



46

JANEIRO 2017 – ABRIL 2017

Revista da Sociedade  
Brasileira de Economia Política

[revista.sep.org.br](http://revista.sep.org.br)



46

REVISTA DA SOCIEDADE BRASILEIRA  
DE ECONOMIA POLÍTICA

[revista.sep.org.br](http://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 UFPB  
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  
MARCELO DIAS CARCANHOLO (UFF) PRESIDENTE  
VANESSA PETRELLI CORREA (UFU) VICE-PRESIDENTE

RAMÓN GARCIA FERNANDEZ UFABC  
MÁRCIO LUPATINI UFVJM  
PEDRO ROSSI UNICAMP  
FREDERICO KATZ UFPE  
JOÃO LEONARDO GOMES MEDEIROS UFF  
TIAGO CAMARINHA LOPES UFG  
MAURÍCIO SABADINI UFES  
MAURÍCIO VAZ LOBO BITTENCOURT ANPEC  
RUBENS ROGÉRIO SAWAYA ANGE

### COMITÊ EDITORIAL

VICTOR LEONARDO ARAUJO UFF  
HUGO CORREA UFF  
TIAGO CAMARINHA LOPES UFG

**ENDEREÇO PARA  
CORRESPONDÊNCIA**

Instituto de Economia  
Universidade Federal de Uberlândia  
Campus Santa Mônica, bloco J, sala Ij254  
Uberlândia, MG  
CEP 38400-902  
[www.sep.org.br](http://www.sep.org.br) – [sep@sep.org.br](mailto: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](mailto:revista@sep.org.br)

**REVISÃO TEXTUAL E  
ESTILÍSTICA**

Renake Bertholdo David das Neves

**EDITORAÇÃO  
ELETRÔNICA**

Francine Sakata e Felipe Neres – NK&F Arquitetos Associados 2017  
[nkfarquitetura@nkfarquitetura.com.br](mailto:nkfarquitetura@nkfarquitetura.com.br)

Ilustração da capa por Alessandro Sbampato

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

# REVISTA DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA

- 6 **Apresentação**
- ARTIGOS
- 10 **Ajuste fiscal, privatização e desmantelamento da proteção social no Brasil: a opção conservadora do governo Dilma Rousseff (2011-2015)**  
Denise Lobato Gentil
- 34 **O capital como “antivalor”: considerações sobre a mercadoria-capital e o fetiche-perfeito.**  
Patrick Rodrigues Andrade e Rosa Maria Marques
- 56 **A relação entre base, superestrutura e consciência social em Marx**  
Lawrence Estivalet de Mello e Maria de Mello Malta
- 76 **Relendo Poulantzas à luz de uma crítica ao valor: materialidade, condensação e a dupla natureza do Estado**  
Rômulo Lima
- 96 **Infraestrutura e Desenvolvimento Econômico: os Estados Neo-utilitário, Autônomo, Facilitador e Desenvolvimentista**  
Fernando Dall’onder Sebben
- 120 **Desindustrialização no Brasil: uma análise a partir da perspectiva da formação nacional**  
Maurício Espósito

RESENHA

Victor A. F.Young

**JK, Estados Unidos e FMI: da súplica ao rompimento.**

São Paulo: Alameda, 2014, 196 p.

por Ulisses Rubio Urbano da Silva

148

## APRESENTAÇÃO

Desde a publicação do último número da Revista da SEP, o programa neoliberal de contrarreformas deu novos passos no país. Enquanto a imoralidade das práticas políticas de número expressivo dos congressistas correntes é denunciada cotidianamente, a própria classe política faz avançar uma agenda profundamente regressiva – contraditoriamente com a conivência, e até sob os aplausos, da mesma grande mídia-empresarial que todos os dias dá conta de seus descabros.

Depois da aprovação da PEC 55/2016, sem amplo debate com a sociedade e apesar das manifestações em contrário, o governo de Michel Temer e seus aliados avança sobre os direitos conquistados pela classe trabalhadora com a chamada Lei da Terceirização e com a pauta das reformas trabalhista e previdenciária, a “ordem do dia” no momento em que esta *Apresentação* é escrita. Tudo isso no exato instante em que se multiplicam, no seio do próprio Estado (em níveis federal, estadual e municipal), os exemplos de precarização do trabalho, com empregados, terceirizados e estatutários, em condições de trabalho cada vez piores e, em diversos casos, com salários e benefícios em atraso.

Assim, enquanto o país submerge numa severa crise, as forças conservadoras se movem para dilapidar ainda mais o patrimônio público e os direitos sociais, encampando propostas que vão do desmanche dos serviços públicos e empresas estatais ao cerceamento à atividade docente (em projetos como o *Escola sem partido*). Apenas a crescente mobilização social em defesa de seus direitos não permite ainda prever o desfecho da contenda.



É precisamente nesse contexto que a Sociedade Brasileira de Economia Política, reafirmando seu compromisso com o debate público dos temas concernentes ao país e com a defesa de uma perspectiva crítica, realiza seu XXII Encontro Nacional, entre os dias 30 de maio e 2 de abril na Universidade de Campinas, com o tema *Restauração Neoliberal e as Alternativas na Periferia em Tempos de Crise do Capitalismo*. Em diferentes mesas, a agenda neoliberal será discutida, sempre sob uma perspectiva crítica, em suas diferentes vertentes: o ajuste fiscal, as reformas estruturais e a subtração dos direitos sociais.

A edição de número 46 da Revista da SEP é aberta com o artigo “Ajuste fiscal, privatização e desmantelamento da proteção social no Brasil: a opção conservadora do governo Dilma Rousseff (2011-2015)”. Neste artigo, Denise Lobato Gentil resgata os traços conservadores da política fiscal da Era Dilma e constata os avanços na agenda de desmonte do sistema de proteção social brasileiro.

Em seguida, Patrick Rodrigues Alves e Rosa Maria Marques, no artigo “O capital como ‘antivalor’: considerações sobre a mercadoria-capital e o fetiche-perfeito”, reexaminam a natureza do capital portador de juros na sua forma de capital fictício, destacando a centralidade desta forma – que consideram a mais fetichizada – como anti-valor.

Discussões teóricas sobre o Estado, fundadas na tradição marxista, ocupam espaço significativo nos dois artigos seguintes. No primeiro deles, o terceiro artigo deste número, intitulado “A

relação entre base, superestrutura e consciência social em Marx”, Lawrence Estivalet de Mello e Maria de Mello Malta discutem o tema do Estado inserido numa problemática mais ampla: a da polêmica metáfora base-superestrutura de Marx. A proposta dos autores é, dialogando especialmente com as interpretações de E. P. Thompson e I. Mészáros, defender o tratamento dispensado por Marx originalmente àquela questão.

Já em “Relendo Poulantzas à luz de uma crítica ao valor: materialidade, condensação e a dupla natureza do Estado”, Rômulo André Lima revisita as contribuições da obra tardia de Nico Poulantzas, teórico marxista de grande influência nos debates sobre Estado até os anos 1970, mas, segundo o autor, pouco discutido nos dias de hoje. Partindo dos indícios de revitalização do pensamento crítico no contexto da “multifacetada” crise civilizatória presente, Lima busca resgatar do último Poulantzas uma perspectiva matizada sobre a natureza do Estado capitalista, destacando sua importância para o debate sobre a construção de um programa mudança social.

No quinto artigo, “Infraestrutura e Desenvolvimento Econômico: os Estados Neo-utilitário, Autônomo, Facilitador e Desenvolvimentista”, Fernando Dall’Onder Sebben oferece uma tipologia para caracterizar as distintas relações entre o setor público e o privado, permitindo caracterizar o modelo de desenvolvimento nas quatro categorias que discute em seu artigo.

Encerra a seção de artigos desta edição

“Desindustrialização no Brasil: uma análise a partir da perspectiva da formação nacional”, de Mauricio Esposito. Nele, o autor discute o tema da desindustrialização sob uma ótica distinta e inovadora: a desarticulação dos elos da cadeia produtiva, o deslocamento do dinamismo do crescimento para fora do mercado interno, e a erosão dos mecanismos de decisão do Estado.

Na seção de resenhas, Ulisses Rubio Urbano da Silva apresenta aos leitores da Revista da SEP suas considerações sobre o livro JK, Estados Unidos e FMI: da súplica ao rompimento, de Victor Young.

O Comitê Editorial reitera mais uma vez seus agradecimentos à CAPES, ao CNPq, ao BNDES, à FAPESP e à Unicamp pelo apoio ao XXII Encontro Nacional de Economia Política.

Comitê Editorial

DENISE LOBATO GENTIL

AJUSTE FISCAL, PRIVATIZAÇÃO E DESMANTELAMENTO DA  
PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: A OPÇÃO CONSERVADORA  
DO GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2011-2015)

Recebido em 09/2016

Aprovado em 12/2016

# AJUSTE FISCAL, PRIVATIZAÇÃO E DESMANTELAMENTO DA PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: A OPÇÃO CONSERVADORA DO GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2011-2015)

## Resumo

O artigo analisa a política econômica do governo Dilma Rousseff durante o período 2011-2015 com o objetivo de interpretar a mudança no modelo de intervenção do Estado, tomada como causa central do ciclo recessivo da economia brasileira. O agravamento do cenário externo foi acompanhado de uma reorientação da política macroeconômica, no plano interno, de corte conservador. O governo Dilma Rousseff optou por políticas de repressão à demanda agregada, reforçando os impulsos recessivos que vinham do cenário externo. O artigo reúne alguns traços fundamentais que caracterizaram a política fiscal, a política de infraestrutura do país e a política social do período 2011-2015 para, a partir desse posto de observação, indicar algumas tendências da intervenção do Estado na economia. A conclusão central a que se chega é de que houve recuos expressivos no espaço de atuação do governo para dar lugar a um amplo processo de privatização na oferta de serviços públicos, ao mesmo tempo em que ocorreu crescente dilapidação do sistema de proteção social brasileiro, expressa nas reformas do sistema de seguridade social.

**Palavras-chave:** Brasil, recessão, privatização, financeirização, proteção social.

**Classificação JEL** P16

**DENISE LOBATO  
GENTIL**

Professora e Pesquisadora  
do Instituto de Economia da  
UFRJ

## Abstract

The paper analyzes the President Dilma Rousseff's administration during the period 2011-2015 in order to interpret the shift in state

intervention, taken as a central cause of the downturn in the Brazilian economy. The worsening of the external scenario was accompanied by a reorientation of macroeconomic policy deeply conservative. The Dilma Rousseff administration chose repressive policies to aggregate demand, reinforcing the recessionary impulses coming from the external environment. The paper presents some fundamental traits that characterized the infrastructure policy, fiscal policy and social policy for the period indicating trends. The conclusion reached is that there were significant decreases in government action to give way to a broad process of privatization and financialization in the provision of public services, while there it was increasing dilapidation of the social protection system.

**Keywords:** Brazil, recession, privatization, financialization, social protection.

## 1. Introdução

Desde fins de 2014, o Brasil mergulhou com profundidade em uma crise econômica e política que parece ter deixado o país ingovernável. Este desfecho, dramático sob múltiplos aspectos, remonta a 2011, primeiro ano do governo da presidente Dilma Rousseff, quando ocorreram, simultaneamente, o agravamento do cenário externo, na esteira da crise internacional iniciada

em 2008, e a reorientação da política macroeconômica no plano interno. O prolongamento da recessão na Europa, a redução do dinamismo da economia chinesa e a queda dos preços das *commodities* a partir de 2011 trouxeram perda de dinamismo para a economia nacional. Com estímulos externos desfavoráveis, vieram à tona as fragilidades estruturais do crescimento da década anterior, apoiado no modelo social desenvolvimentista de política econômica e na reprimarização da estrutura produtiva. As mudanças estruturais necessárias para a continuidade do crescimento econômico não se concretizaram ao longo do ciclo de prosperidade mundial e, quando a fase de bonança terminou, o conservadorismo do governo Dilma optou por políticas de repressão à demanda agregada, reforçando os impulsos recessivos que vinham do cenário externo.

Os indicadores econômicos do período 2011-2014 foram sistematicamente piores que os do período 2007-2010<sup>1</sup>, durante o segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O ano de 2015, entretanto, representou um brutal agravamento no desempenho da economia. O crescimento real do PIB recuou da média de 4,6% a.a. entre 2007-10 para 2,1% a.a. entre 2011-14 (Tabela 1), afundando para 3,8% negativos em 2015. A desaceleração do investimento agregado foi particularmente profunda, tendo a taxa de crescimento médio anual sido de 1,8% entre 2011-2014, contra 9,9% entre 2007-2010. Em 2015, esse

indicador foi de -14,0% (ver Tabela 1)<sup>2</sup>. Quanto ao consumo das famílias, o crescimento médio anual, que já foi de 5,8% a.a. entre 2007-2010, foi reduzido para 3,1% em 2011-2014 e, em 2015, registrou queda de 4,0%. A indústria enfrentou progressivas dificuldades, resultando em um mergulho de -6,2% em 2015. Por seu turno, a inflação, medida pelo IPCA, foi galgando patamares mais elevados, saltando de uma taxa média anual em torno de 6% a.a. entre 2011-2014, para 10,67% em 2015.

A recessão no biênio 2014-2015 reduz os apoios políticos ao governo e provoca descontinuidade na redução do nível de desigualdade e pobreza no país. Ao invés de procurar reverter a desaceleração da economia, a presidente Dilma foi cedendo espaço para o aprofundamento das estratégias conservadoras de política econômica, cujo carro-chefe é a austeridade fiscal, na tentativa de assegurar sustentabilidade e legitimidade no poder. Não conseguiu resultados favoráveis nem no campo econômico, nem no campo político, construindo, ao invés disso, um cenário favorável ao processo de *impeachment* que ocorreu em 2016 (BELLUZZO & BASTOS, 2015). Consequentemente, a política social, que já foi considerada emblemática dos governos petistas, perdeu seu posto de mecanismo econômico de sustentação da demanda agregada e do crescimento. O governo sacrificou os interesses de sua tradicional base de apoio eleitoral, localizada entre sindicatos, famílias de baixa renda

e segmentos de renda média, ao fazer reformas regressivas nas regras de acesso a benefícios sociais antes tidos como invioláveis<sup>3</sup>.

Como a economia brasileira chegou a este ponto? Este artigo propõe-se a reunir alguns traços fundamentais que caracterizaram a política fiscal do governo Dilma Rousseff, especialmente no campo da infraestrutura produtiva e dos gastos sociais, para, a partir desse posto de observação, indicar tendências que demonstrem a reorientação do modelo de intervenção do Estado na economia. O artigo é desenvolvido em mais duas seções, além desta Introdução. A seção 2 expõe aqueles traços fundamentais da política fiscal nos anos 2011-15. O argumento central que dá suporte a essa análise é de que a austeridade fiscal ocultou um profundo processo de delegação, ao capital privado, dos serviços prestados pelo Estado. A seção 3 conclui o artigo, com uma discussão sobre as motivações que levaram à redução drástica da intervenção do Estado na economia durante o governo de Dilma Rousseff.

## **2. O modelo de intervenção do Estado no governo Dilma Rousseff: uma abordagem a partir da análise do gasto público.**

### *2.1. Reorientação da política fiscal e redução dos investimentos do governo central.*

O governo Dilma Rousseff, desde 2011, produziu uma marcante mudança na política fiscal. Havia

a clara opção por deixar que o dinamismo da economia fosse conduzido pelo capital privado, abrindo espaços e incentivos para estimular o investimento de empresas privadas com influência nos aparelhos de Estado. O Estado foi progressivamente recuando em seu papel de agente condutor do crescimento. A política fiscal de contenção do gasto (sobretudo do investimento), o pacote de desonerações tributárias e as parcerias público-privadas são elementos indicativos da nova orientação (SERRANO& SUMMA, 2015; GENTIL& HERMANN, 2015).

O traço mais característico da política fiscal do governo Dilma, entretanto, foi, seguramente, a brusca desaceleração (e instabilidade) do investimento público. A taxa média de crescimento anual do investimento do governo central (que inclui Tesouro Nacional, Banco Central e Previdência Social) no 2º governo Lula (2007-2010) havia sido de 35,3% (ver Tabela 1). Entre 2011-2014, foi de apenas 0,8% e, no ano de 2015, houve uma retração ainda mais acentuada, com crescimento negativo de 12,2%. Houve três anos de taxas de crescimento negativas (2011, 2013 e 2015) num espaço de tempo de cinco anos, justamente num período de grande necessidade de uma política anticíclica para enfrentar a crise externa (BASTO& LARA, 2015). Apenas em 2014 o investimento público federal mostra expansão significativa, de 13,7%, ano de eleições e de conclusão de obras importantes para os eventos mundiais da Copa do Mundo e de preparação

para as Olimpíadas de 2016 no país (GENTIL& HERMANN, 2015).

