acumulado – não é mais suficiente para valorização média do capital, e o nível desta última, também pela concorrência recíproca dos capitais singulares, cai a tal ponto que a acumulação é bloqueada. O capital é, pois, superacumulado com relação a suas possibilidades de valorização, pelo que a tendência à superacumulação de capital representa unicamente o outro aspecto da queda tendencial da taxa de lucro”. (Altvater, 1987, p. 119)

11 Pois o progresso técnico sob a lógica do capital não é neutro, ele é fundamentalmente poupador de trabalho vivo, substituindo-o por trabalho morto incorporado nos meios de produção. O que não significa dizer que a tendência é a redução absoluta do trabalho vivo, ele cresce tendencialmente mas a taxas inferiores ao crescimento do trabalho morto, logo ocorre uma diminuição relativa

12 A fase do ciclo que Marx e Engels chamam de estagnação ou distensão Mandel chama de depressão. A fase do ciclo que Marx e Engels chamam de prosperidade Mandel parece chamar de virada até a recuperação, recuperação ou reanimação. E a fase que Marx e Engels chamam de superprodução ou ativação excessiva (e que antecede as crises de superprodução) Mandel parece chamar de superaquecimento ou auge e prosperidade ou alta conjuntura ou sobreaquecimento ou *boom*.

13 Em defesa dessa posição, vide os exemplos expostos por Shaikh (1985, p. 34-37) e por Cachardi (1991, p. 161-163), além da argumentação de Marx – Mandel (1990) cita uma passagem dos *Grundrisse* a respeito, vide nota 175, p. 215.

14 Sobre esse assunto Shaikh (1983, p. 36) diz: “Como vimos [...], a própria explicação de Marx sobre a queda da taxa de lucro está baseada num aumento da taxa de mais-valia. ‘A taxa de lucro cai, não porque o trabalho se torna menos produtivo, mas porque se torna mais produtivo. Não porque o trabalhador é menos explorado, mas porque é mais explorado [...]’.

15 Mandel parece ver a crise como o momento que põe as condições para sua superação. Em seu *Tratado de Economia marxista* ele descreve isso: “[Nas crises e depressões] La caída de los precios significa que la producción sólo sigue siendo rentable para aquellas empresas que trabajan en las

condiciones de productividad más favorables. Las empresas que realizaron antes ganancias adicionales se contentan ahora con realizar la ganancia media. De hecho, se establece así un nuevo nivel de ganancia media correspondiente a la nueva composición orgánica del capital. Pero al mismo tiempo, la crisis, por la bancarrota y el cierre de numerosas fábricas, significa la destrucción de una masa de máquinas, de capitales fijos. A causa de la caída de precios, los capitales se desvalorizan también como valores de cambio. El valor total del capital social se reduce. El volumen inferior de capitales que resulta de esta destrucción se valorizará más fácilmente. Se colocará en condiciones tales que permitan, en el momento de la recuperación económica, una elevación de la tasa media de ganancia”. (Mandel, 1977, v. I, p. 325)

16 É preciso registrar a observação de Mandel (1977, v. I, p. 329-330) contida no “Tratado de Economia Marxista” sobre essa questão: “[Na recuperação econômica] La expansión de la producción, que el lenta al principio, mantiene la demanda de capitales-dinero a un nivel inferior a la oferta, lo que implica una tasa de interés muy baja. La coincidencia de una tasa de interés baja con una tasa de ganancia en alza determina una tasa creciente de ganancia de empresario, lo que explica también una tendencia general en los empresarios a renovar su capital fijo y a invertir en este momento del ciclo una fracción creciente de sus ganancias”. Confirmando essa posição, Mandel faz a seguinte citação [nota 38] na sequência de sua exposição: “Por su naturaleza, la inversión en nuevo equipo no podía emprenderse en pequeñas cantidades. Suponiendo que la tasa de crecimiento de la producción fuera constante, una empresa individual no podía incrementar su equipo fijo según la misma tasa de crecimiento, y si los datos de que disponemos son dignos de confianza – para la primera mitad del siglo XIX en Gran Bretaña – resultaría que el aumento de la capacidad, necesaria para asegurar el volumen incrementado de la producción, ha tenido tendencia a efectuarse sobre todo durante algunos años de cada decenio”. (Gayer, Rostov y Schwartz: *The growth and fluctuation of the British economy – 1790/1850 apud* Mandel, 1977, p. 330, n. 38)

RUBENS R. SAWAYA

**PODER ECONÔMICO, DESENVOLVIMENTO E NEOLIBERALISMO
NO BRASIL**

Recebido em 12 de setembro de 2014

Aprovado em 08 de outubro 2014

PODER ECONÔMICO, DESENVOLVIMENTO E NEOLIBERALISMO NO BRASIL

“No estado atual da sociedade, o que é o livre-câmbio? É a liberdade do capital. Quando vocês fizerem desaparecer os poucos entraves nacionais que ainda obstaculizam a marcha do capital, apenas lhe terão concedido [...] liberdade de ação. [...] Senhores: não se deixem enganar pela abstrata palavra liberdade. Liberdade de quem? Não é a liberdade de cada indivíduo em relação ao outro indivíduo. É a liberdade do capital [...]”. (Marx, 1985, p. 195-196)

Resumo

Muitas vezes o Brasil é confundido com países como a China por seu potencial de crescimento. Apesar de presente no grupo de “países emergentes” após a industrialização dos anos 50 e 70, seu processo histórico foi muito diferente. A estrutura de poder criada no processo de industrialização brasileira, fortalecida no governo militar e pela crise inflacionária dos anos 80 é determinante. O parque industrial brasileiro tornou-se dominado pelo capital transnacional, produzindo para uma elite, com o capital produtivo nacional funcionando como fornecedor “satélite”; o sistema bancário privado nacional estruturou-se sob a égide do rentismo. O neoliberalismo dos anos 90 é resultado desta estrutura de poder que determina a inserção subordinada do Brasil no processo de acumulação mundial e impede políticas para modificar essa situação. É muito diferente da China.

Palavras-chave: Poder econômico; desenvolvimento; neoliberalismo no Brasil.

Classificação JEL: O1; O2; O5; P5; E6; N4.

Abstract

Brazil is often confused with countries like China for their potential growth. Although in the group of “emerging countries” after the

RUBENS R. SAWAYA

Professor do Departamento de Economia e do Programa de Pós-graduação em Economia Política da FEA-PUCSP.

industrialization of the 50s and 70s, its historical process was very different. The power structure created in the Brazilian industrialization process, strengthened by the military government and after the inflationary crisis of the 80s, is crucial. The Brazilian industry became dominated by transnational capital producing for the social elite with the national productive capital functioning as “satellite” provider; the domestic private banking system was structured under the aegis of renting. Neoliberalism of the 1990s is a result of this power structure that determines the subordinate position of Brazil in the global accumulation process and prevents policies to change this situation. It is very different from China.

Keywords: Economic power; development; neoliberalism in Brazil.

I. Introdução

Ao aparecer ao lado de países como a China, potência econômica que surge a partir da constituição de uma estrutura industrial forte e internacionalmente competitiva, o Brasil também toma a aparência de potência industrial. Com o seu processo de cooptação do grande capital transnacional colocando-o sob seu controle, a China, contraditoriamente, consegue desestruturar a economia dos países da Tríplice (EUA, Europa e

Japão), ao passar de exportadora de “bugigangas” para produtos de média e alta tecnologia, máquinas e equipamentos. Utiliza, em parte, as grandes empresas transnacionais que se instalaram no país em sistema de *joint venture* com empresas chinesas, em grande parte estatais.

Quanto ao Brasil – até os anos 1990, 60% de sua pauta de exportações era composta por produtos industrializados – insere-se hoje na economia mundial como primário-exportador de *commodities* com baixo valor agregado, justamente para a China. Soja em grãos e minério de ferro são os principais produtos de exportação e 50% para a China. A participação de manufaturados no total de exportações brasileiras para o mundo hoje é 38%, com foco para a Argentina.

Depois dos processos de industrialização nas décadas de 1950 e 1970 que afastaram o Brasil da dependência estrutural sobre as exportações de *commodities* (café e açúcar),¹ o país volta à condição de primário-exportador. A diferença é sua nova dependência dinâmica da economia chinesa. Se a China subverte e põe em xeque a hegemonia dos países que compõem a Tríplice, o Brasil parece apenas modificar a quem subordina sua dinâmica. De outro lado, a China passou a ser o maior vendedor de máquinas e equipamentos para o Brasil. Como o Brasil chegou a essa situação?

O artigo busca demonstrar que essa situação foi determinada pela estratégia histórica do Brasil de subordinação ao movimento do grande capital global, realizada de forma consentida por suas elites de poder que se enraizaram na estrutura econômica nacional.

2. Constituição do Brasil industrializado

A nova dependência tem sua origem na forma como seu deu o processo de industrialização brasileiro nas décadas de 1950 e 1970 – completamente diferente do chinês, ao deixar excessivo poder de comando e controle de sua estrutura produtiva nas mãos do grande capital transnacional, principalmente nos setores de média e alta tecnologia.

A estratégia² constituiu-se a partir da instrumentalização do próprio Estado como planejador do chamando “tripé de acumulação”: o Estado nacional integra o projeto de industrialização como responsável por investimentos em setores básicos, infraestrutura e crédito de longo prazo; o capital produtivo internacional torna-se responsável pelos investimentos nos setores de média e alta tecnologia (bens de consumo duráveis); e o capital produtivo nacional participa dos investimentos nos setores da indústria tradicional (bens de consumo não duráveis, onde já estava) e, de forma subordinada, integra o “tripé” como fornecedor de partes peças e componentes – o formato do *spillover* interno de tecnologia – para

o grande capital transnacional. “O Estado e a grande empresa oligopolista mundial comandaram inequivocamente o processo de industrialização pesada [1956-60]”. (Cardoso de Melo, 1982, p. 119) Este processo é a base estruturante do que denominei “Subordinação consentida”, título do meu livro. (Sawaya, 2006)

Como resultado, o investimento direto estrangeiro – IDE cresceu 3,5 vezes entre 1955 e 1957, sendo em grande parte investimento produtivo “sob a forma de equipamentos”. (Orenstein & Sochaczewski, 1990, p. 173) Entre 1951 e 1960, pouco mais de 42% desse investimento era proveniente dos Estados Unidos, 11,4% da Alemanha e 14% da Suíça. Enquanto em 1953 predominavam os setores têxtil e alimentos no valor bruto agregado pela indústria (35%), a situação que se modifica em 1963 com esse percentual caindo para 25% em razão do crescimento da participação do setor de equipamentos de transporte que passa de 2% em 1953 para 10,5% de participação no valor bruto agregado em 1963, setor dominado por empresas transnacionais. Merecem ainda destaque os segmentos de material elétrico, também com forte participação transnacional, que passa de 3% para 6% entre 1953-63, bem como produtos químicos, farmacêuticos, borracha etc. que passam de 11% para 15,5% em participação no valor bruto agregado. (Baer, 2002, p. 87) Isso demonstra a enorme transformação da estrutura industrial brasileira e o papel do IDE nesse processo, resultado do “Plano de Metas” (1956-60).

A modificação estrutural resultou na concentração de enorme poder econômico e político nas mãos do grande capital oligopolizado internacional que aqui instalou suas plantas produtivas. Estabeleceram-se novas relações de dependência, agora tecnológica, que se tornará estrutural – todas as ondas de modernização da indústria terão sempre impacto sobre a importação de máquinas, equipamentos e tecnologia, implicando endividamento externo. Isso “[...] acabou por consolidar e expandir o capitalismo dependente associado [...]”. (Ianni, 1986, p. 159)

O poder político passa a estruturar-se na aliança produtiva do capital nacional subordinado ao transnacional intermediada pelo Estado. O poder desse bloco de capital materializa-se e se fortalece na ditadura militar (1964-85) ao destruir a capacidade das classes trabalhadoras de reivindicar sua participação na renda, impedir a reforma agrária, dentre outros aspectos. Ao mesmo tempo, esse poder político ganha um novo aliado com a reforma bancária de 1966: “A conglomeração bancária [...] permitiu a concentração do capital financeiro nacional [...] constituindo uma nova parcela do bloco dominante”. (Tavares & Assis, 1985, p. 39) O sistema bancário e financeiro privado nacional se vincula tanto ao grande capital transnacional, ao funcionar como intermediário de empréstimos externos, como à classe média alta, ao fornecer-lhe crédito aos bens duráveis de consumo produzidos pelas empresas transnacionais (ETs) aqui instaladas.