A redução do investimento público a patamares extremamente baixos—estagnados em cerca de 1% do PIB entre 2011-14 (GENTIL&HERMANN, 2015) —parece refletir não apenas um objetivo de curto prazo, de contenção fiscal para resolver problemas de desequilíbrio orçamentário e de inflação de demanda (em conformidade com o regime macroeconômico apoiado no tripé

**Tabela 1. Taxa de crescimento real do investimento e do PIB**

Ano	Investimento do governo central	FBCF	PLB
<b>2007-2010</b>	<b>35,3</b>	<b>9,9</b>	<b>4,6</b>
2011	-10,7	6,6	3,9
2012	3,5	-0,6	1,8
2013	-4,4	6,1	2,7
2014	16,6	-4,4	0,1
<b>2011-2014</b>	<b>0,7</b>	<b>1,8</b>	<b>2,1</b>
2015	-37,9	-14,1	-3,8

Obs.: Valores deflacionados pelo IPCA, a preços de 2014.

Fonte: Mins. da Fazenda. Secretaria de Política Econômica - SPE. Anuário Estatístico. Elaboração própria. [https://www1.fazenda.gov.br/spe/novo\\_site/home/anuario\\_estatistico.html](https://www1.fazenda.gov.br/spe/novo_site/home/anuario_estatistico.html).

(1) Investimento do governo central Inclui os valores do Minha Casa Minha Vida - MCMV

superávit fiscal –juros –câmbio flutuante), mas é um mecanismo de suporte à política de oferta de serviços públicos, de viés privatizante. A redução do gasto do governo implicou em delegar fatias importantes da atuação da esfera pública ao setor privado, através de leilões de concessões em setores de infraestrutura (rodovias, portos, aeroportos, ferrovias, áreas do pré-Sal), de favorecimento explícito ao capital privado nas áreas de saúde e educação e do consequente achatamento do Estado de Bem-Estar social. Não seria exagero dizer que houve um desmonte do Estado muito semelhante ao que ocorreu nos anos 1990, como se procurará demonstrar a seguir.

## *2.2. Concessões e privatizações nos setores de infraestrutura e petróleo*

O termo “concessão” – em vez de privatização – passa a ser amplamente utilizado pelo governo a partir de 2012, para designar exatamente a transferência da gestão de setores de infraestrutura à iniciativa privada, mediante leilões sujeitos a algumas regras de fixação de preços e de realização de investimentos por parte das concessionárias. Na prática, porém, isso nada mais é do que a retomada do processo de privatização desses setores, iniciado no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-98), já que implica o repasse de serviços (até então) públicos ao setor privado.

Em 2012, o governo Dilma deu início a um

“pacote” de leilões de infraestrutura, através do qual entregou à iniciativa privada obras essenciais em portos, aeroportos, rodovias, ferrovias e estradas<sup>4</sup>. O BNDES exerceu função fundamental nesse processo, participando como financiador dos futuros concessionários. A magnitude da empreitada foi significativa, de forma que não será demais detalhá-la.

Em agosto de 2012, o governo federal lançou o Programa de Investimentos em Logística (PIL). O programa incluiu um conjunto de projetos para um sistema de transportes conduzido por meio de parcerias com o setor privado, uma expressão que dissimula o processo de privatização que iria ocorrer a partir de então. De acordo com dados do Ministério dos Transportes, no setor rodoviário, o programa realizou a concessão a empresas privadas de 4,89 mil km, de maio de 2014 até setembro de 2015. Em junho de 2015, o governo Dilma Rousseff anunciou a segunda etapa do PIL, que iria ocorrer no período 2015-2018, a qual previa a concessão de aproximadamente 7 mil km de rodovias. Ainda neste ano, seis leilões foram realizados e foram privatizadas seis rodovias. Estavam previstos mais 16 leilões de trechos de estradas até 2018.

O programa de privatização de aeroportos federais foi o mais bem sucedido e teve início em 2011, começando pelo aeroporto de São Gonçalo do Amarante, em Natal (RN). Em fevereiro de 2012, foram concedidos à iniciativa privada os



terminais de Brasília, Guarulhos e Campinas. Em seguida, houve a concessão dos aeroportos do Galeão (RJ) e de Confins (MG). Em 2015, quando foi lançada a segunda etapa do PIL, foram programadas as privatizações dos aeroportos Pinto Martins, em Fortaleza (CE); Luiz Eduardo Magalhães, em Salvador (BA); Hercílio Luz, em Florianópolis (SC); e Salgado Filho, em Porto Alegre (RS). A realização dos leilões foi planejada para o primeiro semestre de 2016, mas foi interrompida pelo processo de *impeachment* da presidente. Foram previstos investimentos de R\$ 78 milhões em concessões de aeroportos regionais delegados, nos municípios de Araras/SP, Bragança Paulista/SP, Caldas Novas/GO, Campinas (Amarais)/SP, Itanhaém/SP, Jundiaí/SP e Ubatuba/SP (INFRAERO, 2015).

Na área de portos públicos, a primeira rodada de leilão de arrendamento deu-se em três áreas (Macuco, Paquetá, Ponta da Praia), todas no porto de Santos, no litoral paulista, o maior do país. Além destes, o PIL previa leiloar mais 29 terminais distribuídos entre os portos de Santos (9) e do Pará (20). Eram aguardadas também as licitações de 21 terminais distribuídos nos portos de Suape, Aratu, Rio de Janeiro, São Sebastião, Santos, Paranaguá, São Francisco do Sul, Manaus, Santana e Itaquí. Além disso, previa-se autorização para a construção de 63 portos privados (MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, 2015).

Sem pretender esgotar o tema das privatizações ocorridas e previstas durante o governo Dilma Rousseff no setor de infraestrutura, cabe mencionar, ainda que de forma breve, o setor de petróleo. Este setor era regulado por uma legislação de 1997, através da qual a exploração e a produção de petróleo poderiam ser feitas por concessão. Em 2007, a Petrobrás descobriu o pré-Sal, com a expectativa de existirem ali mais de 100 bilhões de barris de petróleo. O modelo de concessão foi substituído por um novo marco regulatório para a área do pré-Sal, cujos investimentos passam a ser realizados por contratos de partilha, envolvendo a Petrobrás e empresas privadas. Naquele novo modelo, a Petrobrás passaria a ser a operadora única do pré-Sal, com uma participação mínima de pelo menos 30%, além de ser a empresa responsável pela condução e execução, direta ou indireta, de todas as atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção. Nos contratos de partilha, os investidores privados pagavam uma contribuição para o Fundo Social e uma parcela do petróleo ficava com a União. O primeiro leilão do pré-Sal nesses moldes deu-se no campo de Libra, realizado em 2013.

Esse modelo, embora superior ao regime de concessões, foi alvo de críticas de diversos setores da sociedade. Um dos argumentos centrais era de que o interesse nacional seria prejudicado, porque o novo modelo faz com que o Brasil renuncie ao controle do ritmo de produção de

petróleo e passe a atender à demanda dos países consumidores, o que não ocorreria se os campos fossem explorados apenas pela Petrobrás.

Apesar dos protestos, o leilão de 2013 foi realizado e teve como vencedor um consórcio formado pela Petrobrás, duas empresas chinesas (CNPC e CNOOC), uma anglo-holandesa (SHELL) e uma francesa (Total). Essas empresas terão o direito de explorar o maior campo de petróleo do pré-sal, com uma reserva aproveitável de 12 bilhões de barris de petróleo<sup>5</sup>.

Um agravante dessa ameaça à soberania nacional sobre o setor de petróleo é que a política do governo Dilma Rousseff para o setor, assim como para a infraestrutura produtiva em geral, não parecia caracterizar um caso isolado. Como já apontado, quando se observa outros aspectos da política fiscal praticada no período (analisados a seguir), percebe-se que estava em curso um movimento mais amplo, de reorientação da forma de atuação do Estado na economia.

### *2.3. Privatização e financeirização na oferta de serviços públicos: saúde, educação e assistência social.*

Na área da saúde, o governo Dilma

Rousseff também praticou uma ampla política de privatização, embora um tanto disfarçada. Esta envolveu desde a renúncia fiscal em favor de empresas do setor até a compra de planos privados para funcionários públicos e gastos diretos dos governos federal, estadual e municipal na forma de transferências a instituições privadas sem fins lucrativos. Sheffer e Bahia (2005) apontam como indicativos desse processo de privatização a defesa dos interesses de médicos-empresários e de fornecedores de insumos dentro da estrutura do SUS, a incorporação irracional de tecnologia, o envolvimento dos gestores de saúde ou até mesmo a coincidência destes com líderes de cooperativas médicas e operadoras de planos de saúde.

Uma questão central do debate sobre privatização no setor de saúde diz respeito ao volume total de isenções e renúncias fiscais concedidas às famílias e empresas privadas do setor (Tabela 2). Neste rol, estão incluídas as deduções dos gastos com despesas médicas do IRPF, as deduções como despesa operacional no IRPJ dos gastos com assistência médica para empregados realizadas pelas empresas; a isenção para as instituições de saúde classificadas como filantrópicas e sem fins lucrativos da CSLL, CONFINS

e IRPJ; e as desonerações de PIS e COFINS para as empresas produtoras de medicamentos, produtos químicos e farmacêuticos. O volume de recursos que corresponde a essas renúncias tributárias destina-se a financiar empresas, quando poderiam estar sendo direcionados ao SUS ou a qualquer outra área do setor público em que pudessem se transformar em oferta de serviços. Isto é particularmente grave quando se leva em consideração o reconhecido contexto de subfinanciamento do SUS, ao mesmo tempo em que dele depende uma parcela crescente da população, que é incapaz de arcar com os custos de um sistema privado quando necessitam de atendimento médico. Para Ocké-Reis (2012, pp. 26-27).

[...] o governo federal patrocina o consumo de planos privados de saúde pelas famílias, pelos empregadores e por seus próprios funcionários públicos – por meio de renúncia de arrecadação fiscal [...]. Esse subsídio do governo, que patrocina o consumo dos planos de saúde, privou o SUS de recursos financeiros, os quais poderiam ser utilizados para ampliar a cobertura e incrementar a qualidade, para não falar dos efeitos inequívocos da renúncia de arrecadação fiscal (redistribuição para os estratos superiores de renda)[...]

A contrapartida dessa tendência privatizante na área da saúde é a manutenção do quadro ostensivo de carência de recursos nos serviços públicos de saúde no Brasil. Os gastos públicos federais com esses serviços mantêm-se

## Tabela 2. Desonerações no Setor da Saúde

Em R\$ milhões a preços de 2015

Ano	Desoneração
2007	12.718
2008	13.790
2009	18.690
2010	17.327
2011	17.802
2012	24.746
2013	24.633
2014	26.253
2015	25.106

Fonte: Receita Federal, ministério da fazenda, deflator: IPCA

estagnados na média de 1,5% do PIB desde 2007, o que representa um pequeno recuo em relação ao patamar do período 2003-06, de 1,7% (Tabela 3).

É inescapável concluir que tal política empurra as pessoas para os planos de saúde privados, ofertados inclusive por bancos, na expectativa de receber um serviço que supostamente não poderá ser coberto pelo Estado, o que caracteriza um processo de privatização da oferta de serviços públicos.

Na área de educação, o patrocínio do governo às empresas privadas é de enorme generosidade. Percebe-se que o governo federal, desde os mandatos de Fernando Henrique Cardoso até os do presidente Lula e Dilma, vem aprofundando a privatização da educação superior através

**Tabela 3. Gastos sociais do Governo Central – itens selecionados em % do PIB, médias anuais por período**

<b>Período</b>	<b>Assistência Social</b>	<b>Previdência<sup>2</sup></b>	<b>Saúde</b>	<b>Educação</b>	<b>Saneamento</b>
2003-06	0,7	8,6	1,7	0,7	0,00
2007-10	1,0	8,5	1,5	0,8	0,02
2011-14	1,2	8,6	1,5	1,2	0,01

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC. Ministério da Fazenda. Elaboração própria

(1) Despesa Liquidada.

(2) Inclui gastos com o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS).

de medidas como a autorização de abertura de novas instituições privadas de ensino superior, autorização para ampliação de cursos nas instituições já existentes, expansão do financiamento estudantil (FIES), criação do Programa Universidade para Todos (ProUni)<sup>6</sup> e estímulo à educação à distância. Diante dessa tendência, apesar da expansão observada na última década, o gasto público federal na área da educação limitou-se ainda à média de 1,2% do PIB nos anos 2011-14 (Tabela 3).

Sem dúvida, as políticas sociais alcançaram uma nova dimensão no período 2004 - 2014 (GENTIL& ARAÚJO, 2013). Mas qual o perfil dessa política social? Lavinhas (2013) demonstra que um dos traços característicos, não apenas do governo Dilma Rousseff, mas de todo o período 2004-2014, está no aumento significativo das transferências de rendas monetárias como elemento básico para o estímulo ao consumo de massa. De fato, as despesas com previdência e assistência social cresceram quase

continuamente no período, passando de 9,3% do PIB no triênio 2003-06 para 9,8% no período 2011-14 (Tabela 3). As despesas com educação, saúde, saneamento básico, entretanto, permaneceram em patamares muito baixos quando medidas em percentagem do PIB (Tabela 3). O gasto com saneamento básico, um dos setores onde se concentram enormes carências tanto nas periferias das grandes cidades como no meio rural, situou-se num nível absurdamente baixo, de 0,02% do PIB no período 2007-2010, caindo para 0,01% do PIB entre 2011-2014.

A política social da última década concentrou-se em proporcionar uma renda mínima para a população carente e extremamente vulnerável, bem como em ampliar a cobertura previdenciária à população idosa (LAVINHAS, 2013). Tais fatores, associados ao aumento constante do salário mínimo real (SABOIA, 2015) e à criação de milhões de empregos formais, foram determinantes para a incorporação ao mercado de consumo de mais de 30 milhões de pessoas

entre 2003-2014. É inquestionável, porém, que os avanços distributivos associados à política de transferência monetária de renda deram-se em detrimento do aumento da oferta de bens e serviços públicos não mercantilizáveis, como educação, saúde, saneamento básico e habitação popular. Tal modelo, assim, força a população (inclusive a de baixa renda) a buscar esses bens e serviços no setor privado, o que, na prática, reduz os efeitos distributivos finais da política social em curso.

Por fim, é forçoso ressaltar que os gastos com benefícios assistenciais, embora tenham se expandido nos últimos anos, ainda registram baixa magnitude (1,2% do PIB nos anos 2011-2014). Isto demonstra que a política social ancorou-se em programas de diminuto impacto sobre a despesa orçamentária (alvo permanente da política fiscal), em função da limitação às populações-alvo (pobres e miseráveis) e do tipo de instrumento priorizado (renda monetária mínima). A provisão de serviços públicos universais não mercantizados (saúde, educação, saneamento) representa custos muito mais elevados e inconvenientes a um governo submetido a um regime de metas fiscais anuais de superávit primário. O destino desse superávit, como se sabe, é o pagamento dos elevados juros da dívida pública, detida pelas instituições financeiras e pelos poupadores em geral. Revela-se, assim, uma face perversa do arranjo de política macroeconômica e social dos últimos anos: restringe-se

a provisão universal de serviços públicos não mercantizados, cujos principais usuários são as famílias de baixa renda, em benefício de uma parcela da população de renda média e alta, bem como de empresas do setor financeiro e dos setores que ofertam aqueles serviços no mercado privado.

Dentro dessa conjuntura, ganhou proeminência a importante tese de Lavinias (2013; 2016), segundo a qual o predomínio das transferências monetárias no âmbito do sistema de proteção social brasileiro, teria forjado um tipo de articulação muito específico entre política econômica e política social na transição para uma sociedade de consumo de massa. Tal articulação passaria pelo uso dos benefícios sociais contributivos e não-contributivos como colateral para a inclusão financeira, isto é, para o acesso ao crédito de consumo pela população de baixa renda e por aposentados e pensionistas. Essa estratégia ajudou a elevar a relação Crédito/PIB de 23% em 2003 para 58% em 2014, sendo a evolução do crédito à pessoa física ainda mais marcante: de 5,8% para 24,8% do PIB no mesmo período.