Consolida-se a estrutura política de poder pela mais perversa concentração de renda do mundo.³ Assim, estruturou-se a aliança de poder no Brasil: grandes ETs, capital privado nacional a ela subordinado, bancos privados nacionais e a classe média alta que se fortalecia. Mais, tudo isso organizado pelo Estado Nacional, ainda possuidor de um papel central na estrutura econômica (via estatais e crédito de longo prazo), agora sob a forma de ditadura militar.

Essa estrutura de poder interna tem um forte vínculo internacional.⁴ Já na década de 1950 consolidava-se nos EUA a visão de que o desenvolvimento na América Latina passava pela criação de uma

[...] elite militar, empresarial e até sindical que estabelecesse um regime político forte. [...] O golpe de Estado em 1964 no Brasil foi o momento fundador desse novo modelo. [...] dava origem a uma modernização fundada na aliança e integração [da] burguesia ao capital transnacional, consagrando um tipo de desenvolvimento industrial dependente, subordinado às modalidades de expansão e de organização do capitalismo internacional, que submeteria os centros de acumulação locais à lógica de expansão do centro hegemônico mundial. A partir de então, por meio de golpes militares sucessivos [na América Latina], submeteram-se as burguesias locais à condição de sócios menores do capital internacional, o que as levou a abandonar suas perspectivas de independência nacional e pretensões de desenvolvimento tecnológico próprio.⁵ (Dos Santos, 2000: p. 95)

O programa do governo militar que resultou no chamado “milagre econômico” (1966-72) fez com que os níveis de investimento direto estrangeiro triplicassem durante o período. Os Estados Unidos mantiveram sua posição histórica como maior investidor com participação de 38% no período 1961-70 e 36% no período 1971-79. Mas a Europa elevou sua participação: enquanto, entre 1951-60, os países europeus eram responsáveis por 31% dos IDE no Brasil, entre 1961-70, essa participação passa a quase 50% do total, sob a liderança da Alemanha Ocidental e Suíça que somam 23%. Está aí também a origem do endividamento externo brasileiro que levaria à crise do Balanço de Pagamentos nos anos 80. Em 1966, as empresas estrangeiras foram responsáveis por 44% do volume de recursos tomados no exterior, lado a lado com as empresas estatais que tomaram 46% dos recursos. As empresas de capital privado nacional tomaram apenas 6,5% do total de recursos. (Abreu, 1992, p. 223) Ao final do ciclo, as empresas estrangeiras ainda serão as grandes captadoras de recursos externos. Em 1972, 64% das captações privadas no exterior foram feitas por empresas multinacionais. (Cruz, 1983, p. 78)

O neoliberalismo – nascido como ideologia dominante nos anos 1980 na crise do Balanço de Pagamentos e inflacionária⁶ – invadiu a estrutura política no Brasil na década de 1990. Tem sua estrutura no “bloco de poder” constituído, contraditoriamente, na estratégia anterior de desenvolvimento implantada no processo histórico

acima descrito que se consolida como “desenvolvimento combinado associado”⁷ ao grande capital transnacional. Aproveitou o sucateamento do Estado e da estrutura produtiva estatal nos anos 1980 – amplamente utilizado para o combate inflacionário via congelamento de tarifas⁸ e como tomador de recursos financeiros externos para compensar o déficit no balanço de pagamentos (principalmente no IIPND).

A crise inflacionária dos anos 1980 fortalece ainda um dos mais importantes atores na defesa das políticas neoliberais: o sistema bancário e financeiro nacional. O endividamento externo e a estratégia ortodoxa de combate à inflação via política de emissão de títulos públicos como forma de enxugar a liquidez e elevar as taxas de juros⁹ internas cria no Brasil uma estrutura bancária e financeira que tem sua rentabilidade não fundada no crédito, mas no título público e em suas elevadíssimas taxas de juros. “Nessa dinâmica [...] o setor empresarial não financeiro passou a acumular liquidamente direitos contra o Estado”.¹⁰ (Belluzzo & Almeida, 2002, p. 134) “Exerciam assim [...] um enorme poder de dissuasão sobre a política monetária e de juros [...]”.¹¹ (*ibidem*) O fortalecimento dessa classe por esse processo a torna, junto com outros detentores de riqueza líquida, extremamente poderosa na definição das taxas de juros e da política de administração das taxas de juros.

A estratégia neoliberal acompanha a tendência mundial, tanto no que se refere ao aparato ideológico que estrutura o pensamento econômico ortodoxo (novo-clássico e novo-keynesiano) que lhe dará suporte, como em seu alinhamento ao “Consenso de Washington” que unifica o “discurso” do grande capital no mundo, atuando quase como classe capitalista global. (Carroll, 2010) Acompanha os interesses dos poderes constituídos no interior da estrutura produtiva e financeira da economia brasileira formada por grandes ETs, com as empresas nacionais “satélites”, o setor financeiro privado e a classe média alta que se beneficia do poder de consumo de bens duráveis (automóveis, eletrodomésticos etc.). É sempre bom lembrar que, como apontou Kaplan (citando Gramsci), “o liberalismo é também uma regulamentação de caráter estatal, introduzida e mantida por via legislativa e coercitiva. É um ato de vontade consciente dos próprios fins e não expressão espontânea, automática do fato econômico”. (Gramsci *apud* Kaplan, 1974, p. 29)

O poder neoliberal consolida-se pela desestruturação do Estado Nacional no que ainda lhe restava de desenvolvimentista e “nacional” via eliminação de seus quadros técnicos, substituindo-os por uma tecnocracia burocrática, liderados por economistas e engenheiros econômicos com seus PhD nos EUA,¹² atuando em uníssono com os interesses do grande capital transnacional agora estruturado no “Consenso de Washington”

e seus aliados nacionais no bloco de poder, o setor financeiro privado nacional agora muito mais forte.

Não é coincidência que os planos de estabilização na América Latina fundados na dolarização (mesmo que disfarçada como no Brasil), liberalização comercial e financeira, privatização e desregulamentação ocorreram – assim como as ditaduras militares haviam ocorrido nos anos 1960-70 – sob as mesmas bases e em diversos países (todos assolados por elevada dívida externa e inflações explosivas), quase ao mesmo tempo. Se não é coincidência demonstra o grau de organicidade internacional fundada nos projetos de desenvolvimento que criaram estruturas de poder similares nos diversos países. Nos anos 90 esse poder se constitui como o neoliberalismo.

3. Neoliberalismo no Brasil

A adoção do neoliberalismo no Brasil nos anos 90 teve uma dupla determinação. De um lado foi resultado de uma ação de governo deliberada, transformada em prática por políticas que deram total liberdade ao movimento dos capitais produtivos e financeiros internacionais, costurada com amplo apoio do bloco de poder interno constituído. De outro, foi o resultado da “ideologia da globalização” internacional, materializada em recomendações políticas que garantiam os interesses do capital mundial produtivo e financeiro. De um lado, é uma imposição do processo

de acumulação mundial; de outro, constitui-se como uma estratégia deliberada das elites nacionais, forjada ao longo da crise inflacionária e de endividamento externo, bem como sobre o sucateamento do Estado e de seu aparato produtivo nos anos 80. A estratégia liberalizante, em sintonia ao desejo do capital global, foi assumida pelas elites nacionais que dominaram o aparato de Estado.¹³ O período marca a subordinação do Brasil ao movimento do capital agora em uma fase que solicitava liberdade de movimento para sua reestruturação produtiva global marcada pela centralização global de capital. (UNCTAD, 2000)

Submeter-se ao movimento do capital global foi uma política deliberada nos anos 90, como, de certa forma, haviam sido as estratégias de industrialização associadas do “Plano de Metas” (1956-60) e “Milagre econômico” (1966-73). Os contextos diferem. Antes, a estratégia podia ser chamada “desenvolvimentista associada” e envolvia política de Estado, agora totalmente desmantelado; nos ciclos de crescimento anteriores, o processo de acumulação mundial de capital integrava a periferia pela transferência de plantas produtivas via IDE. Nos anos 90, o movimento do capital no mundo caracteriza-se pela reordenação produtiva baseada em fusões e aquisições, (ibidem) um processo de centralização mundial de capital no qual os capitais mais fortes tanto enxugam sua estrutura produtiva pela centralização de plantas espalhadas pelo mundo em

uma só, bem como eliminam os capitais mais fracos. Nos anos 90 o IDE está concentrado em “[...] fusões e aquisições transfronteiriças [que] são hoje o principal instrumento de penetração em novos mercados e de consolidação do *market share* global das empresas transnacionais”. (IEDI, 2000: p. 8)

O novo projeto passava pelo desmantelamento do Estado desenvolvimentista, bem como e contraditoriamente, de parte do próprio capital privado nacional – sócio menor do capital transnacional na cadeia de valor – que perdeu seu espaço para importações ou vendeu suas empresas ao capital transnacional, passando a compor a elite rentista. Assim, a estrutura produtiva tornou-se mais controlada pelo capital transnacional que tem sua estratégia global definida no exterior. Nesses termos é que a dependência da economia brasileira é reposta, sujeita ou subsumida ao movimento mundial do capital, com muito mais poder internamente. “Na prática os neoliberais promoveram a transnacionalização radical da estrutura produtiva e dos centros de decisão da economia brasileira, estratégia político-econômica que fragilizou radicalmente o Estado e a economia brasileira [...]”. (Fiori, 2001, p. 285)

Como apontou Stiglitz (2002, p. 43), o “Consenso de Washington” foi um “um consenso entre o FMI, Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos em relação às políticas

‘certas’ para os países em desenvolvimento [...]”, portanto, um consenso da classe capitalista mundial. Destaca-se pela defesa das políticas neoliberais: a liberdade de fluxo comercial com a diminuição ou extinção de barreiras alfandegárias, tarifárias e das políticas de manipulação das taxas de câmbio; liberdade para entrada e saída de fluxos financeiros; privatização das empresas estatais e mudança do papel do Estado de “desenvolvimentista”, tradicionalmente com papel ativo – seja pela definição de estratégias, seja como investidor direto –, para um Estado regulador, como agente responsável apenas em criar e manter o “ambiente institucional” necessário para atração do IDE.

Modificava o papel das políticas econômicas fiscal, monetária e cambial. A função destas não deve ser mais o desenvolvimento e o emprego, mas a manutenção da estabilidade macroeconômica para o investidor privado internacional. A taxa de câmbio deve ser estável para garantir que os recursos aportados ao país não percam valor ao sair, base para a liberdade dos fluxos financeiros e de mercadorias. A política fiscal deve ser neutra e manter o equilíbrio de forma a deixar tanto a poupança privada disponível para os empresários investidores, como para não interferir nos mercados reais distorcendo “preços de equilíbrio” em sua função alocativa. A política monetária deve ser neutra, garantida por um Banco Central de preferência independente focado no controle inflacionário via taxas

de juros. Qualquer movimento que interferisse nas “expectativas racionais” dos agentes deveria ser banido. A ortodoxia teórica estava completa. Garantida a estabilidade macroeconômica, imaginava-se que os “agentes econômicos” dispersos no mercado livre de ofertas e demandas bem comportadas garantiriam a melhor alocação dos recursos produtivos e o crescimento equilibrado e equitativo.

O argumento por trás dessa lógica era de que a crise dos anos 80 seria o resultado das distorções criadas pela interferência do “Estado desenvolvimentista” nos mercados impedindo seu ajuste perfeito. (Franco, 1998) Dentro desta ótica, deixar os mercados livres, acreditando em seu autoajuste, seria a condição primeira e fundamental para que ocorresse o crescimento econômico. Neste cenário, tanto o investidor nacional como transnacional realizaria seu investimento com “máxima eficiência alocativa” e colocaria a economia brasileira na rota de crescimento.

Ora, no processo de acumulação capitalista, deixar o mercado livre não é deixar a dinâmica econômica em mãos de “agentes”¹⁴ imaginados como “famílias” formadas por inúmeros produtores e consumidores que, individualmente, decidiriam a melhor “alocação dos recursos escassos”. Ao contrário, é deixar a acumulação nas mãos do grande capital transnacional que atua em simbiose com seus Estados de origem, Estados estes que abandonaram seu papel de

Estado-Nação – função tradicional ligada a um povo e uma região – para atuar exclusivamente como representantes políticos no mundo do interesse do grande capital – uma espécie de “Estado-Holding” como imaginava Porter (1989). Na verdade, submeter-se às regras do mercado significa subordinar-se à acumulação global de capital. O mercado é constituído de um punhado de grandes ETs amparadas no poder político de seus Estados de origem.

Essa estratégia é claramente defendida por Gustavo Franco (1998) que compôs a equipe da nova burocracia e esteve à frente do Banco Central. Justifica a adesão ao liberalismo ao afirmar ser “[...] o processo de abertura, através de seus efeitos sobre o dinamismo tecnológico do país, que definirá os contornos básicos do novo ciclo de crescimento [...] uma inserção positiva do país no processo de internacionalização da produção como determinante básico do crescimento acelerado da produtividade, portanto, [...] que consiga reduzir as desigualdades sociais sem impactos inflacionários”. (*ibidem*, p. 122)

A lógica de adesão às políticas liberalizantes como forma de promoção do desenvolvimento estaria na “inserção [...] do país no processo de internacionalização”. A forma nos anos 90 foi a criação do cenário, segundo o próprio “Consenso de Washington”, para atrair o capital transnacional, acreditando em uma nova onda de “internacionalização da produção” realizada por empresas transnacionais. (*ibidem*, p. 123)

As políticas neoliberais bastariam para atrair as ETs que investiriam no país promovendo o processo natural de “convergência” de Solow.¹⁵ E, como o “peso [das transnacionais] no Brasil é enorme”, elas seriam os verdadeiros agentes do desenvolvimento no futuro. “As restrições às importações [...] juntamente com a instabilidade macroeconômica [...] [são as causas da] extraordinária perda de importância do Brasil como receptor de investimento direto estrangeiro” que só entra no Brasil após as políticas dos anos 90, arremata Franco (*ibidem*, p. 124-125) – revelando um completo desconhecimento da história.

Assim, o Estado tradicional desenvolvimentista que outrora construiu o aparato institucional que de fato ajudou a colocar o capital transnacional no comando da estrutura produtiva interna “[...] passa a ser visto quase que como um obstáculo ao progresso” (Cardoso, 1995, p. 152), como aponta Fernando Henrique Cardoso, Presidente do Brasil à época – também citado em Franco (1998, p. 143). Imaginava que “O investimento ocorre porque o setor privado confia na sustentabilidade de um quadro macroeconômico básico. Não é mais consequência de um ‘projeto nacional’ composto por megainvestimentos, urdidos em gabinetes. O Estado não é mais o agente primordial do processo [...]”. (*ibidem*) A ideia se completa com a afirmação: “Não é só a ideologia neoliberal que ganha uma hegemonia temporária. Mais do que isso, é a própria falência material do Estado tanto em países ricos

quanto pobres que leva a um esforço de reforma que não pode ser modelado ideologicamente” (Cardoso, 1995, p. 152) – qual surpresa viria a causar a estratégia chinesa.

Está explícita a ideia de que a saída para o subdesenvolvimento seria a adesão total ao movimento do capital: o neoliberalismo. Assim Cardoso aponta o caminho:

as reformas são bem conhecidas, estabilização econômica num quadro de equilíbrio das contas públicas, a privatização e a liberalização comercial, a criação de infraestrutura adequada e de um sistema financeiro ágil e moderno, a disponibilidade de qualidade gerencial, a recondução do Estado ao seu campo prioritário de atuação na prestação de serviços básicos, em particular educação e saúde. (*ibidem*, p. 155)

Não é preciso mostrar as semelhanças ao Consenso de Washington. “Em poucas palavras, embora contradições existam, Fernando Henrique Cardoso e seu PSDB não são ‘estranhos no ninho’ das grandes corporações”. (Oliveira, 1998, p. 177) A estratégia neoliberal coloca a economia brasileira definitivamente nos braços do capital global, estabelecendo uma nova relação de dependência que define a posição estrutural do Brasil no cenário mundial como “sócio menor do capitalismo ocidental [...] obedecendo apenas ao interesse de maior liberdade de movimento do capital e dos desdobramentos geoeconômicos e políticos de sua continuada internacionalização”. (Fiori, 1995, p. 237) Isso não tem qualquer

relação com a estratégia chinesa, como se verá adiante.

A despeito do impacto das políticas econômicas adotadas sobre a estrutura produtiva nacional que será comentado adiante, estas têm um efeito devastador sobre a dívida interna e externa da economia brasileira, em benefício dos rentistas. A conjunção da liberalização comercial com taxa de câmbio estável e valorizada – cujo objetivo era a estabilização inflacionária com “choque de competitividade” – leva de imediato a uma perda de espaço da indústria aqui instalada¹⁶ e cria enormes déficits comerciais¹⁷ que precisavam ser cobertos com atração de moeda forte via Conta Capital. Para isso, elevou-se a taxa de juros interna¹⁸ – que, com taxa de câmbio estável valorizada, inflação baixa e estável, torna-se o negócio mais lucrativo para os capitais especulativos estrangeiros – com impacto imediato sobre a dívida pública (onde esses capitais são aplicados) e sobre a dívida externa (pela elevação da entrada de recursos externos). O sistema financeiro e bancário, bem como a classe rentista garantem sua posição pelos juros ganhos sobre a crescente dívida interna. A dívida externa bruta que passa de US\$ 96,5 bilhões em 1990 para algo em torno dos US\$ 220 bilhões em 2001, enquanto a dívida interna passa de 28% do PIB em 1995 para quase 60% em no início dos anos 2000,¹⁹ em um período em que, à exceção de pequeno déficit em 1997, houve superávit primário operacional.

A dívida externa cresce ainda como resultado da elevação da participação do capital estrangeiro na economia brasileira, entrando principalmente via fusões e aquisições,²⁰ em grande parte comprando empresas estatais. No caso das empresas produtivas, no bojo das relações comerciais entre matriz e filial, crescem as importações de matérias-primas e bens finais.²¹ As ETs passam também a ser os mais importantes tomadores de recursos externos diante da liberalização financeira. Segundo o IEDI (2000), “[...] a empresa estrangeira passou a responder por 61% do déficit brasileiro em Transações Correntes no ano 2000 (31,8% em 1995) e por 66,9% do aumento da dívida externa do país entre 1995 e 2000”.

O enfraquecimento do capital privado nacional ocorre pela contradição das medidas propostas que conjugavam liberalização com elevadas taxas de juros e câmbio valorizado. Por um lado, o projeto liberalizante abria a economia brasileira às importações.²² Desejava-se promover um “choque de competitividade” (conforme apontado por Franco), obrigando a empresa nacional a se modernizar rapidamente. De outro lado, as taxas de juros elevadas impossibilitavam a realização de investimentos. Mais do que isso, a política de liberalização, ao permitir ao capital transnacional importar livremente, imputava dificuldades adicionais às empresas nacionais satélites desse grande capital uma vez expostas à estratégia de escolha do fornecedor mundial definida pelas ETs. Com taxas de câmbio valorizadas,

as importações ocuparam os espaços, mesmo na cadeia de valor do capital privado nacional. Grande parte das empresas nacionais não consegue subsistir. Na melhor das hipóteses foram adquiridas por empresas multinacionais e, na pior, simplesmente deixaram de existir, vendo seus produtos serem substituídos por importados. Os empresários ou se tornaram rentistas, ou importadores. Se algum dia houve um *spillover* de desenvolvimento a partir do investimento transnacional, nesse momento o movimento reverteu-se em grande parte.

O resultado da estratégia neoliberal aparece nas próprias palavras de envolvidos à época no processo, como as de José Roberto Mendonça de Barros, secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, e Lídia Goldenstein, Assessora da Presidência do BNDES. Eles afirmavam que

a interligação deste conjunto de processos vem provocando o que [...] chamamos de 3ª onda de investimentos internacionais e a ruptura do tripé (empresa familiar nacional, empresa estrangeira e empresa estatal) que, desde os anos 50 até início do anos 90, havia sido a base do capitalismo brasileiro. A empresa estatal está sendo privatizada, a tradicional empresa nacional/familiar é obrigada a modernizar-se, sob pena de sucumbir à violência das transformações e a empresa internacional vem mudando sua tradicional forma de inserção no país [...] passando a dirigir seus investimentos para os mais diferentes segmentos da economia.²³ (Barros & Goldenstein, 1997, p. 28)

Ao fim, o capital transnacional acaba ocupando os espaços deixados tanto pela saída do Estado via privatização, bem como aqueles abertos pela falência do capital nacional. Os próprios autores atestaram que “a política monetária restritiva, intrínseca a qualquer plano de estabilização, acabou tornando o ajuste das empresas nacionais difícil”. (*ibidem*)

Ao final, a economia brasileira tornou-se muito mais vulnerável e subordinada ao movimento do capital transnacional, enfraquecida em seu poder de atuação pelo Estado dada a sua desestruturação e “desnacionalização da maioria dos setores. Enquanto a participação [no faturamento] das empresas de capital estrangeiro entre as quinhentas maiores empresas em operação no país representou uma média de 30%, ao longo da década de 1980, essa participação foi crescente até meados de 1990, atingindo 45,8% em 2001”. (Lacerda, 2004, p. 83) A maior perda de participação é das empresas estatais, que caiu de uma média de 33% para 20%. (*ibidem*, p. 84) O estoque de capital social integralizado por não-residentes, segundo Lacerda, passou de US\$ 41,7 bilhões em 1995 para US\$ 103 bilhões em 2000. Segundo ainda Reinaldo Gonçalves (2003), estima-se que mais da metade da produção ou dos ativos brasileiros estão em mãos de ETs que controlam 40% da indústria e 30% do agronegócio. No lado comercial, o autor estima que 2/3 da oferta de produtos da indústria eletroeletrônica é proveniente de importações. (*ibidem*) No setor

de autopeças, em 1994 predominavam empresas nacionais com 52,4% do faturamento total do segmento; essa participação cai para apenas 27% em 2000, contra elevação para 73% das empresas estrangeiras.

O resultado foi o contrário do almejado pelos mentores da política neoliberal bem como esperado pela teoria econômica da “convergência”. Se de um lado o crescimento econômico foi baixo, de outro fomentou o crescimento do controle do capital transnacional sobre a estrutura produtiva brasileira – estende-se também sobre o agronegócio. O que, na verdade, ocorreu foi a perda de participação da indústria no PIB, bem como uma enorme perda de participação da indústria nas exportações.²⁴ A desindustrialização relativa ocorrida ao longo dos anos 90 também se tornou visível. Conforme Belluzzo, “a década de 90 caracteriza-se por uma desindustrialização, entendida como redução no valor agregado interno sobre o valor bruto da produção e como liquidação de postos de trabalho (mais de 1,5 milhão durante a década) na indústria manufatureira” e na “perda de posição no ranking do valor agregado manufatureiro cuja participação do Brasil caiu de 2,9 para 2,7”. (Belluzzo, 2003) Comparando-se com o ocorrido nos países desenvolvidos, percebe-se que enquanto no Brasil a participação do setor manufatureiro no PIB caiu 10 pontos percentuais entre 1980 e 1999 (de 33% do PIB para 23%), e continuou caindo até o final da década de 2000,²⁵ nos EUA, essa queda foi de

apenas 4 pontos (de 22% para 18%) e nos países renda média alta, de apenas 3 pontos (de 24% para 21%) – o efeito China sobre a indústria dos EUA, ainda não tinha impacto importante. Isto marca uma mudança estrutural na indústria brasileira que não se recuperaria nem com o crescimento dos anos 2000 – que não ocorreu sobre a indústria, como se verá. Esse é um processo que ocorre em toda América Latina que aplicou o mesmo modelo. Nos anos 90, a maioria dos países latino-americanos teve uma queda significativa na participação do setor manufatureiro no PIB. (UNCTAD, 2003, p. 95-96)

As políticas neoliberais também sustentaram e elevaram o poder do sistema financeiro privado nacional, dos rentistas. Os grandes bancos privados nacionais já haviam estruturado seu poder sobre a riqueza nacional desde a crise inflacionária dos anos 80, quando se tornaram os responsáveis pela administração da quase-moeda pública, títulos públicos que ocuparam o espaço da moeda de curso legal. Apesar da tentativa de se desmantelar o que se denominava “ciranda financeira”²⁶ rentista sobre o Estado em 1991, as políticas de estabilização e liberalização dos anos 90, ao definir taxas de juros astronômicas e provocar o enorme crescimento da dívida imobiliária interna, como apontado, reforçou em muito o poder das instituições financeiras em sua apropriação, via juros, sobre a renda nacional, que atingiu 7% do PIB (pagamento de juros ao ano) no início da década de 2000. Agora

esses bancos ainda agregavam como aliados os novos rentistas, antigos empresários produtivos e empresas não financeiras que engordavam seu caixa com lucros financeiros. Este se constituiria como o maior poder, dentro do bloco hegemônico, ao lado do capital transnacional. A privatização dos Bancos Estaduais fortaleceu esse poder. Cinco grandes bancos privados dominam o sistema e, constantemente, pressionam para aumentos nas taxas de juros e pelo desmantelamento do sistema financeiro público que ainda subsiste como eixo central do crédito de longo prazo para investimentos.