Para Lavinias (2016), o *core* dessa estratégia mescla a incorporação ao mercado via crescimento com endividamento, sem que o governo tenha que enfrentar os obstáculos como a heterogeneidade estrutural produtiva e social do país (LAVINAS & SIMÕES, 2015), a regressividade do sistema tributário e a baixa eficácia

redistributiva do gasto social por não prover bens públicos desmercantilizados para incentivar a equalização de oportunidades. Para tornar tal estratégia efetiva, fez-se necessária a criação de novos instrumentos financeiros como: o crédito consignado (2003) para funcionários públicos, assalariados formalizados, aposentados e pensionistas; regulamentação do microcrédito (que acabou voltando-se ao financiamento do consumo); e a inclusão financeira aos beneficiários do Programa Bolsa Família, através do PIB – Projeto de Inclusão Bancária, de 2008. Este tentou levar novos serviços financeiros ao público-alvo do grande programa de combate à pobreza, assegurando financiamento para a aquisição de bens de consumo duráveis aos grupos mais carentes. O problema é que essa estratégia caracteriza um processo de financeirização da política social que levou a um grau crescente de endividamento das famílias. Diz a referida autora:

[...] segundo o Banco Central (2015), o comprometimento da renda familiar com dívidas ao setor financeiro sobe de 18,3% no início de 2005 para quase 50% ao final de 2014. E a tendência de alta se mantém em razão do aumento constante da taxa de juros básica da economia, novamente a mais onerosa do mundo. (LAVINAS, 2016, p.13).

#### 2.4. *A política de desonerações tributárias*

A política econômica do governo Dilma Rousseff, de geração de incentivos à abertura de espaço no mercado às empresas privadas, estava

apoiada em desonerações tributárias de grandes proporções. Desonerações tributárias, ou gastos tributários, são renúncias de impostos em favor de empresas privadas. Esses gastos cresceram aceleradamente após 2004. Em 2014, alcançaram R\$253,9 bilhões, aproximadamente 5% do PIB (Tabela 4). Desse total, a desoneração da folha de pagamentos foi de mais de R\$26 bilhões. Em 2015, o gasto tributário estimado pela Receita Federal foi de R\$282,4 bilhões e eram previstos, para 2016, R\$271 bilhões em renúncias tributárias, apesar do recuo do governo com relação à política de desonerações após a entrada do Ministro Joaquim Levy no Ministério da Fazenda, em 2015.

Para se ter uma ideia mais concreta da magnitude das desonerações (Tabela 4), seu montante em 2015 representou um valor maior do que a soma de tudo o que foi gasto, no ano de 2014, em Saúde (R\$93 bilhões), Educação (R\$93,9 bilhões), Assistência Social (R\$71 bilhões), Transporte (R\$13,8 bilhões) e Ciência e Tecnologia (R\$6,1 bilhões) pelo governo federal (MINISTÉRIO DA FAZENDA).

As maiores desonerações ocorreram no IR retido na fonte, COFINS, IPI, PIS-PASEP, CSLL e Contribuições Previdenciárias, ou seja, principalmente nas fontes de recursos da Seguridade Social. A renúncia de receitas da Seguridade Social rompeu a barreira dos R\$100 bilhões a partir de 2014, alcançando R\$136,5 bilhões neste

ano, e representaram R\$157,6 bilhões em 2015, 56% do total das desonerações ou 2,7% do PIB.

Não parece ser outro propósito senão o de privatização que fez com que o governo concedesse níveis tão expressivos de desonerações e tivesse proposto uma reforma da Previdência Social, com foco apenas no corte de gastos, forçando o entendimento de que faltavam recursos para

manter o sistema de proteção social<sup>7</sup>.

A desoneração em grande escala prejudicou severamente o financiamento das políticas sociais, eixo básico do desenvolvimento com inclusão social. A seguridade social teve queda real de receita, nos anos de 2014 e 2015, de 3,18% e 10,19% respectivamente (MINISTÉRIO DA FAZENDA). Além das desonerações tributárias,

**Tabela 4. Desonerações ou gastos tributários federais em R\$ milhões**

Ano	Desoneração total*	% do PIB*	Desonerações de Contribuições Sociais				Total das Desonerações de Receitas da Seguridade Social	% do PIB
			Contrib. p/ Previdência Social	COFINS	CSLL	PIS/PASEP		
2007	102.673	3,95	n.d	13.351	2.958	2.377	18.686	0,81
2008	114.775	3,78	n.d	20.058	4.525	3.732	28.315	1,03
2009	116.098	3,65	17.905	29.418	6.087	5.651	59.061	1,85
2010	113.861	3,60	18.183	33.883	8.333	6.955	67.354	2,02
2011	152.406	3,68	21.156	34.618	5.830	6.542	68.146	1,75
2012	182.410	4,15	24.412	41.376	6.976	8.145	80.909	1,78
2013	225.630	4,66	33.743	46.142	8.788	9.060	97.733	1,97
2014	253.902	4,92	57.012	58.510	9.301	11.639	136.462	2,60
2015	282.437	4,93	62.519	70.538	10.490	14.100	157.647	2,75
2016	271.006	4,33	54.349	64.558	11.171	12.887	142.965	2,29

Fonte: Receita Federal, Ministério da Fazenda, Demonstrativo dos gastos tributários. PLOA (projeções) e Relatório de Bases Efetivas. Elaboração própria.

(\*) Dados de 2007 a 2014, Bases Efetivas. Dados de 2015 e 2016, dados estimados, PLOA-projeções.

o aumento do desemprego e da informalidade, a redução real dos salários e a diminuição dos lucros produziram a baixa arrecadação das contribuições sociais nesse período.

As renúncias de receita tributária resultaram num enorme fracasso como estímulo ao investimento privado (BELLUZZO & BASTOS, 2015), como também se concluiu dos dados da tabela 1. O governo Dilma Rousseff, rejeitando o recurso a uma política de estímulo à demanda agregada via aumento do gasto público, concentrou sua estratégia em políticas do lado da oferta, via desoneração de impostos que, combinadas ao aumento dos juros (após 2013) à política macroprudencial de redução do crédito e à política fiscal de contenção do gasto (sobretudo de investimento público), provocaram uma brutal desaceleração da economia a partir de 2014 (Tabela 1).

Foi particularmente adverso para o dinamismo econômico o fato de que as desonerações tenham sido liberadas sem exigência de contrapartidas na forma de elevação do investimento, geração de emprego, preservação ambiental, garantia de direitos trabalhistas e demais proteções sociais. Muitas dessas desonerações foram concedidas nos mesmos setores onde avançava o processo de privatização: saúde, educação e serviços em geral.

### *2.5. O desmonte do sistema de Seguridade Social*

A partir de 2012, a situação fiscal do país

agravou-se. O superávit primário começou a cair até se transformar em déficit primário nos anos de 2014 e 2015. A dívida líquida do setor público inverte a tendência de queda que vinha experimentando desde 2003 e passa a crescer nos anos de 2014 e 2015 (Tabela 5). A equipe econômica do governo Dilma Rousseff reforçou a interpretação de que a austeridade fiscal era a única alternativa viável para conduzir o país a uma trajetória de recuperação do processo recessivo. Além disso, havia necessidade de responder às críticas cada vez mais fortes da oposição política ao seu governo. Corrigir a trajetória dos números da área fiscal tornara-se imprescindível para assegurar a legitimação do projeto político fragilizado pela recessão.

As medidas de corte de gastos afetaram direitos sociais e implicaram no sacrifício da renda dos trabalhadores, o que evidenciava que haveria, sim, austeridade, mas estava dirigida a uma determinada classe social. Pode-se dizer que houve uma contrarreforma da Seguridade Social, isto é, uma reação à reforma da Constituição Federal de 1988, como resultado da capitulação do governo Dilma Rousseff ao discurso conservador do mercado financeiro. Sem a pretensão de esgotar o tema, a seguir serão enumerados os mecanismos que deixaram o rastro desse posicionamento do governo federal.

No dia 31 de dezembro de 2014, no último dia de encerramento do primeiro mandato da



**Tabela 5. Indicadores Fiscais 2007 - 2015 em % do PIB**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Resultado Primário	-3,2	-3,3	-1,9	-2,6	-2,9	-2,8	-1,7	0,6	1,9
Resultado Nominal	2,7	2,0	3,2	2,4	2,5	2,3	3,0	6,1	10,4
Dívida Líquida do Setor Público	44,5	37,6	40,9	38,0	34,5	32,3	30,6	33,1	36,1

Fonte: Banco Central

Obs: Resultado primário negativo indica superávit e positivo indica déficit.

presidente Dilma Rousseff e logo após sua reeleição, conquistada com base no apoio popular e em promessas de manutenção das políticas sociais, foi publicada a Medida Provisória nº 664. Essa MP trouxe mudanças na aposentadoria por tempo de contribuição, pensão por morte, auxílio-acidente, auxílio-doença e, principalmente, no seguro desemprego.

No caso da pensão por morte, o direito passou a ser concedido ao cônjuge que comprove, no mínimo, dois anos de casamento ou união estável (com período de carência de 24 meses). Antes, não havia exigência de período mínimo de relacionamento e o benefício era vitalício. Agora, apenas o cônjuge com mais de 44 anos terá direito à pensão vitalícia. Nos demais casos, foram reduzidos o valor mensal a ser recebido pelos dependentes e o tempo pelo qual receberão o benefício. O período de recebimento da pensão passou, assim, a variar de 3 a 20 anos, de acordo com a idade do dependente<sup>8</sup>.

Com relação às mudanças no seguro desemprego, foram criados novos prazos para a concessão e a redução na quantidade de prestações a

que o trabalhador tem direito. Pela nova regra, é necessário ter recebido pelo menos 12 meses de salários nos últimos 18 meses imediatamente anteriores à data de dispensa, quando da primeira solicitação do benefício. Antes, a exigência era de seis meses, isto é, metade do tempo de salário agora exigido. Quando da segunda solicitação do seguro desemprego, é necessário ter recebido pelo menos nove meses de salários nos últimos 12 meses imediatamente anteriores à data de dispensa; e, quando das demais solicitações, em cada um dos seis meses imediatamente anteriores à data de dispensa.

O abono salarial também passou por reformulação. Tinha o valor de um salário mínimo e era pago uma vez por ano, como complemento aos trabalhadores que recebem até dois salários mínimos. Houve redução do valor do benefício, que passou a ser calculado com base na proporção de 1/12 do valor do salário mínimo vigente na data do respectivo pagamento, multiplicado pelo número de meses trabalhados no ano correspondente.

A aposentadoria por tempo de contribuição

também foi modificada. Passará a ser concedida por meio de uma fórmula progressiva – a Fórmula 85/95 anos que coexistirá com a antiga regra do fator previdenciário (o qual reduz o valor do benefício para os homens que se aposentam antes de atingir os 65 anos de idade, ou, no caso das mulheres, 60 anos). Pela fórmula 85/95, o segurado poderá optar pela não incidência do fator previdenciário (ou seja, optar pela aposentadoria integral) quando o total da soma de sua idade e de seu tempo de contribuição for igual ou superior a 95 pontos, se homem, observando o tempo mínimo de contribuição de 35 anos; ou igual ou superior a 85 pontos, se mulher, observando o tempo mínimo de contribuição de 30 anos. Chama-se de progressividade essa fórmula de cálculo, porque a soma de idade e de tempo de contribuição será elevada em um ponto a cada dois anos, a partir de 2019, até alcançar a fórmula de 90/100 em 2027.

Quanto ao auxílio doença, foi mantida a regra atual, mas houve uma alteração para a perícia médica que avalia o recebimento do benefício: essa não será mais exclusiva dos médicos do INSS. Nos locais onde não houver perícia do INSS ou se o órgão não for capaz de dar um atendimento adequado aos usuários, a perícia poderá ser realizada em órgãos e entidades que integrem o Sistema Único de Saúde (SUS) ou por entidades privadas vinculadas ao sistema sindical e outras de “comprovada idoneidade financeira e técnica”, o que certamente dificultará

ainda mais o acesso ao benefício, porque certamente existirá conflito de interesses.

No rol de propostas do governo Dilma Rousseff com efeitos deletérios para os direitos sociais, merece ainda destaque uma ameaça (ainda pendente no campo jurídico) à aposentadoria especial, que gera expectativas aflitivas para os trabalhadores. Atualmente, têm direito à aposentadoria especial os empregados que trabalham sob condições que prejudiquem sua saúde ou integridade física durante 15, 20 ou 25 anos, de acordo com o nível de exposição aos agentes nocivos<sup>9</sup>. Em 2011, o INSS entrou com um recurso no STF, questionando a aposentadoria especial. O órgão defende o argumento de que, se o funcionário usa o Equipamento de Proteção Individual (EPI) – como capacetes, protetores auriculares, luvas, óculos, entre outros – no ambiente de trabalho em que haja exposição a agentes nocivos (biológicos, físicos, químicos), fica afastada a possibilidade de concessão do benefício especial. Se tal recurso for aprovado, será mais uma perda de direitos imposta aos trabalhadores.

Todas essas mudanças (ou expectativas de mudanças, como é o caso da aposentadoria especial) devem ser adicionadas a uma transformação ainda mais radical no sistema de proteção social: a criação de um novo regime de aposentadoria para os servidores públicos com a regulamentação da Fundação de Previdência

Complementar dos Servidores Públicos (Funpresp) ocorrida em 2012. O Funpresp é um fundo de previdência complementar que opera em regime de capitalização e tem contribuição definida. Nas regras do novo regime, a União passará a garantir apenas o pagamento dos proventos até o valor correspondente ao limite do teto do INSS (igual a R\$ 5.189,82 em 2016) (LEI nº 12.618 DE 30/04/2012). O servidor contribuirá com uma alíquota de 11% e a União com 22%, incidindo sobre o valor igual a este teto. Os servidores que recebem salários mais elevados e optarem por auferir, no futuro, uma renda superior ao valor do teto do INSS, devem escolher entre duas opções: ingressar no Funpresp (onde contribuirá, sobre o valor que ultrapassar o referido teto, com um percentual que variará de 7,5%, 8% ou 8,5%) ou se dirigir para um fundo de previdência complementar do mercado. No caso de escolherem a primeira opção, isto é, complementar sua aposentadoria via Funpresp, a União também contribuirá para este fundo paritariamente com os servidores, mas até o percentual máximo de 8,5%. Não há nenhuma definição do valor do provento que o servidor irá receber do fundo de previdência complementar. Dependerá da sua contribuição individual, da contribuição patronal e das aplicações feitas pelo fundo no mercado financeiro, onde existe alta volatilidade no retorno de aplicações e onde o risco de perda é muito elevado.

O Funpresp representa, assim, o avanço do

processo de privatização na área da previdência social. É uma entidade privada que atuará no mercado com verba pública e com a renda dos servidores. A criação desta fundação representa um aprofundamento das reformas da Previdência que visam cortar gastos públicos, às custas de direitos sociais, iniciadas na chamada Era FHC (anos 1995-2002, dos governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso, de viés francamente liberalizante). O objetivo é quebrar a paridade entre o salário dos servidores ativos e a renda dos aposentados e pensionistas. O servidor que optar pelo Funpresp, ao aposentar-se, perde o vínculo com a carreira, o que significa que os valores de sua aposentadoria não estarão pré-estabelecidos, portanto, não serão corrigidos simultaneamente e com os mesmos percentuais dos servidores da ativa. Além disso, o Funpresp administrará um patrimônio constituído pelas contribuições mensais dos servidores e, como consequência, penalizará quem se aposenta com menor tempo de contribuição, como as mulheres, professores do ensino básico e aposentadorias especiais. Na prática, portanto, o novo modelo sentencia o fim desses direitos à aposentadoria com menor tempo de contribuição.