Também se fortalece no bojo das políticas neoliberais o setor do agronegócio. Sua importância cresce como resultado da elevada demanda chinesa por minério de ferro e soja na década de 2000, bem como com a explosão dos preços das *commodities* nos mercados especulativos. Exemplo disso é o comércio da soja e derivados. Apenas quatro grandes empresas multinacionais (Cargill, ADM, Bunge e Dreyfus) compram 60% da soja brasileira, além de controlarem completamente o mercado exportador.

O que se deseja destacar dessa análise é como o bloco de poder já estruturalmente dominante desde a década de 80 se fortalece enormemente no bojo das políticas neoliberais, enquanto o Estado nacional, no que tange ao seu papel de fomento ao crescimento econômico, se enfraquece. É essa estrutura política de poder que foi hegemônica na década de 90 e seu fortalecimento

que impede ou dificulta as tentativas de transformação que ocorreram na década de 2000.

4. Brasil e China – mais diferenças do que semelhanças

Apesar de *Brasil e China* aparecerem como dentro do bloco new industrialized countries, há mais diferenças do que igualdade em seus processos de inserção no capitalismo mundial. A China realizou uma aliança não subordinada com o capital transnacional, construída no bojo das políticas neoliberais realizadas no centro do sistema nos anos 1990 (Europa e EUA). A estratégia envolveu não apenas a internalização em seu território e sob seu controle (via *joint ventures*) de plantas produtivas dos EUA e Europa, mas ampla aliança com seus vizinhos asiáticos, com destaque para os “tigres” e para o Japão. Não atraiu, como o Brasil, esse grande capital de forma submissa, dando-lhe todo o controle sobre a estrutura produtiva de média e alta tecnologia. Ao contrário, exerceu forte controle estatal sobre esse grande capital transnacional garantindo a transferência de tecnologia pela obrigação de a empresa entrar na China com 50% de controle e administração por chineses, muitas vezes ligados diretamente ao Estado (e partido).

Essa costura de alianças aproveitou o próprio movimento do capital mundial livre, com excesso de liquidez (mais-valia acumulada) e em busca de novos espaços para investimentos.

Assim, a China insere-se no capitalismo mundial em um diferente momento histórico, na fase de neoliberalismo global, beneficiando-se da liberdade que foi dada ao capital transnacional nos países centrais. Com isso, com o próprio capital transnacional do centro colocado sob seu controle, cria-se uma contradição entre os interesses desse capital e seu país de origem, por isso se ameaça a lógica hegemônica. Quanto ao Brasil, subordinou-se à lógica hegemônica ao dar total poder ao capital transnacional que aqui se instalou. De forma totalmente inesperada, a China cooptou o capital transnacional ao seu interesse estratégico.²⁷ Toma a aparência de um processo de adesão aos mercados com base no “Consenso de Washington”, mas está muito longe disso.

A China não optou pela construção de uma estrutura industrial totalmente centrada no capital nacional para competir com o centro hegemônico, como havia feito o Japão,²⁸ apesar de contar com um forte contingente de empresas estatais que têm uma importância crucial nesse jogo. Optou por trazer o capital transnacional para dentro de seu território, mas sob estrito controle do Estado chinês²⁹ e sob estratégias severas de uma economia centralmente planejada, aproveitando-se do processo de reestruturação que o capital passava no mundo.

Parece ser uma estratégia que envolve o capital transnacional dos países do centro de uma forma inovadora – e talvez até maquiavélica

– muito diferente da América Latina que optou simplesmente por “aplinar o terreno” e dar total liberdade às empresas globais nos anos 90. A China envolveu de tal forma as ETs em sua estratégia ao ponto de diminuir o poder dos países centrais sobre esse capital, dificultando a reação de seus governos, como bem demonstrado, por exemplo, pela incapacidade dos EUA em impor uma valorização da moeda chinesa. Esse parece ser o principal elemento inovador na estratégia chinesa: promover o processo de industrialização tardia com capital transnacional, sob o controle do Estado chinês, atraindo-o como parceiro em seu projeto de tornar-se potência global. Colocou o próprio interesse das ETs refém de seus interesses e, por vezes, contra os interesses políticos das potências hegemônicas do sistema, levando até ao desemprego e à desindustrialização nesses países. Segundo Aglietta e Barrebi (2007), a China criou um espaço que ao mesmo tempo contribuiu para retardar a crise mundial (novo espaço para investimentos) e potencializou as contradições do capitalismo mundial que se materializariam na crise de 2008.³⁰ A estrutura industrial criada com base no próprio capital produtivo do centro inundou a Europa e os EUA com produtos manufaturados extremamente baratos. A pressão chinesa sobre os preços globais foi forte o suficiente para quebrar o poder dos oligopólios mundiais enfraquecidos no centro. Dessa forma, pensar a crise no centro passa por entender a estratégia chinesa.

Para instalarem-se na China, as multinacionais³¹ foram, por exemplo, obrigadas a dividir seu controle por meio da formação de *joint ventures*. (Buckley, Clegg & Tan, 2004, p. 36) e outros tipos de acordos com empresas chinesas, em grande parte estatais ou ex-estatais, fortemente controladas por equipes de burocratas chineses. O Governo chinês exigiu, para a instalação de empresas em setores estratégicos no seu território, a constituição de parcerias com capitais chineses como garantia de transferência de tecnologia. (Jabbour, 2006, p. 89) Elegeram setores específicos e formas diferenciadas para instalação e ordenamento da ação desse capital, por exemplo, pela constituição de Zonas Econômicas Especiais (ZEE).³² Proveu uma onda enorme de investimentos estatais em infraestrutura de energia, telecomunicações e transporte a partir de investimentos públicos. (Jabbour, 2006) De outro lado, garantiu ao grande capital que lá se instala mão-de-obra barata, relativamente bem treinada e adestrada para o trabalho, principalmente a partir do controle sobre as migrações do campo para a cidade.

De maneira interessante, trata-se de uma lógica que, apesar de todo o tipo de controle que deixaria os ideólogos neoliberais de cabelo em pé, se conjuga com o interesse do grande capital transnacional que consegue produzir com preços extremamente baixos, exportando para o mercado mundial a partir de sua realocação na

China. Ao mesmo tempo, o país garante a essas empresas o acesso ao seu mercado de mais de um bilhão de pessoas e em expansão. Estruturou, portanto, uma estratégia de atração de capitais do exterior sem perder o controle sobre seu movimento. De outro lado, criou uma estrutura acoplada de pesquisa e desenvolvimento de tecnologia sob o controle desse novo capital criado na China (com forte presença de empresas estatais), meio transnacional, meio Estatal chinês.

Assim, em um contexto que poderia parecer estranho, o capital transnacional do centro achou na China um novo espaço para sua acumulação que já não encontrava oportunidades para sua ampliação no próprio centro, nem nas periferias ocupadas como a latino-americana, por conta das contradições lá criadas que resultaram das estratégias de subordinação liberal ao capital.

A China criou um mecanismo (talvez único) que lhe permitiu ao mesmo tempo atrair o capital produtivo para dentro de suas fronteiras com transferência de tecnologia, certo grau de controle sobre essa tecnologia e sobre a estrutura produtiva, subvertendo os padrões liberais de “toda liberdade ao capital”. Com essa política, buscou ter o controle sobre o capital estrangeiro, ao mesmo tempo em que o ganha como aliado, parceiro na competição internacional, contraditoriamente, atuando contra os centros hegemônicos.

Com essa estratégia, a China promoveu seu crescimento econômico garantindo o controle

sobre o capital transnacional e, mais fundamentalmente, sobre a criação e o desenvolvimento de tecnologia.³³ Pode agora abandonar a base inicial de sua industrialização estruturada sobre o custo da mão-de-obra e as exportações baratas focando-se em setores de elevada tecnologia. Hoje está fortalecendo seu mercado interno – distribuindo renda – acoplado ao mercado do leste-asiático, envolvendo seus vizinhos.

Hoje o PIB chinês não está mais tão relacionado às exportações dado que seu saldo em Transações Correntes passou de 10% do PIB em 2006 para 2%, e o país continua crescendo 7,5% ao ano com taxa de investimento de 40% do PIB. Além disso, já domina mercados de média e alta tecnologias no mundo. No Brasil, entre 20% e 25% das importações de máquinas e equipamentos é proveniente da China.³⁴ Estão também invadindo o mercado argentino, tradicional comprador de manufaturados produzidos no Brasil. Segundo dados da *European Commission*, em 2003, as importações europeias provenientes da China eram responsáveis por 11% do total e chegam a 18% em 2010. O déficit europeu com a China passa de 64 bilhões de euros para 169 bilhões de euros. Em 2012, 50% do valor importado da China pela Europa refere-se a máquinas e equipamentos de transporte.

O controle sobre o capital transnacional é o elemento crucial na estratégia chinesa. Foi um processo radicalmente diferente da forma de como se deu a transferência de plantas produtivas

multinacionais que ocuparam os mercados na América Latina, sem qualquer participação direta de empresas locais ou dos governos.

Pode-se ainda acrescentar o total controle do Estado chinês sobre seu sistema bancário e financeiro, o que impede as pressões especulativas que um sistema financeiro privado atrelado ao grande capital financeiro especulativo internacional exerce sobre o crédito e a moeda local.

5. Estrutura de poder: composição ou enfrentamento?

No Brasil, apesar do fracasso do projeto neoliberal visível nos primeiros anos da década de 2000 refletido no desemprego elevado, dívida pública explosiva, déficit no balanço comercial e desindustrialização relativa, infelizmente, a mudança estrutural radical da economia brasileira já havia sido implantada pelos atores do bloco hegemônico. Os 13 anos de neoliberalismo colocaram o país em uma camisa de força estrutural. Tornou-se muito mais difícil realizar ações contrarrestantes, mesmo quando as eleições, na aparência, foram desfavoráveis ao bloco de poder constituído. O novo governo compõe (talvez até antes das eleições), coagido ou por força das circunstâncias, com o bloco de poder constituído e não contra ele. Claro, não é possível saber se poderia ter sido diferente. A capacidade de articulação política passou a ser central para qualquer ação

contrária aos interesses enraizados na estrutura de poder econômico.

A desestruturação do Estado e de seus quadros técnicos que um dia permitiram algum planejamento havia sido extremamente forte. As privatizações eliminaram o poder de intervenção produtiva na economia – de importante, restou apenas a Petrobras.³⁵ A adesão irrestrita e sem controle ao grande capital transnacional oligopolista – agora em grande parte importador de insumos, partes, peças e componentes,³⁶ que passou a ocupar também setores estratégicos de serviços como telecomunicações, energia elétrica, dentre outros – elevou seu poder de reação com elevações de preços diante de qualquer movimento de desvalorização cambial (mesmo aqueles instalados no setor de serviços dependem de receitas em moeda internacional) bem como de reação a pressões salariais por meio de políticas distributivas. Os rentistas constituídos pelos grandes bancos privados,³⁷ a elite de ex-empresários e grandes empresas nacionais ou transnacionais com caixa sobrando têm o poder de se rebelar facilmente contra qualquer tentativa de diminuição das taxas de juros ou da dívida pública que lhes dá rendimento e garante lucros financeiros,³⁸ como de fato ocorreu em 2012-13. As grandes empresas do *agribusiness* e setor mineral, fortalecidas pelos preços especulativos internacionais das *commodities* que garantiram o superávit comercial brasileiro³⁹ pelo menos até

2013 (e compensaram o crescimento da importação de partes, peças e componentes para a indústria), passaram a defender a velha lei das vantagens comparativas, ao mesmo tempo em que lançavam seus recursos financeiros excedentes no mercado rentista – portanto também não desejavam queda nas taxas de juros.

A estratégia do novo governo (2003-2010) não foi de enfrentamento, mas sim de composição com os blocos de poder. Garantiu-lhes não interferir nas variáveis relevantes antes apontadas (juros e câmbio). Ao mesmo tempo, procurou realizar políticas para retomar o crescimento econômico (a partir de 2005), distribuir renda e para diminuir a pobreza, penetrando nas brechas existentes na estrutura de poder. Tratou-se de uma operação delicada, mas que teve sucesso nos objetivos sociais bem como recolocou o país em rota de crescimento, pelo menos até 2010.