#### *2.6. Reforma da Previdência no governo Dilma Rousseff*

No segundo semestre de 2015, a reforma da Previdência foi assumida pelo governo Dilma

Rousseff como a mais urgente entre as reestruturações necessárias ao ajuste fiscal, e deveria ser feita antes mesmo da reforma tributária. O governo divulgou um déficit de R\$85,8 bilhões no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) em 2015 (MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA PREVIDÊNCIA SOCIAL ). A reforma havia se tornado uma medida urgente e abrangente: a recriação da CPMF (com alíquota de 0,2%); a prorrogação do mecanismo de Desvinculação de Receitas da União (DRU), com um percentual que se elevaria de 20% para 30%; e a unificação, no longo prazo, de todos os regimes de Previdência, igualando as regras de aposentadoria para homens e mulheres, trabalhadores urbanos e rurais, do setor público e do privado. Haveria também o estabelecimento de uma idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição. Entrou adicionalmente em pauta a discussão da proposta de desvincular do salário mínimo do piso previdenciário e dos benefícios da LOAS, de forma a modificar o critério de reajuste anual desses valores, que, nos últimos anos, gerou correções acima da inflação (com base em um modelo de correção que considera também a taxa de crescimento do PIB nos dois anos anteriores). E, por fim, deveria desaparecer o acúmulo de benefícios (pensão por morte e aposentadoria).

Havia uma justificativa oficial para se realizar esta reforma: a de que a situação da Previdência tornara-se cada vez mais difícil diante de

um perfil demográfico de envelhecimento da população. De acordo com o IBGE, a média de filhos por família tem caído no Brasil. Já a expectativa de vida é cada vez mais elevada, o que fará com que a população de idosos torne-se três vezes maior que a de pessoas ativas em 2040. Nessa perspectiva, a trajetória das despesas da Previdência Social com aposentadorias seria explosiva. O governo Dilma Rousseff passou a demonstrar, então, maior preocupação com a reforma privatizante, a qual supostamente solucionaria o futuro do sistema previdenciário, do que com as demais áreas da política social (educação, saúde, segurança e saneamento básico), que apresentam gravíssimos problemas no presente.

A estratégia da reforma da previdência então proposta era, claramente, a de dificultar o acesso a direitos sociais e comprimir o valor dos benefícios, para produzir o ajuste fiscal. O governo alardeava que a previdência pública não tinha sustentação financeira, como se isto fosse uma verdade inabalável.

A falácia do argumento de que havia uma crise financeira na Previdência Social brasileira fica evidente quando se analisa a estrutura de receita e o saldo das contas da Seguridade Social nos últimos anos. No artigo 195 da Constituição Federal de 1988, está claramente expresso que a Seguridade Social será financiada por várias fontes de recursos, como a contribuição dos

empregadores e trabalhadores à seguridade social (Contribuição Previdenciária), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS, a tributação sobre importações, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, o PIS/PASEP e a receita de concursos de prognósticos (receita de loterias). Até 2007, a CPMF também era uma fonte de recursos para a Seguridade Social.

É importante ressaltar ainda que, no mesmo artigo 195, consta que, além das contribuições já mencionadas, a Seguridade Social será financiada mediante recursos provenientes do orçamento da União. Ou seja, se a seguridade tornar-se deficitária – o que, definitivamente, não é o caso até 2015 –, o governo federal deve entregar recursos do orçamento fiscal para garantir os direitos básicos da cidadania cobertos pela Seguridade Social.

Analisando as contas da Seguridade Social no período recente, verifica-se que, apesar de todos os efeitos nocivos da política econômica implementada desde 2011 e da profunda recessão do ano de 2015, a Seguridade Social manteve superávit ao longo de todo o período 2007-15 (Tabela 6). Este foi de R\$ 75,9 bilhões em 2007 e de R\$ 78,1 bilhões em 2012, quando atingiu seu ponto máximo. Em 2015, dados preliminares projetavam um superávit de R\$16 bilhões, uma queda expressiva, produto da recessão e das desonerações em patamares muito elevados, mas ainda assim, superávit.

Ou seja, até 2015, pelo menos, as receitas da Seguridade cobriam completamente as despesas da área de

saúde, assistência social e previdência e restavam ainda recursos excedentes. Tanto parece ser assim que, desde sua criação, a DRU incidiu sobre a arrecadação de contribuições sociais. Se não houvesse recursos excedentes dessas fontes de receita, não faria sentido incluí-las na DRU, porque, obviamente, não haveria receita disponível a ser aproveitada para a geração do superávit primário.

Os defensores da tese de que existe um déficit crescente na Previdência fazem um cálculo distorcido, em que isolam da Seguridade Social apenas os gastos com benefícios previdenciários e escolhem uma única fonte de receita, a Contribuição Previdenciária, omitindo toda a estrutura diversificada de receita prevista na Constituição Federal, para provar que o sistema é financeiramente inviável.

Em suma, a estratégia de reforma parecia empurrar os trabalhadores para os planos de previdência privada complementar que os bancos oferecem. É “mais do mesmo” que se relatou nos casos da saúde e da educação. Tratava-se de um amplo processo orquestrado de privatização. A reforma da previdência social não era apenas uma necessidade conjuntural de ajuste fiscal ou de enfrentamento de uma trajetória demográfica de longo prazo, mas configurava-se, antes, como um projeto do mundo das finanças, que articulava os reais interesses do Estado e do capital financeiro.

**Tabela 6: Receita, despesa e resultado da seguridade social 2007-2015**  
(valores correntes em R\$ milhões)

RECEITAS <sup>(1)</sup>	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*	2015**
Receita Previdenciária	140.493	163.355	182.008	211.968	245.892	278.173	308.557	337.553	350.272
CSLL	34.411	42.502	43.592	45.754	57.845	57.488	65.732	65.547	61.382
COFINS	102.463	120.094	116.759	140.023	159.891	181.555	201.527	194.549	201.672
PIS/PASEP <sup>(2)</sup>	26.709	30.830	31.031	40.373	42.023	47.778	51.065	51.955	53.781
CPMF	36.483	3.058	2.497	3.148	3.414	3.765	0	0	0
Receitas de órgãos da Seguridade <sup>(3)</sup>	14.255	13.528	14.173	14.883	16.873	20.044	10.923	7.415	8.002
Contrapartida do Orç. Fiscal p/EPU	1.766	2.048	2.015	2.136	2.256	1.774	1.273	1.391	n.d.
<b>RECEITA TOTAL DA SEGURIDADE</b>	<b>356.580</b>	<b>375.415</b>	<b>392.075</b>	<b>458.285</b>	<b>528.194</b>	<b>590.577</b>	<b>639.077</b>	<b>658.410</b>	<b>675.109</b>
DESPESAS <sup>(4)</sup>	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Benefícios Previdenciários	182.575	199.562	224.876	254.859	281.438	316.590	357.003	402.087	436.090
Benefícios LOAS e RMV	14.192	15.641	18.712	22.234	25.116	30.324	34.323	38.447	42.538
Bolsa-Família e outras transferências	8.756	10.605	11.877	13.493	16.767	20.530	23.997	26.156	28.000
EPU	1.766	2.048	2.015	2.136	2.256	1.774	1.273	1.439	1.439
FAT (seguro-desemprego, abono, outros)	17.957	21.416	27.742	29.755	34.738	40.491	46.561	51.833	47.974
Minist. Saúde - MS	45.212	50.270	58.270	61.965	72.332	80.063	84.412	83.935	83.935
Minis. Desenv. Social - MDS	2.278	2.600	2.746	3.425	4.033	5.669	6.719	3.986	3.986
Minist. da Previdência - MP	4.496	4.755	6.265	6.482	6.767	7.171	7.280	5.188	5.188
Outras ações da Seguridade	3.365	3.819	6.692	7.260	7.552	9.824	9.824	9.824	9.824
<b>DESPESA TOTAL DA SEGURIDADE</b>	<b>280.596</b>	<b>310.716</b>	<b>359.195</b>	<b>401.609</b>	<b>450.999</b>	<b>512.436</b>	<b>571.392</b>	<b>622.895</b>	<b>658.974</b>
<b>RESULTADO DA SEGURIDADE</b>	<b>75.984</b>	<b>64.699</b>	<b>32.880</b>	<b>56.676</b>	<b>77.195</b>	<b>78.141</b>	<b>67.685</b>	<b>35.515</b>	<b>16.135</b>

“Fontes de dados das receitas: Minist. da Previdência, Boletins Estatísticos da Previdência Social, [www.previdencia.gov.br](http://www.previdencia.gov.br); Minist. do Planejamento, SOF, “Resultado Primário da Seguridade Social”, <https://orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/pasta-estatisticas-fiscais/>; Minist. da Fazenda, Análise Mensal da Receita, [www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br)”

“Fontes de dados das despesas: Minist. da Previdência, Boletins Estatísticos da Previdência Social, [www.previdencia.gov.br](http://www.previdencia.gov.br); SOF, Orçamento Federal, [www.orcamentofederal.org.br](http://www.orcamentofederal.org.br). Informações Orçamentárias, Estatísticas Fiscais, Despesas Orçamentárias por Agregados Funcionais e Programáticos

Elaboração Própria.

Notas: (1) Sem incidência da DRU nas receitas, não considera a contribuição patronal paga pela União ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos nem as Receitas para o Regime de Previdência dos Militares por não pertencerem ao sistema de seguridade Social definido pela CF/1988

(\*) O Item “Receita de previdência” não inclui compensações pela desoneração da folha de pagamentos não repassados “a previdência

(\*\*) Dados extraídos em 3 de março de 2016

(2) Por lei, destinam-se “a cobertura do seguro-desemprego e abono salarial

(3) Inclui as receitas próprias do MS, MPA, MDS e FAT, Fonte: “Resultado primário da seguridade social” - SOF. [www.orcamentofederal.gov.br](http://www.orcamentofederal.gov.br)

(4) Não considera as despesas com o Regime próprio de previdência dos servidores - RPPS nem as do Regime de Previdência dos Militares por não pertencerem ao sistema de seguridade social definido pela CF/1988.

### 3. Conclusão

O levantamento de alguns traços marcantes da política fiscal da administração Dilma Rousseff permite perceber que esta promoveu recuos expressivos no espaço de atuação do governo, para dar lugar a um processo de privatização e financeirização da oferta de serviços públicos. Paralelamente a esse processo, ocorreu crescente dilapidação do sistema de proteção social brasileiro, expressa nas reformas dos direitos trabalhistas e do sistema de seguridade social. A recessão, resultado do forte retrocesso da intervenção do Estado na esfera federal, pautou os anos de 2014 e 2015 e, seu aprofundamento criou um processo de realimentação que se estabeleceu entre a crise política – que, posteriormente, em 2016, evoluiu para o impeachment da presidente Dilma – e a própria crise econômica.

O governo Dilma Rousseff parece ter sido capturado pelo mesmo discurso de austeridade fiscal usado na Europa a partir da crise internacional de 2008, como instrumento ideológico para desmontar o Estado de Bem-Estar Social e ampliar a penetração do capital financeiro nos serviços públicos.

A política fiscal recente, indiscutivelmente, agravou a situação das contas públicas no Brasil. A combinação de retração do investimento público (em alguns anos do período), contenção dos gastos sociais e desonerações tributárias

infrutíferas contribuíram para agravar o quadro recessivo da economia – também alimentado pela crise internacional e pela crise política interna. A recessão, naturalmente, prejudicou a arrecadação de tributos, o que acabou por piorar a situação fiscal.

A intervenção do Estado na forma de um “austericídio” fiscal adotado no Governo Dilma Rousseff parece ser mais uma resposta às exigências do mercado que da sociedade. Foi um pacote recessivo que reforçou as consequências nefastas da crise mundial. Com isso, atingiu frontalmente os interesses de sua base eleitoral, perdendo grande parte do apoio político que lhe restava. O ajuste fiscal dos últimos anos serviu de cortina para encobrir a privatização e a regressão do sistema de proteção social e encarregar-se-á de anular boa parte dos ganhos que os mais pobres obtiveram na última década.

### Bibliografia

ANFIP. Análise da Seguridade Social. Brasília, 2014.

BARBOSA, T. Entre o Público e o Privado: o financiamento da seguridade social brasileira entre 2002 e 2009. Dissertação de Mestrado, UFRJ, 2014.

BASTOS, C.P. & LARA, F.M. “2015: o novo 2013?” In: BELLUZZO & BASTOS (org.). Austeridade para quem? Balanço e Perspectivas do governo Dilma Rousseff. São Paulo: Carta Maior; Friedrich Ebert:Stiftung, 2015.

BELLUZZO, L.G. e BASTOS, P.P.Z.. “Introdução: Austeridade para quem?” In: Austeridade para quem? Balanço e Perspectivas do governo Dilma Rousseff. São Paulo: Carta Maior; Friedrich Ebert:Stiftung, 2015.

CEBES. Manifesto do Centro Brasileiro de Estudos de

Saúde em Defesa do Direito Universal à Saúde – saúde é direito e não negócio. Versão 1.2 Agosto, Rio de Janeiro, 2014. Acesso: [http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2014/09/Manifesto\\_Cebes\\_Sa%C3%BAde\\_%C3%A9\\_direito\\_e\\_n%C3%A3o\\_neg%C3%B3cio.pdf](http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2014/09/Manifesto_Cebes_Sa%C3%BAde_%C3%A9_direito_e_n%C3%A3o_neg%C3%B3cio.pdf).

GENTIL, D. L. & ARAÚJO, V.L. “Macroeconomia, indústria e seguridade social: perspectivas e constrangimentos”. In: FONSECA & FAGNANI (org.). Políticas Sociais, Desenvolvimento e Cidadania. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

GENTIL, D.L. & HERMANN, J. “Política fiscal no governo Dilma Rousseff: a desaceleração programada”. VIII Encontro Internacional da AKB. Universidade Federal de Uberlândia, 2015.

INFRAERO. Concessões de aeroportos. <https://www.infraero.gov.br/index.php/br/concessoes.html>

(consulta em março de 2015)

LAVINAS, L.; GENTIL, D. & COBO, B. (2016). The controversial Brazilian welfare regime. (mimeo)

LAVINAS, L. & SIMÕES, A. “Social Policy and Structural Heterogeneity in Latin America: the Turning Point of the 21st Century”. In: FRITZ, B. & LAVINAS, L. (org.) A Moment of Equality of Latin America? Challenges for Redistribution. Burlington: Ashgate, 2015.

LAVINAS, Lena. “A Financeirização da Política Social: o caso brasileiro”, *Politika* (Jul). Brasília: Fundação Mangabeira Unger & Humboldt-Viadrina Governance Platform, pp. 34-51, 2015.

\_\_\_\_\_. “21st Century Welfare”, *New Left Review* 84. pp5-40, 2013.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. [www.transportes.gov.br](http://www.transportes.gov.br) (consulta em março de 2015).

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Análise da Arrecadação das Receitas Federais. Vários anos.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Boletim Estatístico da Previdência Social. Fluxo de Caixa. Vários anos; [www.mtps.gov.br](http://www.mtps.gov.br) (consulta em fevereiro de 2016).

<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao/>

OCKÉ-REIS, C. O. SUS: o desafio de ser único. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

SABOIA, J. (2015). “Salário Mínimo e Distribuição de Renda no Brasil – Potencial e Limites.” In: BARBOSA, Nelson, PESSOA, Samuel & MOURA, Rodrigo Leandro (org.). Política de Salário Mínimo para 2015-2018: Avaliações de Impacto Econômico e

Social. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

SERRANO, F. & SUMMA, R. “Demanda agregada e desaceleração do crescimento econômico brasileiro de 2011 a 2014”. Center for Economic and Policy Research. Washington, 2015. [www.cepr.net](http://www.cepr.net)

SCHEFFER, M. & BAHIA, L. “Planos e seguros privados de saúde no Brasil: lacunas e perspectivas de regulamentação”. In: HEIMANN, Luiza Sterman; IBANHES, Lauro César & BARBOZA, Renato (org.). O Público e o Privado na saúde. São Paulo: Hucitec/OPAS/IDRC, pp. 127-168, 2005.

WAGNER, Gastão. “Desafios da Seguridade Social : Saúde” <http://plataformapoliticasocial.com.br/desafios-e-oportunidades-do-desenvolvimento-brasileiro-aspectos-sociais/> Mesa 9. Palestra de G. Wagner, 2013

## Notas

1. Os dados de PIB, da indústria e dos componentes da demanda agregada expostos a seguir foram coletados do IBGE, Contas Nacionais.

2. Em dez trimestres consecutivos, desde o 3º trimestre de 2013 até o 4º trimestre de 2015, as taxas de crescimento do investimento agregado foram negativas.