Contentando a elite rentista, o governo entregou o Banco Central a um banqueiro, antigo executivo do Banco de Boston – confiável ao mercado financeiro nacional e internacional. Praticamente manteve todo o corpo técnico da antiga equipe econômica no comando da macroeconomia, pelo menos até 2005, quando passou a atuar com foco em uma política de “metas de inflação” garantindo as taxas de juros elevadas.⁴⁰ Para satisfazer o grande capital produtivo internacional e o capital nacional – cada vez mais importador de insumos, partes, peças e componentes – deu

continuidade à política de valorização cambial,⁴¹ o que impede a recuperação da indústria interna. A garantia da abertura comercial em conjunto com a valorização cambial servia também como mecanismo de controle de preços dos oligopólios – característico no Brasil – minimizando pressões inflacionárias.⁴² As exportações de *commodities* agrícolas e minerais podiam facilmente comportar taxas de câmbio valorizadas diante dos elevados preços especulativos globais, bem como das quantidades exportadas para a China. Dessa forma, conseguiu-se acomodar interesses, pelo menos temporariamente.

De outro lado, o Governo conseguiu – a contragosto da estrutura de poder e o tempo todo por ela contestado – realizar políticas de crescimento econômico e distribuição de renda, principalmente via ação do Estado. Utilizou-se das instituições importantes que sobreviveram ao neoliberalismo,⁴³ como o conjunto de bancos estatais (BNDES, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil), que sempre foram os responsáveis pelo crédito de longo prazo ao setor produtivo privado no Brasil.⁴⁴ São esses bancos públicos que garantiram o ciclo de crescimento da década de 2000.

O BNDES foi amplamente utilizado com suas linhas de crédito de longo prazo⁴⁵ com taxas de juros bem mais baixas para indústria e agora financiando também infraestrutura,⁴⁶ mesmo sofrendo o tempo todo pressões dos rentistas, que

o acusaram de distorção alocativa e subsídios diante das chamadas “taxas de mercado” muito mais elevadas. O banco é importante fornecedor de crédito para aquisição máquinas e equipamentos fabricados no país (índice de nacionalização acima 60%), servindo como incentivo à atração de fabricantes estrangeiros para produzir internamente. Hoje todo capital transnacional instalado no Brasil beneficia-se dessa fonte barata de crédito para seus investimentos e vendas de máquinas. No crédito, também se juntaram à estratégia de crescimento a Caixa Econômica Federal, tradicional banco financiador da construção residencial civil e infraestrutura,⁴⁷ bem como o Banco Brasil, especializado em crédito agrícola.

Para puxar os investimentos em infraestrutura, o governo lançou, em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), um programa centrado principalmente em obras de infraestrutura como fator dinamizador da economia e do investimento privado.⁴⁸ Grande parte dos projetos tinha parceria com o setor privado, mas com financiamento público. O enorme efeito multiplicador (calculado entre 2,5 e 3) dos investimentos em infraestrutura e construção civil sinalizou ao setor privado que o real objetivo era colocar a economia em crescimento.

De outro lado, o governo implementou uma ampla política de distribuição de renda por programas sociais bem como por uma política deliberada de elevação do salário mínimo.⁴⁹ O

crescimento do crédito também auxiliou a elevação do consumo. O próprio crescimento econômico resultante de todo o pacote de medidas contribuiu para a elevação da renda real média da sociedade (bem como a política de valorização do salário mínimo) e para uma enorme queda nas taxas de desemprego.⁵⁰

O crescimento econômico (PIB) atingiu o pico de 7,5% em 2010 sobre 2009, com uma média superior real de 4% a.a. desde 2003. Com a elevação da arrecadação decorrente, o estoque de dívida pública líquida caiu de 60% do PIB em 2000 para 35% em 2013. As taxas de inflação ficaram estáveis em torno dos 6% ao ano. O Governo conseguiu manter o superávit fiscal primário acima de 3% do PIB.⁵¹ O setor industrial (produção e o emprego) foi o menos beneficiado pelo ciclo de crescimento uma vez que havia se tornado importador: elevava-se o faturamento com baixa produção.⁵² Revelava-se o resultado da política de 20 anos de taxa de câmbio valorizada. A Balança Comercial só não foi negativa à época em função dos elevados preços internacionais das *commodities*, mas que começam a cair e mostrar a fragilidade da dependência em produtos básicos em 2013.⁵³ Assim, a questão central estava na taxa de câmbio, extremamente valorizada que se refletia no baixo crescimento da indústria.

Sustenta-se o novo ciclo de crescimento sem alterar as bases da divisão da riqueza fundada na estrutura de poder. O projeto de desenvolvimento,

apesar de o tempo todo criticado pelos economistas representantes das empresas financeiras (mesmo aqueles que dele se beneficiaram), foi levado adiante enquanto não tocou nas elevadas taxas de juros e na taxa de câmbio valorizada. Esses dois elementos são indicadores centrais: o primeiro para a distribuição da riqueza em favor dos rentistas; o segundo para a preservação da lucratividade do setor industrial, tanto nacional como transnacional, que havia se tornado importador de partes, peças e componentes para “montar” no Brasil e vender no mercado nacional e latino-americano (45% das exportações de manufaturados destinam-se à América Latina). Enquanto os preços das *commodities* mantiveram-se elevados, a desvalorização cambial não era necessária e os interesses das empresas agrário-exportadoras estavam preservados. As taxas de juros excessivamente elevadas também não foram um elemento de discórdia entre as classes de poder. Os bancos públicos garantiam o crédito de longo prazo, mas as críticas se elevaram diante da participação crescente do crédito público no mercado financeiro – passaram a acusar de crédito inflacionário.

Diante das fragilidades do modelo de crescimento apontadas, a tentativa de mudança por parte do governo que se iniciou em 2011 deu-se pela diminuição nas taxas de juros e desvalorização cambial. O dólar saiu de R\$ 1,50 para cerca de R\$ 2,00 e houve corte nos gastos públicos (principalmente o PAC, infraestrutura). Imaginava o

governo, ingenuamente (talvez com um modelo IS-LM na cabeça), que, com isso, o investimento privado reagiria modificando o eixo dinâmico da economia e os mercados financeiros seriam acalmados com o superávit fiscal garantido. Imaginava que os bancos privados quisessem de fato ocupar o espaço dos bancos públicos no crédito de longo prazo – talvez acreditando que esse fosse realmente o fundamento da crítica ao governo. Imaginava que a economia pudesse crescer pelas mãos dos grupos privados, e mais, que seria isso que o bloco de poder desejava para apoiar o governo – de alguma forma submetia-se à estrutura de poder.

Ao contrário do esperado, essas medidas sobre os juros e o câmbio levaram as elites – que mantiveram seus rendimentos com a política “*market friendly*” da década de 2000 – a quase derrubar o governo, obrigando-o a retroceder, dado que ameaçava os ganhos dos rentistas e do capital produtivo industrial, agora importador. O mote focou na expectativa inflacionária, antes de ocorrer. Passaram a anunciar todos os dias que a inflação iria elevar-se de forma explosiva ao acusar o governo de abandonar a política de “metas de inflação” manipulando os juros. O governo voltou a elevar as taxas de juros⁵⁴ e frear a desvalorização cambial.⁵⁵ A economia mergulhou em baixo crescimento, não houve elevação dos investimentos, e o corte nos gastos público agravou a situação. O governo foi acuando. Orquestrou-se assim um cenário catastrófico

para pavimentar o caminho de retorno às políticas neoliberais por completo. Pressões passaram a ocorrer sobre o BNDES, maior banco de desenvolvimento da América Latina – os bancos privados desejam se apropriar dos recursos. Pressões também sobre a Petrobras – visando talvez sua futura privatização – empresa brasileira de petróleo que descobriu enormes reservas de petróleo e tornou-se estratégica em uma possível política industrial.

6. Vencido pelo bloco de poder

A estratégia de aliança com os blocos de poder, baseada numa espécie de desenvolvimentismo associado, mostrou sua fragilidade. O capital transnacional produtivo em conjunto com o capital financeiro internacional, intermediado pelos bancos privados nacionais, mostram sua força política. O Brasil encontra-se amarrado em sua condição de nova dependência da exportação de *commodities*, sofrendo agora, como antes, um processo de desindustrialização. Perde gradativamente a possibilidade de se tornar um *player* global industrial. Como se buscou demonstrar, está muito distante de uma estratégia chinesa, deixando a questão: ainda pode ser chamado de BRICS?

Hoje cada vez mais se reinsere na economia global com primário-exportador, como já foi antes de seu processo de industrialização. A diferença é sua atual dependência em relação à

nova potência industrial, a China, como exportador de *commodities* de baixo valor agregado e importador de produtos manufaturados. O bloco de poder interno enraizado em uma estrutura de apropriação sobre a riqueza, principalmente em sua forma financeira sobre o Estado (dívida pública) impede movimentos contrários à sua atual forma de subordinação ao capitalismo global.

Bibliografia

- ABREU, M. P. "Inflação, estagnação e ruptura: 1961-64". In: _____. (Org.). *A ordem do progresso: Cem anos de política econômica republicana (1889-1989)*. Campus: Rio de Janeiro, 1992.
- AGLIETTA, M. & BERREBI, L. *Désordres das le capitalism mondial*. Paris: Odile Jacob, 2007.
- AGLIETTA, M. & LANDRY, Y. *La Chine vers la superpuissanc*. Paris: Economica, 2007.
- ALLEN, C. G. *A Economia japonesa*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.
- ARBIX, G. & LAPLANE, M. "Estagnação, liberalização e investimento externo na América Latina". In: ARBIX, G. *Brasil, México, África do Sul, Índia e China: Diálogos entre os que chegaram depois*. São Paulo: Unesp/Edusp, 2002.
- BAER, W. *A economia brasileira*. São Paulo: Nobel, 2002.
- BARROS, J. R. M. & GOLDENSTEIN, L. "Avaliação do processo de reestruturação industrial brasileiro". *Revista de Economia Política*, v. 17, n. 2 (66), abr./jun., 1997.
- BELLUZZO, L. G. "Comércio e desenvolvimento". *Folha de S. Paulo*, Caderno Dinheiro, 28/09/2003.
- BELLUZZO, L. G. & ALMEIDA, J. G. *Depois da queda: A economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- BUCKLEY, P. J.; CLEGG, J.; TAN, H. "Knowledge transfer to China: Policy, lessons from foreign affiliates". *Transnational Corporations*, United Nations, v. 13, n. 1, April, 2004.