3. No fim do ano de 2014, na tentativa de influenciar os rumos da política econômica, houve uma significativa mobilização e foi lançado o “Manifesto de Economistas pelo Desenvolvimento e pela Inclusão Social”, no qual se alertava para o impacto da política macroeconômica do governo, denunciando que a austeridade fiscal deprimiria o consumo e os investimentos, gerando menor crescimento e queda na arrecadação tributária. ([www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/Manifesto-dos-economistas-pelo-desenvolvimento-e-pela-inclusao-social/7/32180](http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/Manifesto-dos-economistas-pelo-desenvolvimento-e-pela-inclusao-social/7/32180))

4. O setor de ferrovias foi o que despertou o menor interesse, tanto do governo quanto do setor privado, ao contrário dos aeroportos, onde os leilões de privatização foram intensos.

5. Essa situação de avanço da privatização, entretanto, modificou-se para pior em 2016, quando um Projeto de Lei do Senado (PLS), o PLS 131/2015, foi proposto pelo senador José Serra (PSDB-SP) e aprovado no mesmo ano. Sob a justificativa de que a Petrobrás não teria mais capacidade de promover os investimentos futuros no pré-Sal, o projeto alterou a lei da partilha, flexibilizando a obrigatoriedade de que a estatal seja a responsável pela condução e pela execução das atividades de exploração de petróleo. O modelo de uma empresa pública no comando da exploração do petróleo foi, na prática, extinto com a queda da exigência da Petrobrás como operadora única.

6. O Programa Universidade para Todos (ProUni – Lei



n.º 11.096, de jan/2005) prevê o aproveitamento, sob a forma de bolsas integrais ou parciais, de parte das vagas das instituições privadas de ensino superior como estratégia de ampliação do número de vagas na educação superior. Dirige-se aos egressos de escolas públicas ou de escolas particulares, na condição de bolsistas integrais, e tem, entre outros critérios, a isenção de alguns tributos fiscais para as instituições que aderirem ao Programa.

7. Em meio à crise política que marcou o país no período, culminando com o impeachment da presidente em 2016, a proposta de reforma da Previdência não foi colocada em votação no Congresso.

8. Para o cônjuge com menos de 21 anos, a pensão será paga por três anos; na faixa de 21 a 26 anos, por seis anos; entre 27 e 29, por dez anos; entre 30 e 40 anos, por 15 anos; na idade de 41 a 43, por 20 anos; e para os com 44 anos ou mais, ela continuará vitalícia como era para todas as idades antes da nova legislação.

9. Agentes nocivos são, por exemplo, carvão mineral, chumbo, cromo, cloro, ruído acima de 85 db, amianto, temperaturas anormais, microrganismos e parasitas infecciosos vivos etc.



PATRICK RODRIGUES ANDRADE  
ROSA MARIA MARQUES

## O CAPITAL COMO “ANTIVALOR”: CONSIDERAÇÕES SOBRE A MERCADORIA-CAPITAL E O FETICHE-PERFEITO.

Recebido em 05/2016

Aprovado em 02/2017

# O CAPITAL COMO “ANTIVALOR”: CONSIDERAÇÕES SOBRE A MERCADORIA- CAPITAL E O FETICHE-PERFEITO.

## Resumo

**A**o apresentar a categoria de capital portador de juros, Marx afirma ser essa “modalidade” de capital a forma mais fetichizada do capital, o que abre a interpretação de que todas as formas assumidas pelo capital apresentam determinações fetichistas. O artigo desenvolve a ideia de que o capital fictício, entendido como fetiche “mais que perfeito”, constitui-se como um antivalor, dada a sua completa autonomização frente à oposição capital-trabalho. Esse entendimento decorre da compreensão do fetichismo das formas valor e preço, que coloca a possibilidade do capital portador de juros se reproduzir sem a necessária exploração da força de trabalho.

**Palavras-chave:** Karl Marx (1818–1883); Teoria do valor; fetichismo; capital fictício.

**Classificação JEL:** B14; B24; B51; P16

## **PATRICK RODRIGUES ANDRADE**

Professor do Departamento de  
Economia – FEA/ Pontifícia  
Universidade de São Paulo  
(PUCSP)

## **ROSA MARIA MARQUES**

Professora titular do Departamen-  
to de Economia e do Pro-  
grama de Estudos Pós-Gradu-  
ados em Economia Política da  
Pontifícia Universidade de São  
Paulo (PUCSP)

## Abstract

Elaborating the category of interest-bearing capital, Marx claims that this “modality” of capital is the most fetishized form of capital, which opens the interpretation that all forms assumed by capital have fetishistic determinations. The article develops the idea that the fictitious capital as a “more than perfect fetish” constitutes an anti-value given its complete autonomy from the capital-labor opposition. This unders-

tanding arises from the fetish character of value and price forms which open the possibility of interest-bearing capital reproduce itself without the necessary exploitation of labor-power.

**Keywords:** Karl Marx (1818–1883); Value theory; fetishism; fictitious capital.

## 1. Introdução

Uma das principais características do capitalismo contemporâneo, ao lado da mundialização do capital, é o volume de ativos que circula na forma de títulos públicos, de ações e de derivativos. Esse volume correspondeu a 10 vezes o PIB mundial em 2012. A importância relativa desses ativos é de tal monta, que diversos pesquisadores consideram que a centralidade da reprodução do capital é dada, atualmente, por esse tipo de capital, o capital portador de juros (CHESNAIS, 2005; LAPAVITSAS, 2009; DUMÉNIL & LEVY, 2010). O impacto dessa centralidade ou dominância (como é assim chamado por Chesnais) sobre o nível de atividade, do investimento, do emprego e sobre a gestão das empresas, bem como sobre o papel dos altos administradores das empresas e sua relação com os acionistas, já foi bastante explorado por diversos autores, entre os quais destacamos Plihon (2005), Duménil e Levy (Op. Cit) e Husson (2010). De maneira breve, chamamos

aqui atenção para uma das consequências dessa dominância mencionada por esses autores: a imposição de baixo crescimento econômico. A perspectiva de obtenção de lucros de aplicações financeiras no curto prazo atua como um freio ao investimento, que exige, por sua natureza, um prazo de maturação maior. É a lógica do curto ou do curtíssimo prazo imiscuindo-se na produção. Além disso, a rentabilidade média dessas aplicações passa a ser referência para todas as atividades e filiais de uma empresa, o que pode determinar seu encerramento, gerando demissões mesmo quando essas são lucrativas. Simultaneamente, isso dá origem ao desenvolvimento de atividades estranhas à “missão” da empresa, todas na esfera financeira.

Sobre a natureza desse capital, também muitos autores já trataram, retomando Marx e Hilferding. Entre eles destacamos Chesnais (2010) e Lapavitsas (2009). É referenciada a essa tradição que nos propomos aqui a reexaminar o caráter do capital produtor de juros na sua forma de capital fictício, defendendo que, ao ser a “forma mais fetichizada do capital”, “o autômato perfeito”, apresenta-se como antivalor<sup>1</sup> e denuncia o total esgotamento do capitalismo como modo social de reprodução da sociedade humana. Mais do que isso, defendemos que o desenvolvimento exacerbado dessa

forma de capital é consequência do fato de ser possível atribuir-se preço àquilo que não tem valor, decorrente, portanto, da autonomização do dinheiro ou de sua fetichização. Para isso, na primeira parte, retomamos a discussão das formas valor e preço para evidenciar que o fetichismo não é um fenômeno que se circunscreve à mercadoria e sim que é algo inerente ao modo de produção capitalista, ele é fetichismo do valor – capital. Na segunda parte, discutimos a relação capitalista plenamente fetichizada na forma capital portador de juros, como antessala de nossa leitura do capital fictício como antivalor, noção que é apresentada na terceira parte. Nessa última, são desenvolvidas também considerações sobre a presença e a importância desse antivalor no capitalismo contemporâneo.

## **2. A forma valor e a forma preço: o fetichismo para além da mercadoria.**

A crítica tradicional ao caráter fetichista<sup>2</sup> das relações sociais comete o equívoco de supor que a forma não tem importância, que o vínculo entre a (forma) mercadoria e a (forma) dinheiro não é fruto de uma necessidade. Nos termos de Marx (2013, p. 166): “esse foi o modo iluminista pelo qual, no século XVIII, costumou-se tratar das formas enigmáticas das relações humanas, cujo processo de formação ainda não podia ser decifrado, a fim de eliminar delas, ao menos provisoriamente, sua aparência estranha”.

Na abertura da seção sobre o fetichismo da mercadoria, ainda no primeiro capítulo de *O Capital*, Marx afirma: “Uma mercadoria aparenta ser, à primeira vista, uma coisa óbvia, trivial. Sua análise resulta em que ela é uma coisa muito intrincada, plena de sutilezas metafísicas e melindres teológicos” (MARX, 2013, p. 146). Essa passagem deve ser lida rigorosamente, já que ela apresenta, de modo sintético, a radicalidade da problemática do fetichismo.

O procedimento empregado por Marx não é demonstrar que, após uma análise minuciosa, aquilo que parece ser uma entidade metafísica misteriosa encontra sua resposta científica em um processo ordinário da vida real (uma crítica iluminista). É precisamente o “inverso”: aquilo que parece, à primeira vista, algo ordinário e sem mistérios carrega uma forma que lhe confere um caráter “fetichista”. A própria forma dá a seu “conteúdo material” um aspecto natural, mítico. A necessidade crítica colocada para a análise não é apresentar uma explicação organizada do valor e da grandeza do valor, ou mesmo apontar o conteúdo que se esconde nas formas (do valor e de sua determinação quantitativa); o desafio da crítica radical (que toma por tarefa ir à raiz) é explicar porque um determinado conteúdo necessita assumir uma forma particular.

O fetichismo apresentado por Marx não é observado tomando uma referência “externa ao

objeto” – transcendendo a si mesmo –, mas sim como uma manifestação necessária de relações sociais concretas. Nesse sentido, deve-se reconhecer a diferença entre fetichismo e alienação<sup>3</sup> (ou “reificação”), pelo menos no sentido filosófico tradicional que a alienação/estranhamento recebe de influências hegelianas. O fetichismo não se estabelece tendo como pivô a relação sujeito – objeto, como uma “desumanização” ou algo semelhante, o que, colocado dessa maneira, acaba estabelecendo também uma relação muito próxima com a noção de ideologia como uma “falsa consciência”. Em ambos os casos, seja pela via da reificação ou pela via da ideologia (como “falsa consciência”), o resultado seria semelhante: o fetichismo visto como o efeito de ocultação do verdadeiro caráter das relações de produção. (DIMOULIS & MILIOS, 2004).

Essa forma de crítica do fetichismo tem como efeito recair no seu inverso, o “convencionalismo” tradicional. Slavoj Žižek (2008) expõe uma anedota que ilustra essa questão: um marxista crítico encontra um sujeito mergulhado no fetichismo da mercadoria e o explica como a mercadoria, que parece um objeto dotado de poderes mágicos, não passa de uma expressão reificada de relações sociais; logo depois o sujeito retorna até o marxista, perplexo com o que viu na realidade, e o marxista o questiona como ele pode estar perplexo depois de descobrir o que é o fetichismo, em que o sujeito o interrompe e afirma: “eu até sei o que é o fetichismo,

mas parece que as mercadorias com as quais tento me relacionar não sabem!”.

A apresentação crítica de Marx do fetichismo coloca-se como crítica por efetivamente sustentar que o fetichismo é uma necessidade objetiva, e não um limite da compreensão do sujeito da investigação. Os “segredos” da forma (mercadoria e do valor) não se referem a um problema de apropriação subjetiva (ou distorção da percepção), eles não se dão no campo de uma “verdade-dentro-do-sentido” de uma relação de “inversão simples” entre sujeito e predicado.

Outra questão colocada pela problemática do fetichismo é tomá-lo como algo inerte, um dado objetivo descoberto por Marx ao analisar a mercadoria e que abriria per se a possibilidade de uma crítica social mais profunda, ou seja, reconhecer e destacar apenas o “fetichismo da mercadoria”. Primeiramente, nesse ponto, é indispensável destacar que, a rigor, o fetichismo não é “da mercadoria”, mas sim da “forma mercadoria” (como também da “forma valor”). Além disso, cabe lembrar que, “como a forma-mercadoria é a forma mais geral e menos desenvolvida da produção burguesa, razão pela qual ela já aparece desde cedo, ainda que não com a predominância que lhe é característica em nossos dias, seu caráter fetichista parece ser relativamente fácil de analisar” (MARX, 2013, p. 157).

Para explicar a afirmação de que o fetichismo não é “da mercadoria”, é importante retomar uma pergunta também aparentemente trivial: em linhas gerais, qual questão é anunciada por Marx na abertura de *O Capital*? Ora, trata-se da forma social específica e do propósito da riqueza onde domina o modo de produção capitalista (MURRAY, 2004). A análise de Marx, como assevera o próprio, parte da mercadoria por ser ela a forma mais geral e elementar da riqueza e da produção burguesa. De modo rigoroso, no que concerne à problemática do fetichismo, o fetichismo da mercadoria é apenas uma noção preliminar que permite Marx chegar ao fetichismo do capital (DIMOULIS & MILIOS, 2004).

Como aponta Panagiotis Sotiris (2015), o tema do fetichismo aparece já na *Contribuição à crítica da economia política* (1859), quando se refere ao “fetichismo dos pensadores alemães” e também à “riqueza como fetiche”. A problemática do fetichismo não se circunscreve apenas ao fetichismo da mercadoria, ela aponta também para o fetichismo do valor e do capital. Isso é mais notável nos Manuscritos de 1861-63; ali Marx relaciona fetichismo ao valor, e não à mercadoria, bem como demonstra um interesse particular pelo fetichismo do capital (DIMOULIS & MILIOS, 2004).

A apresentação do caráter fetichista das relações capitalistas no âmbito da circulação de valores (Seção I do Livro I de *O Capital*) não

significa reconhecer nesse âmbito o lócus privilegiado de manifestação do fetichismo. O que o modo de apresentação visa apontar é que, para se analisar adequadamente a relação de capital, é importante extrair alguns elementos usualmente tomados como pressupostos e que se revelam com a “hipótese” da circulação simples de mercadorias e valores (por exemplo, a necessidade lógica do dinheiro). É o que afirma Marx (2013, p. 155, nota 32, grifos nossos): “se tal forma é tomada pela forma natural eterna da produção social, também se perde de vista necessariamente a especificidade da forma de valor, e assim também da forma-mercadoria e, num estágio mais desenvolvido, da forma-dinheiro, da forma-capital etc”.

Analisando a forma valor (mesmo em sua expressão “simples”), tem-se que essa forma de valor da mercadoria é simultaneamente a forma-mercadoria do produto do trabalho, sendo coincidentes os desenvolvimentos da forma-mercadoria e da forma valor (MARX, 2013). Articulando esse ponto do argumento de Marx ao fetichismo, pode-se afirmar que o fetichismo da mercadoria é também o fetichismo do valor<sup>4</sup>. Essa identidade encontra sua manifestação “exterior” de existência com o dinheiro como forma do valor, como expressão monetária do movimento da circulação dos valores. Como explica Marx, sendo as diferenças de grandeza do valor determinações quantitativas, a mercadoria tornada equivalente geral (eleita como



dinheiro), materializada como a mercadoria universal, impõe-se e converte todas as demais mercadorias em simples equivalentes particulares do dinheiro.

O fetiche do valor (suprassumido na forma dinheiro) desloca completamente a necessária análise científica da relação sujeito – objeto. Em sua atuação, o fetiche do dinheiro torna a ação faústica (que “eles não sabem, mas o fazem”) dos produtores de mercadorias no processo de produção social, que aparece de maneira atomizada na circulação social de valores, uma manifestação necessária das relações sociais de produção. Não é por outra razão que Karatani (2005) define que essa relação tomada socialmente é uma relação inconsciente. A relação inconsciente é resultado necessário da posição objetiva do fetichismo do valor, agora assumido como O valor em sua forma dinheiro. Isso confere substrato à ilusória origem da mais-valia percebida pelos capitalistas e às conexões “a-conceituais” da taxa de lucro. Como explica Rancière (1975), o fato dos “agentes” das relações sociais capitalistas não terem um conhecimento preciso dos mecanismos de criação de valor e da origem da mais-valia é indispensável à concepção fetichista dos lucros, especialmente daquele derivado da circulação (bem como da distribuição da riqueza).