- CARDOSO DE MELLO, J. M. *Capitalismo tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- CARDOSO, F. H. "Desenvolvimento: O mais político dos temas econômicos". *Revista de Economia Política*, v. 15, n. 4 (60), out./dez., 1995.
- CARDOSO, F. H. & FALETO, E. *Dependência e desenvolvimento da América Latina: Ensaios de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- CARDOSO Jr., J. C. e Gimenez, D. M. "Crescimento econômico e planejamento no Brasil (2003-2010): Evidências e possibilidades para o ciclo recente. In: CARDOSO Jr., J. C. (org.). "A reinvenção do planejamento governamental no Brasil". *Diálogos para o desenvolvimento*, Volume 4, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília, IPEA: 2011.
- CARROLL, W. K. *The Making of a transnational capitalist class: Corporate power in the 21st century*. London/New York: Zed Books, 2010.
- COMIN, A. *De volta para o futuro: Política e reestruturação industrial do complexo automobilístico nos anos 90*. São Paulo: Annablume/Cebrap/Fapesp, 1998.
- CRUZ, P. D. "Notas sobre o processo de endividamento brasileiro externo nos anos setenta". In: BELLUZZO, L. G. & COUTINHO, R. *Desenvolvimento capitalista no Brasil: Ensaios sobre a crise*. Volume 2. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- DE PAULA, L. F. R.; OREIRO, J. L. C.; BASÍLIO, F. A. C. "A estrutura do setor bancário brasileiro e o ciclo recente de expansão do crédito: O papel dos bancos públicos". *Nova economia*, v. 23, n. 3, Belo Horizonte, set./dez., 2013.
- DOS SANTOS, T. *A teoria da dependência: Balanço e perspectivas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
- FLORI, J. L. *Em busca do dissenso perdido: Ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight, 1995.
- FLORI, J. L. "Para um discurso da modernização brasileira". In: _____ & MEDEIROS, C. *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis-RJ: Vozes, 2001.
- FRANCO, G. H. B. "A inserção externa e o desenvolvimento". *Revista de Economia Política*, v. 18, n. 3 (71), jul./set., 1998.
- GREENPEACE. *Comendo a Amazônia*. Greenpeace: Amsterdã, 2006.
- GONÇALVES, R. "Entrevista". *Revista teoria e debate*, n. 52, dez., 2002 e jan./fev., 2003.
- IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.
- IEDI – Instituto de Estudos Para o Desenvolvimento Industrial. *Política industrial, empresa nacional, e mercado interno*. São Paulo: IEDI, 2000.
- JABBOUR, E. *China: Infraestrutura e crescimento econômico*. São Paulo: Anita Garibaldi, 2006.
- KAPLAN, M. T. *Formação do Estado nacional*. Rio de Janeiro: Eldorado, 1974.
- LACERDA, A. C. *Globalização e investimento estrangeiro no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2004.
- LESSA, C. & DAIN, S. "Capitalismo associado: Algumas referências para o tema Estado e desenvolvimento". In: BELLUZZO, L. G. & COUTINHO, R. *Desenvolvimento capitalista no Brasil: Ensaios sobre a crise*. Volume 1. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- MARX, K. *A miséria da filosofia*. São Paulo: Global, 1985.
- NASSIF, A.; FEIJÓ, C.; ARAÚJO, E. "Structural change and economic development: Is Brazil catching up or falling behind?" ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, XL, 2012, Ipojuca. *Anais do XL Encontro Nacional de Economia*. Ipojuca: ANPEC, 2002. Disponível em http://www.anpec.org.br/encontro/2012/inscricao/files_1/i5-48fe7119f733e6f-34879131d9ec5ae92.pdf.
- OLIVEIRA, F. *A economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro: Graal, 1977.
- OLIVEIRA, F. *Os direitos do antivalor: A economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- ORENSTEIN, L. & SOCHACZEWSKI, A. C. "Democracia com desenvolvimento: 1956-1961". In: Abreu, M. P. *A ordem do progresso: Cem anos de política econômica republicana (1889-1989)*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- POSSAS, M. L. "Empresas multinacionais e industrialização no Brasil". In: BELLUZZO, L. G. & COUTINHO, R. *Desenvolvimento capitalista no Brasil: Ensaios sobre a crise*. Volume 2. São Paulo: Brasiliense, 1983.

PORTER, M. E. *A vantagem competitiva das nações*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

SAWAYA, R. *Subordinação consentida: Capital multinacional no processo de acumulação do Brasil e América Latina*. São Paulo: Annablume, 2006.

SAWAYA, R. "China: uma estratégia de inserção no capitalismo mundial, em III Seminário sobre Pesquisas em Relações Internacionais". *Textos Acadêmicos*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

SCHOULTZ, L. *Estados Unidos: Poder e submissão, uma história da política Norte-Americana em relação à América Latina*. Bauru: Edusc, Bauru-SP, 1999.

SINGER, P. *A crise do Milagre: Interpretação crítica da economia brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

SNOWDON, B. & VANE, H. R. *Modern macroeconomics: Its origins, development and current state*. Cheltenham, UK/Northampton, USA: Edward Elgar, 2005.

SOBRATEMA. *Estudo Sobratema do mercado brasileiro de equipamentos para construção, 7ª edição*, 2013.

STIGLITZ, J. E. *A globalização e seus malefícios*. São Paulo: Futura, 2002.

TAVARES, M. C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

TAVARES, M. C. & ASSIS, J. C. *O grande salto para o caos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

TRASPADINI, R. *Teoria da (inter)dependência de Fernando Henrique Cardoso*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

UNCTAD. *Cross-border mergers and acquisitions and development*. New York/Geneve: United Nations, World Development Report, 2000.

UNCTAD. *FDI policies for development: National and international perspectives*. New York/Geneve: United Nations, World Development Report, 2003.

VALOR ECONÔMICO. "China lidera importação de máquinas pelo Brasil". *Valor Econômico*, 28/03/2014a.

VALOR ECONÔMICO. "Participação dos estrangeiros na dívida interna marca novo recorde". *Valor Econômico*, 25/09/2014b.

WEI, S.-J. "The Chinese approach to capital inflows: Patterns and possible explanations". *IMF Working Paper*, abril/2005.

ZIHILE, W. "Foreign acquisition in China: Threat or security?" *China Security*, World Security Institute, v. 3, n. 2, pp. 86-98, 2007.

Notas

1 Apenas nos anos 70 o PIB industrial supera o agrícola.

2 Foi essa estratégia que tornou "o país uma das economias periféricas eleitas pelos blocos de capital [mundiais] em uma fase de acirrada competição [entre os capitais no mundo], como zona de migração de novas filiais". (Lessa & Dain, 1982, p. 225) Veja também Oliveira (1977, p. 83) e Possas (1983, p. 19).

3 Ver (Tavares, 1982: p. 186).

4 Ver (Schoutz, 1999, p. 397).

5 O Brasil estava dentro da estratégia das grandes empresas transnacionais em sua ocupação dos mercados Latino-americanos. "[...] não há dúvida de que o desenvolvimento econômico brasileiro, depois de 1964, foi deliberadamente orientado no sentido de aproveitar as oportunidades que a nova estratégia mundial das multinacionais oferecia ao país [...] [que servia como] 'entrepoto industrial' para várias multinacionais, por exemplo, penetrarem com mais facilidade nos mercados dos países da Associação Latino-Americana [...]". (Singer, 1985, p. 92)

6 O endividamento externo, a crise do petróleo e a elevação dos juros internacionais geraram uma crise no Balanço de Pagamentos que foi resolvida com maxidesvalorizações da moeda nacional frente ao dólar que, diante do elevado grau de poder do capital oligopolizado, criaram enormes taxas de inflação na década de 1980.

7 Baseia-se na ideia de submeter-se ao "mercado", ao movimento do capital, "à dinâmica dos interesses das economias desenvolvidas" como já afirmava o futuro presidente que lideraria as reformas neoliberais no Brasil. (Cardoso & Faletto, 1981, p. 26) Veja também Traspadini (1999).

8 Ver (Belluzzo & Almeida, 2002, p. 128-135).

9 Durante os anos 1980 e 1990, foram pontuais os anos em que o Estado não teve superávit operacional. Os déficits foram elevados em função das taxas de juros elevadas.

10 No início dos anos 90, a dívida pública federal atingia 50% do total de ativos financeiros. (Belluzzo & Almeida, 2002, p. 192)

11 “O ajustamento permitiu que o setor empresarial em seu conjunto assumisse um comportamento rentista e patrimonialista”. (Belluzzo e Almeida, 2002, p. 120) “A dívida pública passou então a ser a base da renda bancária: na intermediação do ‘dinheiro financeiro’ (que substitui a função bancária da intermediação financeira) e na absorção do imposto inflacionário”. (*ibidem*, p. 154)

12 Gustavo Franco (Harvard), Pedro Malan (Berkeley), Edmar Bacha (Yale), Pércio Arida (MIT), Lara Resende (MIT).

13 Nos anos 90 “[...] as elites políticas conservadoras e as principais lideranças empresariais brasileiras aderiram entusiasticamente às teses e às políticas que o Economista norte-americano John Willianson chamou, em 1989, Consenso de Washington [...] Os três governos eleitos durante a década [no Brasil] sustentaram-se numa coalizão de forças de centro-direita que reuniu praticamente todos os setores da burguesia e das oligarquias regionais de poder que haviam apoiado os governos desenvolvimentistas[...]”. Foi isso que tornou possível levar “a frente um projeto radical de transnacionalização da economia brasileira [...]”, (Fiori, 2001, p. 283) embora não se deva também esquecer, isso só foi possível pelas “[...] condições econômicas e políticas internacionais que facilitaram a formação, o sucesso econômico transitório e a vitória eleitoral [dessas] forças de centro-direita [...]”. (*ibidem*, p. 286).

14 Os termos entre aspas aqui são tradicionais e encontrados em qualquer livro de Introdução à Economia, por isso não são acompanhados das respectivas fontes.

15 Essa ideia está bem sintetizada em Snowdon e Vane (2005, p. 605): “No modelo de Solow, o MPK deve ser mais elevado nas economias em desenvolvimento comparadas com as economias desenvolvidas. Em uma economia aberta sem restrições à mobilidade de capital, devemos, portanto, esperar, *coeteris paribus*, um fluxo de capital dos países ricos para os países pobres, atraídos por mais altas taxas de retorno, acelerando assim o processo de acumulação de capital”.

16 O grande capital transnacional eleva as importações de partes, peças e componentes que antes eram aqui fabricados por empresas nacionais “satélites”. Ocorre também um processo de modernização de algumas ETs que estrategicamente aqui se fortalecem (automobilística; máquinas da construção pesada).

17 Desde o estabelecimento da “fixação” da âncora cambial, o déficit comercial atingiu US\$ 3,4 bilhões já em 1995 e chega a US\$ 7,3 bilhões em 1998, antes da maxidesvalorização forçada da moeda nacional de 1999.

18 Sem contar o ano de 1995, em que a taxa básica (Banco Central) de juros foi de 53,38%, a média entre 1996-2000 foi de 28,2% a.a., segundo dados do Banco Central do Brasil. Cf.: www.bcb.gov.br.

19 Em valores nominais, a dívida pública total passa de algo em torno de R\$ 150 bilhões em 1995 para R\$ 780 bilhões em 2002 e R\$ 913 bilhões em 2003 (56% do PIB), segundo dados do Banco Central do Brasil. Cf.: www.bcb.gov.br.

20 “O sucesso brasileiro na atração de investimentos estrangeiros não se traduziu em crescimento porque a maior parte desses investimentos não foi destinada à construção de nova capacidade produtiva [...] mas sim à aquisição de ativos já existentes (transferência de propriedade)”. (Arbix e Laplane, 2002, p. 86) No acumulado entre 1993 e 1998, Arbix e Laplane apontam que quase 70% do investimento direto que se destinou ao Brasil veio para operações de fusões e aquisições. (*ibidem*) Dados do IEDI também apontam no mesmo sentido quanto à predominância do investimento direto estrangeiro para o mesmo fim: em 1991, de US\$ 730 milhões em IDE, 13,7% foram destinados à fusões e aquisições. Em 1994, esse percentual salta para 24,3% e alcança 74% em 1998. (IEDI, 2000, p. 9)

21 Entre 1995 e 2000, as importações intrafirmas (entre matriz e filial) das empresas multinacionais cresce 91%. No setor secundário, 56% do total de importações é realizado no comércio intrafirmas. (Lacerda, 2004, p. 109-110) Acrescente-se a isso que a maior parte da importação de veículos, por exemplo, foi realizada pelas próprias montadoras com fábricas no Brasil. (Comin, 1998, p. 139)

22 As tarifas médias sobre importações caem de 40% no final dos anos 1980 para 13% em 1995 (Ministério da Fazenda). Sobem para 18% em 1998 em razão do déficit comercial crescente.

23 Para demonstrar a diversificação, dados do IEDI apontam que os investimentos estrangeiros em fusões e aquisições de empresas privadas nacionais estão concentrados nos setores farmacêutico, higiene e limpeza, eletroeletrônica, química, alimentar, autopeças e comércio varejista. (IEDI, 2000, p. 11)

24 “Após apresentar extraordinário desempenho ao longo dos anos 1970 (uma taxa média de crescimento anual de 37,1%), os bem manufaturados apresentaram performance relativamente pobre no período 2000-2010 (um crescimento médio de 10,2% a.a.) em relação a outros grupos [de produtos]. Os produtos básicos, especialmente, mostraram uma extraordinária taxa média de crescimento anual no mesmo período (20,3%). Os anos 1990 apresentaram a pior fase para as exportações brasileiras, dado que todos os grupos apresentaram taxas médias de crescimento anuais de exportação negativas. (Nassif; Feijó; Araújo, 2012)

25 O Brasil encara uma “queda dramática no valor adicionado total do setor manufatureiro desde os anos 1980 (de 31,3% para 14,6% em 2010). [...] O gap tecnológico do setor manufatureiro como um todo elevou-se de tal maneira e ritmo desde o final dos anos 1990 que o nível registrado em 2008 foi suficiente para se chegar à conclusão de que a economia brasileira apresentou sinais de desindustrialização precoce retrocedendo em termos de tendência de longo prazo”. (Nassif; Feijó; Araújo, 2012)

26 Em termos simples, no período de elevada inflação dos anos 1980, o título público virou “moeda” e a taxa de juros sobre ele tornou-se praticamente a taxa de inflação em uma espiral crescente.