No tocante à forma preço, iniciemos lembrando uma afirmação de Marx:

Com a transformação da grandeza de valor em preço, essa relação necessária aparece como relação de troca entre uma mercadoria e a mercadoria-dinheiro existente fora dela. Nessa relação, porém, é igualmente possível que se expresse a grandeza de valor da mercadoria, como o mais ou o menos pelo qual ela é vendável sob dadas circunstâncias. *A possibilidade de uma incongruência quantitativa entre preço e grandeza de valor*, ou o desvio do preço em relação à grandeza de valor, reside, portanto, na própria forma-preço. Isso não é nenhum defeito dessa forma, mas, ao contrário, aquilo que faz dela a forma adequada a um modo de produção em que a regra só se pode impor como a lei média do desregramento que se aplica cegamente...

*Mas a forma-preço permite não apenas a possibilidade de uma incongruência quantitativa entre grandeza de valor e preço, isto é, entre a grandeza de valor e sua própria expressão monetária, mas pode abrigar uma contradição qualitativa, de modo que o preço deixe absolutamente de ser expressão de valor, embora o dinheiro não seja mais do que a forma de valor das mercadorias.* (MARX, 2013, pp. 176-177, grifos nossos).

A possibilidade de incongruência quantitativa e especialmente qualitativa entre grandeza do valor e a forma-preço não é uma casualidade. Essa possibilidade decorre, tal como mencionamos anteriormente, do fetiche do dinheiro, do fato dele ser visto como O Valor e o valor não mais como trabalho abstrato. O dinheiro, ao se apresentar como O Valor, não necessita expor suas mediações.

Aliás, a desrealização do trabalho vivo está presente em toda a percepção do capitalista, quando calcula seu lucro como a diferença entre o Preço / Valor e o Preço de Custo, e quando tranquilamente considera lucro o resultado de suas aplicações em ativos. Como uma parte do valor das mercadorias nada custa ao capitalista (por ser trabalho não-pago, por ser a mais-valia), o modo que se dá a junção das diferentes partes do valor da mercadoria, através da noção de preço de custo (para qual a referência é o valor necessário à reposição do capital despendido e não dispêndio de trabalho), expressa o caráter específico da produção capitalista. Como ressalta Marx (1986, t. 1, p. 42): “o preço de custo da mercadoria não é, de modo algum, uma rubrica que só existe na contabilidade capitalista. A autonomização dessa parte de valor se faz valer o tempo todo praticamente na produção real da mercadoria [...]”.

A percepção (“fetichista”) do capitalista, novamente vale destacar, não é um “erro”, ou mesmo uma “compreensão limitada” da realidade. Ela é *sempre-já* fruto da alteração permanente da percepção da realidade colocada pelo fetichismo. Se o *preço de custo* deve ser capaz constantemente de recomprar os elementos consumidos pela produção, nada menos surpreendente que a adoção da perspectiva que a valorização do capital é resultado de todo o capital adiantado. Se mesmo o “trabalho” não passa de uma forma particular de capital (um “capital variável”),

o lucro “só pode ser” um fruto imanente do capital.

O fetichismo não é um fenômeno localizável na mercadoria, no dinheiro ou numa forma específica de capital. Ele se imiscui no próprio processo de trabalho e, como argumenta Marx nos Grundrisse:

Considerado do ponto de vista do trabalho, o trabalho vivo aparece funcionando no processo de produção de tal modo que afasta de si sua realização nas condições objetivas como realidade alheia e, por conseguinte, põe a si mesmo como mera capacidade de trabalho carente e privada de substância diante dessa realidade estranhada, que não pertence a ele, mas a outro; que põe sua própria realidade não como um ser para si, mas como mero ser para outro e também, portanto, como mero ser-outro, ou ser do outro contra si mesmo. **Esse processo de realização é igualmente o processo de desrealização do trabalho.** O trabalho põe-se objetivamente, mas põe essa sua objetividade como seu próprio não ser ou como o ser do seu não ser – do capital. O trabalho retorna a si como pura possibilidade do pôr valor ou da valorização; porque toda a riqueza efetiva, o mundo do valor efetivo e, da mesma forma, as condições reais de sua própria valorização são postos diante dele como existências autônomas. São as possibilidades latentes no próprio seio do trabalho que, em virtude do processo de produção, existem fora dele como efetividades – mas como *efetividades* que lhe *são alheias* –, que constituem a riqueza em oposição ao trabalho. (MARX, 2011, p. 373, destaques do autor, grifo nosso).

Esse processo que desrealiza o trabalho é justamente aquilo que, ao ser exacerbado, irá fundamentar o entendimento da adoção da noção de capital fictício como antivalor. Ao pôr-se efetivamente, o trabalho objetiva-se como seu avesso e oposto (capital), como um ser que sendo não-é. Mesmo sendo forma social particular de sobretrabalho, o capital assume uma forma objetiva exterior ao próprio trabalho, como valor contraposto à capacidade de trabalho. Como veremos, com o capital fictício, essa oposição manifesta-se de forma extrema, na qual a desrealização conforma-se como uma total desconsideração do trabalho vivo e da produção de valores.

É na relação entre mais-valia e lucro que se positiva essa dimensão negativa do capital, através da forma preço e do dinheiro. Como afirma Marx:

O *dinheiro*, na medida em que já existe agora em si como capital, é por essa razão simples *título* sobre trabalho *futuro* (novo). Objetivamente, ele existe somente como dinheiro. O valor excedente, o aumento do *trabalho objetivado*, tanto quanto ele existe para si, é *dinheiro*; mas o dinheiro agora já é *em si* capital; enquanto tal, *título sobre trabalho novo*. Aqui, o capital já não entra mais em relação só com o trabalho existente; mas com o trabalho futuro. Ele também não aparece mais dissolvido em seus elementos simples no processo de produção, mas aparece nele como dinheiro; contudo, não mais como dinheiro, que é simplesmente a forma abstrata da riqueza universal,

mas como título sobre a possibilidade real da riqueza universal – a capacidade de trabalho e, de maneira mais precisa, *a capacidade de trabalho que vem-a-ser*. Como tal título, a sua existência material como dinheiro é indiferente e pode ser substituída por qualquer título. Assim como o credor do Estado, cada capitalista possui em seu valor recém-obtido um título sobre trabalho futuro, e pela apropriação do trabalho presente já se apropriou ao mesmo tempo do trabalho futuro. (MARX, 2011, p. 293, grifos do autor).

Esse dinheiro, investigado por Marx no rascunho sobre “Mais-valia e Lucro” dos Grundrisse, não é “apenas” a mercadoria-dinheiro, forma abstrata da riqueza universal (como aspecto “técnico” relativo à circulação de dinheiro), mas um direito de apropriação futura da capacidade de trabalho (no limite, de toda a mais-valia). Nesse sentido, seguindo o modo de apresentação de Marx na edição de O Capital, por não se tratar da mercadoria dinheiro, a investigação encontra justamente a mercadoria-capital<sup>6</sup>.

A possibilidade de a mercadoria-capital ser confundida com a mercadoria-dinheiro decorre de ambos se expressarem como simples forma dinheiro. Se na mercadoria-dinheiro tem-se o dinheiro que se fez mercadoria (o filho que se fez espírito santo e que consola os capitalistas em necessidades para a circulação do capital), a mercadoria-capital é capital que se fez mercadoria, mas que, “em espírito e em verdade”<sup>7</sup>, continua sendo capital (o próprio Pai que se fez Fi-

lho, o redentor do valor presente e futuro). Esse dinheiro não opera como dinheiro, ao tomar a forma de mercadoria-capital, ele não guarda relação com a garantia das condições materiais de produção e de trabalho, ele é o próprio acúmulo de títulos de propriedade (direitos de apropriação) sobre a mais-valia presente e futura, por conseguinte, sobre o trabalho. “Conforme suas leis inatas, pertence-lhe todo o trabalho excedente que a humanidade possa fornecer. Moloch”<sup>8</sup> (MARX, 1986, t. I, p. 297). Essa confusão pode ser desfeita destacando as diferenças entre “capital monetário”, “capital financeiro” (tal como algumas traduções brasileiras do livro III de O Capital apresenta, ou “capital comércio de dinheiro”) e “capital portador de juros”.

### 3. O fetiche perfeito: capital portador de juros.

O primeiro momento de destaque da exposição de Marx sobre o “capital monetário” anterior ao capítulo 19 do Livro III (sobre capital comércio de dinheiro) é o capítulo 1 do Livro II de O Capital. Uma pergunta colocada por Marx nesse primeiro capítulo é reveladora: Que dinheiro é esse que aparece no ciclo de reprodução do capital monetário?

Primeiro, o dinheiro que opera a primeira fase do ciclo, de circulação de mercadorias (compra de meios de produção e força de trabalho), cumpre somente funções próprias ao dinheiro

(meio universal de compra e meio universal de pagamento). Desse modo, a propriedade de esse dinheiro ser capital monetário não deriva de ele ser capital, mas simplesmente dele ser dinheiro. A sua função como capital dá-se exclusivamente pelo seu papel no ciclo, particularmente pelo seu vínculo com o capital produtivo.

Segundo, a conversão do valor a sua forma-dinheiro inicial, terceira fase do ciclo ( $M' - D'$ ), é na realidade uma função do *capital-mercadoria*. Contudo, como a forma inicial do processo (D) é qualitativamente idêntica à forma final (D'), o ciclo ( $D - M'_{Mp} \dots p \dots M' - D$ ) pode ser apreendido como o ciclo do capital monetário, isso porque:

[...] em D' o capital retornou a sua forma original D, a sua forma-dinheiro; mas numa forma que ele é realizado como capital [...]. Ele está realizado como capital por se ter realizado como valor que gerou outro valor. D' existe como relação do capital; D não aparece mais como mero dinheiro, mas funciona expressamente como capital monetário, expresso como valor que se valorizou e que, portanto, possui também a propriedade de ser valorizar. (MARX, 2014, p. 126)

A questão é que a expressão do capital como capital monetário é um resultado manifesto sem a mediação do processo do qual ele deriva. O resultado não se deve à forma-dinheiro do capital, capital monetário, mas sim de ser capital monetário, capital na forma-dinheiro (*ibidem*). Ele é, nos termos de Marx (*ibidem*, p. 127): “a expressão sem conceito [*befrieffslose*] da relação

de capital”.

Como é conhecido, o ciclo do capital monetário exposto por Marx é, se tomado em seu conjunto, o ciclo do capital industrial, mas que, de todo modo, não se expressa enquanto tal. Considerando o fetichismo do valor, se o processo de produção aparece apenas como estágio intermediário do ciclo, ele não é apenas “um mal necessário ao ato de fazer dinheiro”?

A resposta a essa pergunta não é fornecida no capítulo 19 do Livro III, mas sim no capítulo 24, que aborda a relação capitalista plenamente fetichizada na forma do capital portador de juros. O resultado do capital monetário como forma sem-conceito não é apenas um destaque hegeliano de Marx (como apontam, por exemplo, os tradutores da edição brasileira mais recente do Livro II de O Capital, da Boitempo Editorial), utilizado no sentido de “abstrato” e em oposição a uma concreção dialética do “conceito”. Ele é uma forma sem-conceito por não ter “fundamento”, por não encontrar alicerce no processo de produção de mais valores, isto é, a relação entre forma do processo e relações de produção simplesmente desaparece (RANCIÈRE, 1975).

Essa expressão sem-conceito encontra sua “forma” (como uma espécie de forma sem fundamento) com o capital portador de juros, ou seja, na esfera da circulação e distribuição dos valores, na divisão entre juro e lucro desse

grande negócio chamado O Capital. As conexões “a-conceituais” estabelecidas pela percepção capitalista da taxa de lucro (e da origem da mais-valia) têm origem também na própria “expressão sem-conceito” do capital monetário. A questão, possivelmente polêmica (pelo menos para o materialismo que se satisfaz apenas com as “explicações fundamentais”), é que “a categoria do lucro não se refere à produção da mais-valia, mas a sua repartição” (RANCIÈRE, 1975, p. 135).

Enquanto seja possível afirmar que, no “movimento real”, o lucro repouse na mais-valia, para o “sistema das ilusões capitalistas” (expressão necessária do próprio fetichismo), o que importa são as magnitudes da circulação e distribuição do valor (preço de custo – margem de lucro e/ou gastos com salários, lucros e rendas). Segundo Rancière (1975, p. 136, grifos do autor): “verificamos aqui o mecanismo da *aparência (Schein)* como deslocamento entre a *constituição das formas* e a *percepção delas*”. A forma sem-conceito não é percebida desse modo, ela simplesmente cai na vala do fetichismo (ou, com muito esforço, agarra-se no convencionalismo) após o deslocamento objetivo da própria forma do capital monetário.

Sem embargo, *essa forma sem-conceito dispõe sim de um conteúdo e um fundamento*. Eles são apresentados no capítulo 21 do Livro III: seu “conteúdo” é um novo valor de uso fundado na

própria relação de produção capitalista. Esse valor de uso é justamente o de poder funcionar como capital, “produzir” lucros. “Nessa qualidade de capital possível, de meio para a produção de lucro, torna-se mercadoria, mas uma mercadoria *sui generis*. Ou, o que dá no mesmo, o capital enquanto capital se torna mercadoria” (MARX, 1986, t. 1, p. 255, grifo nosso).

Por garantir condições para a produção de lucros, nada mais “justo” do que um montante de dinheiro poder portar juros (receber uma cota-parte do lucro através dele produzido). Afinal, sem ele nenhum lucro seria produzido. Todavia, como afirma Marx, “a justiça das transações que se efetuam entre os agentes da produção baseia-se na circunstância de se originarem das relações de produção como consequência natural” (*ibidem*, p. 256). Aquela outrora “forma sem-conceito” recebe das relações de produção seu fundamento social, mas um fundamento já inscrito na percepção fetichista dessas relações.

Com efeito, o direito de propriedade sobre o capital (enquanto capital) e, por conseguinte, também sobre a força de trabalho – convertida em capital variável –, transfigura-se não apenas num direito de propriedade sobre o produto alheio – como seria para qualquer capitalista, dadas as “leis da produção capitalista” –, mas também em um direito de apropriação de sobre-trabalho. Aquele processo de desrealização do trabalho, do qual Marx trata nos Grundrisse,

encontra aqui uma expressão plena.

Esse “direito” não é expressão unicamente da relação (oposição) entre capital e trabalho no momento presente, ele se define na forma de “títulos futuros sobre trabalho novo”, como títulos de apropriação sobre a possibilidade de se criar riqueza universal. Mas como títulos de apropriação sobre “riqueza universal”, já não se trata apenas da oposição entre capital e trabalho, contemplando também a oposição entre capital e capital. Isso é algo que não costuma ficar claro<sup>9</sup>. Ao considerarmos a oposição capital-capital e as características da forma-preço (na qual se expressam as formas concretas do valor, do capital e dos rendimentos), é necessário reconhecer que esses direitos de propriedade e apropriação baseiam-se igualmente em direitos de apropriação que não se fundam no trabalho. Ou seja, para além de uma oposição fundamental (contradição fundamental) entre capital e trabalho, é mister identificar e avaliar um processo de sobredeterminação de contradições, dentre as quais se destaca a relação privada do capital consigo mesmo.

Ao afirmar que “o capital existe como capital, em seu movimento real, não no processo de circulação, mas somente no processo de produção, no processo de exploração da força de trabalho”, Marx refere-se ao capital monetário, como apresentado no Livro II. “A coisa é diferente com o capital portador de juros, e justamente essa di-

ferença constitui seu caráter específico” (*ibidem*, pp. 258-259). Esse capital não é capital apenas para si, ele impõe-se como capital ante todas as demais formas particulares de capital.

Se, considerando o fetichismo, a forma-dinheiro apresentou-se como O Valor, agora, nessa forma plenamente fetichizada, o capital portador de juros apresenta-se como *A mercadoria-capital*, sem a necessidade de qualquer mediação com o processo de valorização e produção para se pôr efetivamente como capital. É necessário então reconhecer que, pelo seu caráter específico, o capital portador de juros coloca a possibilidade da negação de vínculos com qualquer produção de valor. Muito embora, na “cabeça” do proprietário desse tipo de capital, sua rentabilidade esteja garantida no momento em que ele o lança em circulação, independentemente do resultado obtido pelo capital-função.

No início do capítulo 21, Marx tece alguns comentários que, tomados per se, podem gerar compreensões problemáticas. Primeiro: “[...] a parte do lucro que lhe paga [ao capital] chama-se juro, o que, portanto, nada mais é que um nome particular, uma rubrica particular para uma parte do lucro”. Segundo: “Mas a condição *sine qua non* dessa função enquanto capital é que sejam despendidas como capital, que o dinheiro seja desembolsado na compra de meios de produção (no caso do capital industrial) ou de mercadoria (no caso do capital mercan-

til).” (*ibidem*, p. 256). Dessas duas passagens, é possível extrair (pelo menos) duas “leituras” problemáticas e relacionadas, que são resultado de se tomar a literalidade das afirmações de Marx como explicações definitivas – tanto para a relação entre juro e lucro (1ª citação), quanto para a função que o capital portador de juros deve exercer (2ª citação).

A primeira “leitura” é a de que, sendo o juro uma fração do lucro e sabendo que o lucro não passa de uma forma transmutada da mais-valia, pode ser entendido que a renda global (do grande negócio O Capital) é sempre quantitativamente idêntica à mais-valia global. Esse tipo de interpretação está fundado apenas na transformação dos valores em preços de produção, desconsiderando os preços de mercado<sup>10</sup>. Tendo presente estes últimos, é possível dizer que o somatório dos lucros pode ser quantitativamente diferente do somatório da mais-valia. Isto é, o problema dessa leitura é tomar a discussão realizada na seção V do livro 3 à luz somente da seção II.

É a partir dessa diferença quantitativa que podemos negar a afirmação de que lucros + juros seja igual ao total da mais valia. Esta segunda “diferença” não é um mero desvio posto pela distribuição. Ao tratá-la dessa forma, estaria “justificada” a contraposição entre “capital real” (“lado real”) e “capital a juros” (“lado monetário”). Dessa maneira, a forma monetário-finan-

ceira do capital poderia ser vista criticamente como um “parasitismo”. Esse procedimento lembra o chiste de Žizek (2008) sobre o “fetichismo da mercadoria” (apresentado na primeira seção do artigo), agora sob novos termos: não são as mercadorias que “não sabem” do fetichismo; trata-se de toda a reprodução capitalista, que tem no capital portador de juros sua expressão acabada; ela “não se lembra” de qualquer necessidade ou vínculo com produção de mais-valia (nessa forma imediata, o rendimento é o suficiente, não importa produzir mais-valia).

A segunda “leitura” consiste em entender como capital portador de juros apenas o capital que é efetivamente desembolsado na compra de meios de produção e aquisição de força de trabalho, ou seja, que reduz o capital portador de juros a mero “capital monetário”. Dessa forma, o “capital a juros” desempenharia basicamente um papel positivo no ciclo de reprodução, dinamizando-o; e o problema ocorreria quando esse capital não desempenhasse sua “vocação”. Ao não exercer sua “vocação”, esse capital converter-se-ia num outro, fruto de desvios morais, sendo correntemente chamado de capital especulativo. O problema dessa leitura é realizar uma cisão na contradição imanente ao capital portador de juros, de modo que seu “lado positivo” poderia receber seu “nome de batismo”, e o lado negativo eximiria uma nomeação diversa. Subjacente a essa interpretação está o entendimento de que “capital a juros” é capital que financia a produção.

Em ambas as leituras, o fetichismo expresso na mercadoria-capital acaba sendo subestimado ou lido como um suplemento crítico de pouca relevância. Sem embargo, é com o capital portador de juros que a relação-capital adquire sua forma mais fetichista. A simples potencialidade de gerar mais dinheiro que o próprio dinheiro dispõe, que se concentra numa forma sem-conceito, vazia de sentido, pode se apresentar sem a intervenção dos processos de produção ou circulação. E, assim, “o capital aparece como fonte misteriosa, autocriadora do juro, de seu próprio incremento. A coisa (dinheiro, mercadoria, valor) já é capital como simples coisa e o capital se revela coisa e nada mais; o resultado do processo de reprodução todo manifesta-se como propriedade inerente a uma coisa[...]” (MARX, 1981, p. 451).

Essa passagem de Marx merece atenção. Não se trata de dizer que a forma capital portador de juros tem a aparência de “coisa-rentável”, ela é. O fetichismo encontra-se suprasumido nessa forma, sendo as demais formas (mercadoria, valor e dinheiro) sua expressão. Não é por menos que, em seguida, Marx afirme ser o capital portador de juros o “fetiche autômato perfeito”.

Com efeito, dentro do “sistema de ilusões capitalistas” (uma necessidade das relações de produção), o juro – que era compreendido como uma cota-parte do lucro capitalista – pode se apresentar ao mundo do capital como



o seu fruto legítimo, sendo o lucro apenas um componente secundário, que pode ou não se realizar. É com o capital portador de juros que se consuma a percepção fetichista da forma capital. Desse modo, todas as diferenciações qualitativas destacadas exaustivamente por Marx durante sua crítica da economia política simplesmente desaparecem, restando apenas a manifestação da mais-valia como juro, sem relação com a jornada de trabalho, as condições de extração de sobretrabalho ou quaisquer relações de produção. Nesse sentido, não há limites quantitativos para sua expansão.

#### **4. O capital fictício e sua manifestação no capitalismo**

Afirmar que o capital portador de juros é o fetiche perfeito implica considerar que ele não precisa ser desembolsado na compra de meios de produção (ou de mercadorias) para ser capital. A condição *sine qua non* anterior é, portanto, negada. Essa negação revela-se plenamente no capital fictício.

Entender o capital fictício como mercadoria-capital que se valoriza sem nenhuma relação com o trabalho vivo só é possível, do nosso ponto de vista, ao se reconhecer a diferença entre a seção V do Livro 3 e momentos anteriores da exposição de Marx. Como destacado anteriormente, não se trata de ler essa seção de acordo com a exposição da seção II, ou de

interpretar o capital portador de juros à luz da discussão sobre capital monetário feita no Livro 2. Tampouco é adequado conceber o capital portador de juros como desdobramento do “capital financeiro” (capital comércio de dinheiro). O capital fictício, o fetiche mais que perfeito, é a expressão acabada da necessidade imposta pelas relações capitalistas de produção.

Marx é claro ao tratar a exteriorização e autonomização das relações sociais (esse distanciamento das relações sociais de si mesmas) como um fenômeno real<sup>11</sup>. Essa exteriorização dá-se no próprio movimento de autonomização do valor, isto é, um é o outro. Na medida em que ocorre a autonomização, a exteriorização evidencia-se à análise. O trabalho abstrato não é uma generalização de trabalhos concretos, ele é expressão de uma abstração real, que é real precisamente porque é produzida pelas relações sociais capitalistas (isto que chamam “mercado”, por exemplo), e não o resultado da “cabeça pensante” do investigador. A objetivação dessa abstração real recebe o nome de “valor”, que, por sua vez, tem no dinheiro sua forma de existência imediata. Nesse sentido, o dinheiro, recordemos, é a exteriorização da abstração real, o ser-aí do valor. Ora, esse mesmo dinheiro, mantendo a terminologia hegeliana, põe-se autonomamente como A mercadoria universal para-si.

A questão é que esse movimento simultâneo

de exteriorização e autonomização não se apresenta imediatamente dessa maneira, mas simplesmente como coisa-dinheiro, tal como no capital portador de juros. A necessidade de tudo se tornar fetiche decorre da não explicitação das condições de produção e apropriação do excedente. Ironicamente, isso determina que o capitalista entenda ser a totalidade de seu capital, em qualquer de suas formas assumidas, a fonte natural do valor, e não o trabalho. O fetichismo é, portanto, uma implicação estrutural das relações de produção ao operarem um distanciamento de si mesmas, que se evidencia como a coisa que nega suas origens e a si mesma permanentemente (RANCIÈRE, 1975).

Como manifestação acabada dos “legítimos” direitos de apropriação e de propriedade, o capital fictício rompe a unidade sintética que o capital tem com o trabalho. Sob a forma capital fictício, já não importa a elevação da taxa individual de lucro, a equalização do lucro entre ramos de produção ou as condições de exploração do trabalho. Tudo isso é reduzido a mero entrave a seu devir. A coisa-vendável é coisa, nada mais importando.

O apresentado até agora tem como referência o objeto de análise desenvolvido em *O capital*, ou seja, o modo de produção capitalista. O desenvolvimento e as conclusões aqui mencionadas, no nível de abstração tratado por

Marx, não podem ser simplesmente aplicados sem mediação. Faz-se necessário considerar outros determinantes da reprodução das relações sociais capitalistas concretas, posto que “o concreto é concreto porque é a síntese de múltiplas determinações” (MARX, 2011, p. 54), que se apresenta como uma encenação caótica do todo.

A redução do nível de abstração, ao se dirigir em direção à concretude do capitalismo contemporâneo, faz-se necessária dado o peso que o capital portador de juros (capital fictício) assumiu no período recente. Além disso, e talvez mais importante, o entendimento de que sua expansão e ação constituem um desvio de “conduta” ou, quando muito, um fenômeno restrito à esfera da circulação, parece-nos equivocada. Em nosso entendimento, tal como exposto anteriormente, não se trata de um desvio e sim da realização plena do que está implícito na possibilidade do preço não expressar valor, do dinheiro impor-se como O valor e do capital reproduzir-se sem a necessária exploração da força de trabalho.

Na impossibilidade de tratarmos de todos os aspectos que influenciaram o retorno do capital portador de juros (especialmente de sua forma mais fetichizada, o capital fictício) ao centro das determinações econômicas e sociais do capitalismo contemporâneo (CHESNAIS, 2005) e de suas consequências, destacamos aqueles que

nos parecem mais centrais. Afinal, como lembra Chesnais, o capital portador de juros não foi alçado ao lugar que hoje ocupa “pelas suas próprias pernas”.

O primeiro deles está no campo “estritamente econômico”. De um lado, trata-se de reconhecer que a expansão acelerada do capital portador de juros ocorreu exatamente quando as bases da expansão anterior, que fundamentavam o período chamado de trinta anos gloriosos ou dourados, começaram a mostrar seu limite relativo, ocasionando queda na taxa de lucro das principais economias do mundo (HUSSON, 2010; ROBERTS, 2014). Frente a essa queda e à crise que lhe dá seguimento, os agentes do capital, neles incluídos os organismos internacionais mais conhecidos, tais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário, capitaneados pelos governos estadunidense e britânico, promoveram as desregulamentações que impediam o livre trânsito do capital chamado de financeiro, tanto entre os países como dentro deles, realizando a liberalização monetária, a descompartimentalização dos mercados financeiros e a desintermediação bancária. Essas medidas, associadas a outras, criaram as condições para que o capital fictício crescesse como nunca antes visto. Como sabido, a liberdade de movimento e de ação readquirida<sup>12</sup> por esse capital serviu de aríete para os outros tipos de capital adentrarem as mais diferentes economias, principalmente aquelas que antes

não eram objeto da acumulação do capital, tais como a antiga União Soviética, os países integrantes do Pacto de Varsóvia e a China.

De outro lado, ainda no campo econômico e como mencionado na introdução deste artigo, a rentabilidade mínima dos ativos passou a ser referência para a avaliação do desempenho das empresas industriais e comerciais, de forma que passamos a conviver com um desemprego de novo tipo: o desemprego bursátil, provocado pelo fato de filiais ou departamentos de empresas apresentarem lucros inferiores a essa rentabilidade mínima. Ao mesmo tempo, a pressão dos acionistas por crescente rentabilidade de suas ações inibiu e inibe o investimento (PLIHON, 2005). O resultado desses dois componentes econômicos aqui destacados foi a redução dos salários e a convivência com elevadas taxas de desemprego na maioria dos países. Apesar disso, a taxa de lucro não conseguiu voltar aos níveis do final dos anos sessenta, como mostram vários autores<sup>13</sup>.

Assim, ao mesmo tempo em que o capital produtivo e comercial buscava recompor um nível adequado de taxa de lucro – promovendo maior exploração dos trabalhadores, diminuindo salários e buscando reduzir os demais custos –, a expansão exacerbada do capital fictício e sua alta rentabilidade drenavam parte substantiva dos lucros das empresas para atividades financeiras, de forma que o nível de atividade

mantinha-se baixo e o desemprego elevado. Dessa forma, a presença dominante do capital portador de juros no capitalismo contemporâneo opõe-se completamente aos interesses mais imediatos dos trabalhadores, pois atua contra a geração de emprego e renda.

Outro aspecto importante para compreendermos o retorno do capital produtor de juros é o da luta de classes. Do ponto de vista das condições de reprodução do capital, na tentativa de recompor as condições de uma taxa de lucro adequada, o que seria buscado mediante as desregulações e reformas de todos os tipos, foi absolutamente necessário alterar a correlação de forças. Isso foi alcançado com a derrota infligida aos aeroviários dos Estados Unidos e aos mineiros ingleses, mas também com o impacto que a dissolução da União Soviética teve sobre os movimentos sociais do mundo todo. A isso somaram-se as elevadas taxas de desemprego do final dos anos 1970 e início dos 1980, enfraquecendo, principalmente, a capacidade organizativa e de reação dos sindicatos europeus e dos Estados Unidos.

O desenvolvimento exacerbado do capital fictício é resultado do fato de não existir nada que lhe impeça continuar a expandir-se atualmente, permitindo que suas tendências mais atávicas manifestem-se plenamente.

No vale tudo aberto pelas e para classes dominantes, realizada a desregulamentação, a busca

pelo “lucro fácil” tende a imperar. O lucro, como dito anteriormente, não necessita sequer de fundamentação na relação capital/trabalho, não deriva da criação de um novo valor, pois não estabelece nenhuma relação com a produção. É sob essa forma de capital que fica denunciado o total esgotamento do capitalismo como modo social de reprodução da sociedade humana (MARQUES, 2015).

Nesse sentido, é um equívoco dizer que as políticas de austeridade impostas a países como Grécia, Portugal e Espanha, mas reproduzidas de diferentes formas em outros, são “um tiro no pé” no próprio capital porque deprimem a capacidade de compra da população e que, portanto, atuam contra o consumo. No capitalismo contemporâneo, o antigo desejo de ter uma fábrica operando 24 horas e vendendo sem cessar foi substituído pela busca de lucro sem a fábrica, isto é, sem os trabalhadores que nela trabalham.

É sob essa forma que a mercadoria-capital se transforma em antivalor e mostra seu verdadeiro caráter, no seu desfile apoteótico como capital-fetichismo, a manifestação pura e simples da relação privada estabelecida pelo capital consigo mesmo, esse “Sujeito-coisa” ao qual pertence o “Reino e a Glória” e, como através de leis inatas, impõe-se como proprietário de todo trabalho que a humanidade pode oferecer, como já nos apontava Marx ao final do capítulo XXIV do Livro III de O Capital.

## 5. Considerações finais

Iniciamos o artigo enfatizando que o vínculo entre a forma mercadoria e a forma dinheiro é fruto de uma manifestação necessária de relações sociais concretas, isto é, constitui uma necessidade objetiva do modo de produção capitalista, e não um limite de compreensão resultado da relação entre sujeito e objeto. Ao se objetivar e exteriorizar, é a própria abstração real do trabalho que abre a possibilidade de incongruências quantitativas e qualitativas entre a grandeza do valor e a forma-preço. Novamente, isso não decorre de uma casualidade, mas sim da maneira como as relações sociais de produção se expressam: o dinheiro impõe-se efetivamente como O valor, em oposição ao trabalho abstrato das demais mercadorias.

Contudo, é na seção V do Livro III de O Capital que essa oposição revela-se ao “mundo do capital” como secundária. Sob a forma capital portador de juros, o fetichismo alcança seu ápice. Não se trata de tentar ler essa seção tentando enquadrar a exposição de Marx a elementos apresentados anteriormente, tais como reinserir a riqueza crítica sobre o fetiche-perfeito dentro da problemática da seção II do Livro 3 ou das elaborações do Livro 2.

É justamente essa “redução” que impede capturar algumas das tendências mais profundas da acumulação de capital. A mercadoria-capital plenamente constituída dispensa até mesmo a

exploração do trabalho, essa exploração é tomada como somente mais um entrave à expansão do capital. O capital portador de juros, sob a forma de capital fictício, é um antivalor.