27 Ver (Zihile, 2007).

28 Ver (Allen, 1983).

29 Ver também (Buckley, Clegg & Tan, 2004, p. 32-36). Shang-Jin Wei (2005) traz em seu anexo a evolução das políticas chinesas no processo de atração do capital multinacional para dentro de suas fronteiras via investimento direto estrangeiro.

30 Esse tema foi aprofundado em Sawaya (2011).

31 Segundo estimativas, 416 das 500 maiores empresas do mundo possuem instalações na China. (Jabbour, 2006, p. 41)

32 Ver Aglietta e Berrebi (2007, p. 270-271), que detalham as estratégias.

33 “A inovação tecnológica é considerada pelas autoridades chinesas como uma fundamental necessidade para alcançar o desenvolvimento econômico do país”. (Aglietta e Landry, 2007, p. 37)

34 Segundo a Abimaq – Associação Brasileira de Fabricantes de Máquinas. Cf.: (Valor Econômico, 2014a).

35 Se tivessem conseguido privatizar também a Petrobras, todo o valor adicionado à empresa, bem como as elevadas reservas de petróleo por ela encontradas, seriam hoje controladas por ETs.

36 Em 2013, no Brasil, 23,7% dos insumos industriais são importados, com destaque para componentes eletrônicos, partes e peças de veículos, metalúrgicos não ferrosos, resinas e fibras sintéticas. (Fiesp, coeficiente de penetração das importações na indústria de transformação).

37 No ano 2000 os 5 maiores bancos concentravam 50% dos ativos financeiros do sistema e os 10 maiores, 62%; em 2013, os 5 maiores passaram para 67,7% e os 10 maiores para 77,8%, demonstrando o grau de concentração bancária no Brasil, segundo dados do Banco Central do Brasil. Cf.: www.bcb.gov.br.

38 Em 2013, as instituições financeiras detinham 30,2% e os Fundos institucionais 21,7% da dívida pública em mercado respectivamente. Investidores estrangeiros possuíam 16,1%, segundo dados divulgados pelo Tesouro Nacional em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/269444/RAD_2013/2c2eb197-3c83-4c90-9fc1-96ae42bb6766. Segundo dados mais recentes, a dívida mobiliária federal interna em mãos de estrangeiros atingiu 18,5% em julho/2014. (Valor Econômico, 2014b)

39 Em 2013, os produtos básicos respondiam por 55% das exportações. Segundo relatório do Greenpeace (2006), em 2006, a ADM (antiga Archer Daniels Midland) e a Bunge e Cargill, juntas, negociam cerca de 60% das exportações do complexo soja e esmagam 60% dos grãos para o mercado interno.

40 A taxa básica de juros real média entre 2002 e 2006 (1º mandato do novo governo), apesar de inferior às dos anos 90, permanece na casa de 11% a.a. A partir de 2007, a taxa real média de juros básica passa de 7,5% a.a. para 5,3% a.a. em 2011. A forte redução só viria em 2012-13 e levaria os rentistas a quase derrubar o Governo quando a taxa real atingiu 2,5% a.a.

41 A taxa de câmbio real valoriza-se em termos reais em cerca de 25% entre 2002 e 2013, ou 2,7% a.a. Apenas em 2013 o governo inicia tentativas de desvalorização para tentar reverter o déficit estrutural do Balanço de Transações Correntes que surge com a queda nos preços das *commodities* e da crise na Argentina. Dada a estrutura oligopolista importadora, as pressões inflacionárias começam a aparecer e só não se tornam reais pelo baixo crescimento econômico que se apresenta desde 2011.

42 As taxas de inflação se mantiveram dentro da meta pela primeira vez desde a adoção da política de “metas de inflação” (1999) durante todo o período 2002-13.

43 Nos anos 90 foram extintos ou privatizados quase todos os bancos estaduais, tanto comerciais como de desenvolvimento, que funcionavam em todos os estados da federação importantes.

44 Ver (De Paula, Oreiro & Basílio, 2013).

45 Se até o ano 2000 os desembolsos do Banco alcançavam R\$ 20 bilhões por ano, em 2013 alcançam quase R\$ 200 bilhões. Fonte: BNDES, série Desembolso Mensal, divulgado no menu Relações com Investidores / Estatísticas Operacionais / Setor CNAE do site da instituição – <http://www.bndes.gov.br>.

46 Vale ainda destacar o crescimento de 7 vezes no valor do crédito do banco à infraestrutura. Os desembolsos com energia, transporte, saneamento e telecomunicações passaram de R\$ 7,7 bilhões em 2000 para R\$ 52,8 bilhões em 2013 (BNDES). As vendas de máquinas para movimentação de terra fabricadas por ETs no Brasil cresceram de 5 mil unidades/ano em 2004 para 33 mil em 2013. (Sobratema, 2013)

47 O volume de lançamentos de imóveis residenciais novos eleva-se em mais de 120% entre 2004 e 2011, seu ápice. Fonte: Câmara Brasileira da Indústria da construção-CBIC, menu Banco de Dados / Mercado imobiliário (tomando 8 grandes capitais como amostra) do site da instituição – <http://www.cbic.org.br/>.

48 Desde 2007, o PAC proporcionou investimentos em infraestrutura e moradia popular em valores de alcançaram R\$ 170 bilhões em média por ano – investimentos públicos e privados. (Sobratema, 2013)

49 Ver (Cardoso Jr e Gimenez, 2011).

50 A taxa de desemprego cai de 12,4% em 2003 para 5,4% em 2013, em grande parte devido ao setor serviços, dado o baixo crescimento industrial, de acordo com o IBGE (www.ibge.gov.br).

51 As fontes básicas dos dados são as séries divulgadas pelo IBGE e pelo Banco Central do Brasil em seus respectivos sites <http://www.ibge.gov.br/home/> e www.bcb.gov.br.

52 Enquanto as importações crescem 5 vezes, o índice da produção industrial cresce 28% entre 2002 e 2013. Fonte: IBGE, Tabela 3653 (Produção Física Industrial, por seções e atividades industriais), divulgada no site da instituição – www.ibge.gov.br. Em valor as importações passaram de US\$ 47,2 bilhões em 2002 para US\$ 181,7 bilhões em 2010 e US\$ 239 bilhões em 2013. Fonte: Bacen – www.bcb.gov.br.

53 A pauta de exportações brasileiras é composta por 55% em produtos básicos, sendo 9% petróleo/derivados, 14% minérios e 32% alimentos (destaque para soja); 20% das exportações destina-se à China, quase que totalmente composta de produtos básicos. Das exportações de manufaturados, 45% destina-se à América Latina, 17% à Europa e 15% aos EUA. Fonte: MDIC, informações divulgadas no menu Comércio Exterior / Estatísticas de Comércio Exterior / DEAEX – Balança Comercial Brasileira no site da instituição – <http://www.mdic.gov.br/sitio>.

54 Os fundos e os bancos recuperaram sua rentabilidade.

55 De fato, diante da estrutura produtiva nacional atual, cria pressões de custos que facilmente são repassados aos preços.

RESENHA

ECONOMICS OF THE 1%: HOW MAINSTREAM ECONOMICS SERVE THE RICH, OBSCURES REALITY AND DISTORTS POLICY.

John Weeks

London, New York: Anthem Press, 2014.

Recebido em 14 de Agosto de 2014

Aprovado em 04 de Setembro de 2014

O livro de John Weeks, *Economics of the 1%* (*Economia do 1%: Como a economia mainstream serve aos ricos, obscurece a realidade e distorce a política*), aparece em um momento oportuno de contestação crescente sobre os métodos e visões dos economistas. Em paralelo com a enorme repercussão do best-seller *O capital no século 21* de Thomas Piketty (2014), que investiga os padrões de reforçamento das desigualdades e da determinação familiar-geracional no que tange ao sucesso financeiro, Weeks corre para apresentar uma análise detalhada dos processos que tornam o campo da ciência econômica inacessível para a grande maioria da população, indo além da mera contestação de que a economia que está aí está toda errada.

A partir do embalo proporcionado pela crise do final dos anos 2000 e, em especial, do movimento *Occupy* e dos 99% (referente à população mundial que não faz parte do grupo dos ricos e poderosos), John Weeks apresenta uma crítica direta ao mundo da economia *mainstream* que domina desde o neoliberalismo dos anos 1970. São dois aspectos que conferem particularidade ao ataque de Weeks: a decidida ofensa desavergonhada e irônica a todos os meandros da enganação teórica e posição reacionária da economia dominante e o potencial alto de difusão entre o público não especialista em economia.

Por um lado, a estratégia funciona bem, chamando a atenção e tirando os sábios economistas-especialistas de seus altos pedestais protegidos pela política do *status quo*. Por outro lado, a agressividade de Weeks

**TIAGO CAMARINHA
LOPES**

Professor da Universidade
Federal de Goiás.

pode não se revelar muito aglutinadora em relação àqueles economistas tradicionais que estariam eles mesmos insatisfeitos com sua própria formação *mainstream*. Ademais, a pretensão do livro de explicar o “verdadeiro funcionamento da economia” pode desapontar, visto que diversos problemas são abordados muito rapidamente diante da impossibilidade de uma análise mais calma sobre o que é o capitalismo no espaço limitado do trabalho. Weeks está preocupado com a ignorância geral da população letrada e iletrada sobre a economia e consegue, felizmente, sacudir o raciocínio do público que recebe da mídia capitalista lições repetidas e direcionadas desde o triunfo do neoliberalismo. O estilo divertido-ofensivo funciona bem nessa desconstrução que prima, por exemplo, pela apresentação sóbria da falsidade do prêmio “Nobel” de economia, explicado com propriedade para o público em geral que se trata de uma verdadeira enganação (não existe o prêmio Nobel de Economia, mas sim o prêmio *Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel* concedido pelo Banco Central da Suécia na mesma época em que o Nobel é concedido). Pouquíssimos ganhadores de tal prêmio são “salvos” por Weeks, como Amartya Sen e Gunnar Myrdal.

Tecnicamente, a composição do texto é bem construída e simétrica, onde praticamente todos os 10 capítulos possuem referências selecionadas de leituras adicionais com comentários e indicações sobre o nível técnico, o que ajuda muito o leitor que quiser prosseguir suas leituras no campo da economia.

O primeiro capítulo mostra o mundo encantado da economia do *mainstream* e a diferença brutal com a realidade. Weeks satiriza com o exemplo de ajuste imediato de preços enquanto sinalizadores fiéis da relação entre oferta e demanda com um episódio em que ele compra todo o estoque de seu próprio primeiro livro publicado enalhado em uma livraria a um preço simbólico de desova. Ele contextualiza em âmbito da história do pensamento econômico a economia do *mainstream* como o corpo que evita os economistas progressistas (keynesianos, ricardianos, marxistas, institucionalistas ou evolucionistas, p. ex.), seguindo a orientação de Keynes sobre a transformação no campo da economia (ou seja, estabelecendo sua base crítica na oposição à síntese neoclássica e à adesão ao aspecto progressista de Keynes quanto à reforma do capitalismo). Devido à total discordância entre teoria e realidade, Weeks denomina, pejorativamente e em alusão ao difundido *freakonomics*, a economia do *mainstream* como *fakeonomics* (economia da farsa).

Dos capítulos dois ao sete, as falácias e dissonâncias da teoria em relação ao mundo real são apontadas a partir da perspectiva do senso comum que se prende facilmente às explicações simplificadoras e repetidas pelos divulgadores da *fakeconomics*.

Os resultados negativos reais da competição e do mercado, por exemplo, são contrapostos ao desfecho sempre positivo da teoria e o polarizado debate sobre a responsabilidade do desemprego é bem explicado com a revelação dos propósitos políticos por trás do argumento em favor da liberalização do mercado de trabalho. Weeks consegue desmistificar a propaganda de que os trabalhadores criam desemprego com suas organizações coletivas ao trazer evidências empíricas (p. 35) e teóricas de que uma política de valorização salarial não conduz necessariamente às demissões. O capítulo 3 denuncia o mundo dos mercados financeiros como espaço de trapaça e de gerador de problemas econômicos reais para as pessoas comuns, ilustrando como os membros ricos e poderosos da alta finança, criando e destruindo leis em benefício próprio, não têm nada a ver conosco, ou seja, com os 99% da população que se esforça em (sobre)viver em um mundo deplorável.

A analogia da *fakeconomics* com a economia vulgar de Marx é feita no capítulo 4 para indicar que, nos últimos 150 anos, a apologia na teoria econômica a favor dos interesses de uma

minoridade, seja dos 1%, nos termos de NY, ou da burguesia, na linguagem de Marx, permanece. (p. 70) Sempre ridicularizando os grandes nomes da economia oficial, Weeks quebra com a ilusão de escolha livre de Milton Friedman para defender que os mercados, ao invés de ser um veículo que nos leva aos bens, são na verdade uma barreira que nos impede de usufruir dos recursos disponíveis. (p. 78) Os mitos da economia de livre mercado são sucessivamente confrontados e desmontados com constante convicção e segurança: segundo Weeks, é mentira que todos podem ser ricos, pois rico-pobre é uma relação permanente do sistema econômico atual. Além disso, ludibriar o indivíduo de que ele pode obter sucesso sozinho, exclusivamente por esforço próprio, é apenas mais uma manobra para afastar a ideia do projeto de economia socialista onde os 99% cooperam para vencerem juntos o problema econômico. (p.81) O mito do governo como carga é destrinchado nos capítulos 6 e 7, onde Weeks mostra de que maneira o discurso oficial vende a ideia de que toda ação governamental é negativa e gera desperdício. De forma coerente e com vários exemplos, o livro indica o modo como o argumento contra os gastos governamentais serve aos ricos e poderosos ao restringir o uso do produto para benefícios sociais (saúde, educação, emprego etc.).

O capítulo 8 é interessante, pois se dedica ao problema da inflação e encontra, assim, um paralelo muito nítido com a situação do Brasil,

onde há atualmente uma reprodução veloz do temor inflacionário. Para Weeks, o discurso amedrontador sobre a inflação é usado tenazmente para que as pessoas não defendam dispêndios públicos que gerem bem-estar social. Na perspectiva da *fakeconomics* incorporada pelo grande defensor da teoria quantitativa da moeda, Milton Friedman, a inflação sempre é um fenômeno monetário. O governo, portanto, criaria a inflação ao imprimir dinheiro em excesso. No entanto, é para isso que Weeks chama a atenção, não são os governos que produzem dinheiro. O dinheiro é criado pelos bancos e o governo apenas tenta controlar esse processo. (p. 147) A realidade é muito complexa para reduzir a causa da inflação ao governo e ele não tem, de qualquer forma, o controle total sobre a oferta monetária. Neste sentido, de acordo com Weeks, a *fakeconomics* se agarra ao princípio de autonomia do Banco Central, pois é este princípio que garante a ligação imediata governo-dinheiro-inflação. Mas, de fato, não se tem esse controle e nem há essa exclusividade de criação de dinheiro como a teoria tradicional supõe. O terror da inflação é um ato de classe (p. 158) direcionado para que o apoio a gastos públicos com objetivos sociais perca força. Weeks argumenta ainda que o estancamento dos salários que gera diminuição do poder de compra é vendido como se fosse inflação, como manobra para colocar a população contra todo projeto governamental de elevação do gasto

público. Em suma, postos em uma estrutura hierárquica, Weeks defende que outros problemas são mais graves para os 99% que a inflação, como o desemprego, a desigualdade e a destruição ambiental.

O programa de política econômica advindo da *fakeconomics* é, assim, apresentado no capítulo 9, onde a austeridade aparece como a institucionalização da miséria. Os cortes na saúde pública e na segurança social são o resultado de ação que deriva diretamente da teoria econômica dominante. Weeks apresenta o episódio dos PIIGS (países periféricos europeus) onde a Alemanha (guiada pelos seus 1% e não pelo povo trabalhador alemão, que comprou o discurso excludente, amparando a retomada de ideias nacionalistas e freando a integração internacionalista do Velho Continente) acusava-os de serem gastadores irresponsáveis, como forma de ilustrar o que é a política econômica dos 1% em nível internacional, em interesse dos 1% em nível mundial.

John Weeks conclui seu livro com o capítulo 10, onde se confessa assustado com o fato de que muitas pessoas aceitem o discurso da austeridade. Mas ele vê uma explicação para isso: para quem nasceu depois de 1960, não é claro como foi possível existir uma época de bem-estar social conduzido por uma política econômica diferente. Isso revela que a linha propositiva de Weeks se enquadra no keynesianismo radical

de direcionamento do processo econômico para a maioria da população, com vistas a solucionar os principais problemas do sistema econômico capitalista. O quadro na página 193 mostra que o alicerce de crítica de Weeks, neste livro, é a revolução keynesiana, vencida pela contrarrevolução da síntese neoclássica e pela domesticação das ideias progressistas de Keynes. Weeks defende assim, com base no capitalismo humano de Keynes (p. 204), que uma economia dos 99% pode nos levar para aquele ponto onde o “amor pelo dinheiro” será reconhecido socialmente como uma doença que precisa ser eliminada da face da terra. Para ele, mesmo os economistas do *mainstream* bem intencionados servem aos ricos e poderosos e a *fakeconomics* faz as pessoas pensarem em termos individuais-competitivos sobre o problema econômico, sem possibilidade alguma de cooperação social. Como alternativa, é necessário elaborar uma ciência da economia voltada para os 99%, que se inspire nos exemplos de economistas progressistas como Marx, Hobson, Keynes, Kalecki, Myrdal, Joan Robinson, Thorsten Veblen, John Commons, Galbraith, Raul Prebisch, Makoto Itoh e Arthur Lewis. (p. 192)

Para os economistas convictos da necessidade do socialismo, a posição de Weeks pode parecer muito conservadora e eclética. O pluralismo não é completo porque ele exclui a corrente criticada, e é, sob o ponto de vista metodológico-estratégico de ampliação da liberdade de ideias, o

ponto que pode gerar profundas controvérsias entre os economistas. De todo modo, é também o que dá força ao projeto. O fato é que o livro é direcionado para um público muito mais à direita do keynesianismo que ele defende e pode, assim, ter um efeito desejado de persuasão entre aqueles que querem entender porque a economia tem fracassado enquanto ciência no interesse da maioria.

Bibliografia

PIKETTY, T. *Capital in the 21st century*. Cambridge, Massachusetts; London, England: Harvard University Press, 2014.

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO DE ARTIGOS, COMUNICAÇÕES E RESENHAS

1. A Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política aceita apenas submissões *online* pelo sistema:

<<http://revista.sep.org.br>>.

2. Os artigos, comunicações e resenhas encaminhados à REVISTA, que se encontrarem dentro da ORIENTAÇÃO EDITORIAL, serão submetidos à apreciação de pelo menos dois pareceristas do Conselho Editorial ou de especialistas escolhidos *ad hoc*.

3. Os trabalhos submetidos à REVISTA deverão ser originais. Em casos especiais, será aceita a publicação simultânea em outras revistas estrangeiras ou nacionais.

4. A remessa de originais à REVISTA implica a autorização para sua publicação pelo autor. Não serão pagos direitos autorais.

4. Os trabalhos submetidos à REVISTA NÃO devem estar identificados, para garantir uma avaliação às cegas. Isso significa, basicamente: (1) não conter o nome dos autores; (2) não conter qualquer referência textual que identifique a autoria dos trabalhos (textos do tipo “como disse em outro trabalho”). Para mais informações, acesse <<http://revista.sep.org.br/index.php/teste/about/submissions#onlineSubmissions>>.

5. Transfira também, como documento suplementar, uma versão do texto identificada com o nome do(s) autor(es) e a identificação

institucional, da forma como se deseja que apareçam na revista editada. Esta versão não será acessada pelos avaliadores.

6. Se não tem cadastro no sistema da Revista da SEP, por favor, cadastre-se no sistema da revista <<http://revista.sep.org.br>>. Se já está cadastrado, faça login como Autor.

7. No lado direito da tela, sob o menu AUTOR, encontra-se o link Nova submissão. Clique e siga os passos para submeter o trabalho.

8. Utilize a seguinte formatação, em Word for Windows:

– Margens: de 3 cm para as margens direita e esquerda e 2,5 cm para as margens superior e inferior.

– Fonte: times new roman, 12 pontos e entrelinhas com 1,5 de espaçamento.

– Tamanho: máximo de 25 laudas em formato A4, para artigos. Para as comunicações e resenhas o limite é de 4 laudas. Incluir neste limite as notas, referências bibliográficas, gráficos e ilustrações.

– Apresentar as tabelas, gráficos e figuras em preto e branco; numerados, e, se estiverem em arquivo separado, colocar a indicação precisa de sua posição no texto. As notas vão para o final do texto e não no rodapé.

9. O formato das referências bibliográficas é o seguinte: (MARX, 1982, p. 124). As referências

bibliográficas completas devem ser colocadas no final do texto e conter apenas as obras citadas, conforme exemplos abaixo:

• **Livro:**

PACKARD, Vance. *Estratégia do desperdício*. São Paulo: Ibrasa, 1965.

• **Capítulo de livro ou parte de obra coletiva:**

VOINEA, Serban. “Aspects sociaux de la décolonisation”. In: FAY, Victor. *En partant de Capital*. Paris: Anthropos, 1968. p.297-333.

• **Artigo publicado em periódico:**

YATSUDA, Enid. “Valdomiro Silveira e o dialeto caipira”. *Revista Novos Rumos*. São Paulo: Novos Rumos, Ano I, n. 2. p. 27-40, 1986.

• **Artigo publicado em Anais:**

DUFOURT, D. “Transformations de l'économie mondiale et crises de la régulation étatique”. In: COLLOQUE ÉTAT ET RÉGULATIONS, 1980, Lyon. *Anais do Colloque État et Régulations*. Lyon: PUF, 1980. p. 49-72.

• **Teses, dissertações e monografias:**

CRISENOY, Chantal de. *Lénine face aux moudjiks*. Tese (Doutorado de 3º ciclo em Ciências Sociais) — École de Hautes Études en Sciences Sociales – Paris, 1975.

• **Outros Documentos:**

IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil – 1995*. Rio de Janeiro: IBGE, 1996.

ORIENTAÇÃO EDITORIAL

A Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política tem publicado e continuará publicando artigos científicos de diversas tendências teóricas – inspiradas sejam em Marx, Keynes, Schumpeter entre outros – desde que mantenham atitude crítica em relação ao capitalismo ou oposição teórica às correntes ortodoxas, liberais ou neoliberais. Ademais, faz opção clara por artigos que não privilegiam a linguagem da matemática e que não tratam a sociedade como mera natureza. Em suma, ela discorda fortemente dos critérios de cientificidade dominantes entre os economistas por considerá-los inadequados e falsos. Considera, ademais, que esses critérios têm sido usados como forma de discriminação contra o que há de melhor e mais relevante em matéria de investigação científica nessa esfera do conhecimento. Dentro dessa orientação editorial e desde que estejam respeitados os requisitos básicos de um trabalho científico de qualidade, a Revista da SEP mantém o compromisso de que os artigos recebidos serão julgados isonomicamente, pelo critério da dupla revisão.

**SEP – SOCIEDADE
BRASILEIRA DE
ECONOMIA POLÍTICA**

Instituto de Economia – Universidade Federal de Uberlândia
Campus Santa Mônica, bloco J, sala lj254 – Uberlândia, MG - 38400-902
Portal: www.sep.org.br – Correio eletrônico: sep@sep.org.br
CGC 02. 040.272/0001-40

FICHA DE FILIAÇÃO

Nome: _____

Instituição: _____

Cidade: _____ Estado: _____ CEP: _____

E-mail: _____

Tel: (____) _____ Fax: (____) _____

Endereço Residencial: _____

Cidade: _____ Estado: _____ CEP: _____

E-mail: _____

Tel: (____) _____ Fax: (____) _____

Áreas de Interesse: (Pesquisa e Ensino)

1 _____

2 _____

3 _____

Palavras Chave:

1 _____

2 _____

3 _____

Concordo com a divulgação das informações acima: () sim () não

Assinatura _____

**ASSINATURA DA REVISTA
DA SEP, CONTATO E
SUBMISSÕES ONLINE**

Acessar o sistema online da Revista da Sociedade Brasileira para Economia Política em revista.sep.org.br ou enviar email para a equipe editorial pelo endereço revista@sep.org.br.

XIX Encontro Nacional de Economia Política

(Neo)desenvolvimentismo em questão
Florianópolis, 3 a 6 de junho de 2014

ORGANIZAÇÃO



Pró-Reitoria de Pós-Graduação
Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis



APOIOS E PATROCÍNIOS