## Bibliografia

- ALTHUSSER, L.; RANCIÈRE, J. & MACHEREY, P. *Ler o Capital*, v. 1. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- ALTHUSSER, L. & BALIBAR, E. *Reading Capital*. London: New Left Books, 1970.
- BACKHAUS, H.-G. “On the Dialectics of the Value-Form.” In: *Thesis eleven*, 1, pp. 99-120, 1980.
- BIHR, Alain. *La reproduction du capital. Prolégomènes à une théorie générale du capitalisme. Tome I et II*. Lausanne, Suisse: Les Éditions Page deux, 2001.
- CHESNAIS, François. “O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos.” In: CHESNAIS, F. (org.). *A finança mundializada*. São Paulo: Boitempo, 2005.
- \_\_\_\_\_. “A proeminência da finança no seio do ‘capital em geral’, o capital fictício e o movimento contemporâneo de mundialização do capital.” In: BRUNHOFF, S. et al. *A finança capitalista*. São Paulo: Alameda, 2010.
- DIMOULIS, D. & MILIOS, J. “Commodity Fetishism vs. Capital Fetishism: Marxist Interpretations vis-à-vis Marx’s Analyses in ‘Capital’”, *Historical Materialism*, 12 (3), pp. v3-42, 2004.
- DUMÉNIL, Gérard & LÉVY, D. “O neoliberalismo sob a hegemonia norte-americana.” In: CHESNAIS, F. (org.). *A finança mundializada*. São Paulo: Boitempo, 2005.
- \_\_\_\_\_. “A finança capitalista: relações de produção e relações de classe.” In: BRUNHOFF, S. et al. *A finança capitalista*. São Paulo: Alameda, 2010.
- GERAS, Norman. “Essência e aparência: a análise da mercadoria em Marx.” In: COHN, G. (org.). *Sociologia: para ler os clássicos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Azougue, 2007.
- HUSSON, M. “Finança, hiper-concorrência e reprodução do capital.” In: BRUNHOFF, S. et al. *A finança capitalista*. São Paulo, Alameda, 2010.
- KNAFO, S. “The fetishizing subject in Marx’s Capital.”, *Capital & Class*, (76), pp.145-174, 2002.
- KARATANI, Kojin. *Transcritique on Kant and Marx*. Cambridge, MA: MIT Press, 2005.
- LAPAVITSAS, Costas. *Financialisation, or the search for*

profits in the sphere of circulation. Discussion Paper 10. Research on Money and Finance, 2009. Disponível em [http://www.researchonmoneyandfinance.org/images/discussion\\_papers/RMF-10-Lapavistas.pdf](http://www.researchonmoneyandfinance.org/images/discussion_papers/RMF-10-Lapavistas.pdf); acesso em 28 de fevereiro de 2016.

MARQUES, Rosa Maria. "O lugar das políticas sociais no capitalismo contemporâneo." *Argumentum*, v. 7, nº 2, Vitória, 2015.

MARX, Karl. O Capital: crítica da economia política. Livro III. Volume V. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1981.

\_\_\_\_\_. O Capital: crítica da economia política. Livro III: o processo global de produção capitalista, Tomos 1 – 3. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

\_\_\_\_\_. Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-58: esboços da crítica da economia política. São Paulo: Boitempo, 2011.

\_\_\_\_\_. O Capital: crítica da economia política. Livro I: o processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013.

\_\_\_\_\_. O Capital: crítica da economia política. Livro II: o processo de circulação do capital. São Paulo: Boitempo, 2014.

MURRAY, Patrick. "The Social and Material Transformation of Production by Capital: formal and real subsumption in Capital, Volume I." In: BELLOFIORE, Riccardo & TAYLOR, Nicola (ed.). The constitution of Capital: essays of Volume I of Marx's Capital. New York, NY: Palgrave Macmillan, 2004.

OLIVEIRA, Francisco de. Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

PLIHON, D. "As grandes empresas fragilizadas pela finança." In: CHESNAIS, F. (org.). A finança mundializada. São Paulo: Boitempo, 2005.

RANCIÈRE, J. "O Conceito de Crítica da Economia Política dos 'Manuscritos de 1844' a 'O Capital'." In: ALTHUSSER, L.; RANCIÈRE, J. & MACHEREY, P. Ler o Capital, volume 1. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

REUTEN, G. "Marx's rate of profit transformation: methodological, theoretical and philological obstacles – an appraisal based on the text of Capital III and manuscripts of 1864-65, 1875 and 1878." In: BELLOFIORE, R. & FINESCHI, R. (ed.). Re-reading Marx – New Perspectives after the Critical Edition. London/New York: Palgrave–Macmillan, 2009, pp. 211-230.

\_\_\_\_\_. "Money as Constituent of Value: the ideal introversive substance and the ideal extroversive form of value in Marx's Capital." In: MOSELEY, Fred (ed). Marx's Theory of Money: Modern Appraisals. London/New York: Palgrave–Macmillan, 2005.

\_\_\_\_\_. "The rate of profit cycle and the opposition between Managerial and Finance Capital: a discussion of 'Capital III' Parts Three to Five." In: CAMPBELL, M. & REUTEN, G. (ed). The Culmination of Capital: Essays on Volume III of Marx's

"Capital". London/New York: Palgrave–Macmillan, 2002, pp. 174-211.

REUTEN, G. & WILLIAMS, M. Value-form and the State: the tendencies of accumulation and the determination of Economic Policy in Capitalist Society. Londres: Routledge, 1989.

ROBERTS, Michael. Tendencies, triggers and tulips - The causes of the crisis: the rate of profit, overaccumulation and indebtedness. Presentation to the Third Economics seminar of the FI, 14 February 2014, Amsterdam, Netherlands. Disponível em <https://thenextrecession.files.wordpress.com/2014/02/presentation-to-the-third-seminar-of-the-fi-on-the-economic-crisis.pdf>. Acesso em fevereiro de 2014.

ROSDOLSKY, R. Gênese e estrutura de O Capital de Marx. Rio de Janeiro: EDUERJ/Contraponto, 2001.

RUBIN, I. I. A teoria marxista do valor. São Paulo: Brasiliense, 1980.

SOTTRIS, Panagiotis. "Althusserianism and Value-form Theory: Rancière, Althusser and the Question of Fetishism." In: RUDA, Frank & HAMZA Agon (eds). Crisis and Critique: Reading Capital and For Marx: 50 Years Later, Volume 2, issue 2, 2015.

SCHULZ, Guido. Marx's distinction between the fetish character of the commodity and fetishism. Marx & Philosophy Society Conference 2011, London, 2011. Disponível em: <http://marxandphilosophy.org.uk/assets/files/society/pdfs/schulz2011.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2013.

ZIZEK, Slavoj. A visão em paralaxe. São Paulo: Boitempo, 2008.

## Notas

**1.** Essa colocação pode, à primeira vista, parecer semelhante àquelas desenvolvidas por Francisco de Oliveira (1998), especialmente em sua coletânea de textos intitulada Os direitos do antivalor. Contudo, a semelhança é apenas terminológica, sendo mantida dada a perspicácia lançada pelo termo, mas recebe aqui uma carga vernacular e determinações conceituais diferentes daquelas apresentadas por Oliveira.

**2.** Schulz (2011) aponta para uma distinção entre "fetichismo" e "caráter fetichista". Segundo o autor o "caráter fetichista" (da mercadoria, do capital portador de juros, etc.) refere-se a uma propriedade imanente do objeto, enquanto que o "fetichismo" referir-se-ia, em Marx, a uma "concepção" (por exemplo: as diversas concepções fetichistas da economia política clássica). Dado o argumento do artigo sobre o "fetichismo" como manifestação necessária de relações sociais, essa possível diferenciação, apesar da importância que tenha para diversas tradições marxistas de pensamento, não tem aqui um aspecto central. Ademais, para não desviar demais do objetivo do artigo, optou-se por manter a semelhança usual

entre “fetichismo” e “caráter fetichista”. Sobre essa possível diferença, ver também Knafo (2002) e Geras (2007).

**3.** É sabido que as polêmicas em torno da relação entre fetichismo e alienação/estranhamento, de um lado, e entre fetichismo e “desenvolvimento das formas” por outro, têm tido certo destaque pelo menos desde os anos 1970 com o desenvolvimento das “teorias da forma valor” (intensificada com o reencontro da obra “esquecida” de Isaac Rubin – A teoria marxista do valor), num acalorado debate com aquilo que poderia ser chamado de “marxismo tradicional”. Como não é esse o objetivo do artigo, para contato mais detalhado com essas polêmicas ver Backhaus (1974), Reuten e Williams (1989), bem como Rosdolsky (2001). Num registro paralelo, ver também Althusser (1970) e Rancière (1975).

**4.** Vale notar que, seguindo a démarche de Marx, essa afirmação de que é carrega consigo uma identidade que é, simultaneamente, índice da identidade e da não-identidade. Ou seja, trata-se de um ser que move consigo um feixe de contradições, um desenvolvimento contraditório.

**5.** Agentes que, a rigor, se constituem como “suportes” de relações sociais, como personificações de relações de produção. Cf. Rancière (1975) e Bihl (2001).

**6.** Como destaca a nota seguinte presente no esboço de Marx (2011, p. 293): “Desenvolver posteriormente esse aspecto do capital. Fica evidente aqui sua qualidade de existir como valor separado de sua substância. Com isso, a base do crédito já está posta”. Esse aspecto do capital é precisamente aquele desenvolvido na Seção V do Livro III de O Capital (“Divisão do lucro em juro e lucro do empresário. O capital portador de juros”).

**7.** Seguindo a analogia de Marx, expressa no capítulo 4 do Livro I de O Capital, entre o processo de criação de valor e a doutrina cristã da Santíssima Trindade.

**8.** Ou ainda, mantendo a analogia com a doutrina cristã, a ele pertence “todo o Reino e toda a Glória”.

**9.** Como Marx costuma apresentar esse ponto noutros momentos de O Capital (e mesmo nos Grundrisse) em termos “materiais” (discussões sobre o processo de trabalho ou em críticas à temática do “Éden dos direitos naturais”) e num contexto de crítica à economia política de sua época, acaba que muitas vezes o assunto não é avaliado em termos de valor e do fetichismo, o que não revela aquela dimensão “fantasmagórica” e “vampiresca” que os produtos do trabalho e principalmente o capital carregam.

**10.** E isso sem considerar que diversos autores destacam que a transformação dos valores em preços de produção em Marx apresenta problemas de ordem metodológica, teórica e também filosófica. Para uma discussão detalhada desses problemas, ver Reuten (2002; 2005; 2009).

**11.** Cf. Schulz (2011) e, noutra chave interpretativa, Rancière (1975).

**12.** Readquirida porque se trata de um retorno, embora em volume muito maior (DUMÉNIL & LÉVY, 2005).

**13.** Por exemplo, Michel Husson (2010) e Michael Roberts (2014).





LAWRENCE ESTIVALET DE MELLO  
MARIA DE MELLO MALTA

## A RELAÇÃO ENTRE BASE, SUPERESTRUTURA E CONSCIÊNCIA SOCIAL EM MARX

Recebido em 03/2016

Aprovado em 12/2016

# A RELAÇÃO ENTRE BASE, SUPERESTRUTURA E CONSCIÊNCIA SOCIAL EM MARX

## LAWRENCE ESTIVALET DE MELLO

Mestre e Doutorando em Direito pelo PPGD/UFPR (Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná). Bolsista da CAPES. Pesquisador do Núcleo de Pesquisa Direito Cooperativo e Cidadania (PPGD/UFPR).

## MARIA DE MELLO MALTA

Doutora em Economia pela Universidade Federal Fluminense (2005). Professora Associada da UFRJ (Universidade Federal do Rio de Janeiro), nos cursos de graduação de Economia e de Gestão Pública, bem como no Programa de Pós-graduação em História da Ciência e da Tecnologia e Epistemologia (HCTE) e no Programa de pós-graduação em Economia. É Pró-reitora da Extensão da UFRJ e Coordenadora do Laboratório de Estudos Marxistas (LEMA).

## Resumo

**E**ste trabalho apresenta uma defesa da posição de Marx, no Prefácio de 1857 da *Contribuição à Crítica da Economia Política*, sobre a relação entre base econômica, superestrutura jurídica e política e consciência social. Para tanto, retoma os fundamentos do materialismo histórico, como o conceito de história e a noção de autonomia relativa do Estado. A análise permite a compreensão do Prefácio como símile explicativo para uma complexa relação social.

**Palavras-chave:** Marx; base; superestrutura; consciência social.

## Abstract

This paper presents a defense of Marx's position, in the Preface of 1857 of *A Contribution to the Critique of Political Economy*, about the relation between economic base, legal and political superstructure and social consciousness. Therefore, retakes the fundamentals of historical materialism, as the concept of history and the notion of relative autonomy of the State. The analysis allows understanding the Preface as explanatory companion for a complex social relation.

**Keywords:** Marx; base; superstructure; social consciousness.

## I. Introdução

A tradição marxista apresenta denso e didático instrumental teórico para a compreensão das relações humanas. Carrega um duplo compromisso: por um lado, garantir que as análises sociais sejam rigorosas e, portanto, o mais próximas da verdade sobre as situações concretas; por outro lado, não separar o “científico” do “político”, compreendendo a verdade como instrumento da classe trabalhadora para o cotidiano de suas lutas.

É dizer: se o conhecimento é instrumento, ele precisa ser a um só tempo verdadeiro e acessível. Os explorados vivem sob a hegemonia da classe dominante, que administra ideologias e molda consciências. Ainda mais, vivem sob a égide do trabalho alienado, que ocupa grande parte de seu tempo, em que as maiores preocupações são comer, morar, vestir etc.

O conhecimento, assim, deve ser possível mesmo para quem tem pouco tempo para o estudo, sem receio de utilização de metáforas e mediações didáticas. Deve, igualmente, conferir possibilidade de vitórias concretas para aqueles que lutam. Nesse sentido, o fundamento do compromisso com a verdade é, também, um compromisso com a práxis política e suas demandas.

Atento a essas considerações, o presente

trabalho objetiva apresentar uma defesa da posição de Marx, no Prefácio de 1857, sobre a relação entre base, superestrutura e consciência social.

Para tanto, contextualiza a noção de história e de Estado nas obras de Marx, com apoio na visão de Thompson, em “Algumas observações sobre classe e ‘falsa consciência’” e em “Modos de dominação e revoluções na Inglaterra”, ambos artigos disponíveis na coletânea *As peculiaridades dos ingleses e outros artigos* (2012). Depois, caminha, para a posição de Mészáros, em “Estrutura Social e Formas de Consciência II” (2011), de que se trata de uma metáfora, símile explicativo para uma complexa relação social.

## 2. História e Estado em Marx

A presente seção oferece uma visão sobre o método em Marx. Recorre, para tanto, às obras em que o autor discorre, mais diretamente, sobre acontecimentos históricos e políticos, o que faz sem prescindir de reflexões filosóficas. Da mesma forma, suas reflexões econômicas são permeadas de historicização, evitando a mecanização do pensamento.

Desse modo, (a) recorre-se ao preenchimento dos deslocamentos ocorridos no pensamento do autor, em especial a partir da obra *A Ideologia Alemã*. A seguir, (b) tecem-se breves

considerações sobre o entendimento de episódios concernentes ao golpe de Luis Bonaparte, sintetizados na obra *O 18 Brumário de Luis Bonaparte*<sup>1</sup>. Por fim, (c) busca-se analisar como a tradição marxista, em especial a partir de Thompson, deu tratamento à problemática da história e do método.

Em *A Ideologia Alemã*, Marx afirma que a história seria a única ciência verdadeira do homem. Trabalha um conceito de história: materialista e histórico-dialética. Isto é: nem apenas idealista, em crítica aos jovens hegelianos de direita, nem apenas empírica ou conservadora com o que já existia na realidade, em crítica a Feuerbach.

Pois é sabido que Marx sofria mutuamente a influência de Hegel e de Feuerbach, isto é, do idealismo alemão e de seus críticos à esquerda, sendo Feuerbach e seu materialismo naturalista um interlocutor privilegiado. É na dialética entre essas diferentes posições, e também no acerto de contas com elas, que é fundado o materialismo histórico. Brevemente, contextualizam-se essas posições a seguir.

Feuerbach, autor de *A essência do Cristianismo*, afirma que a religião é uma consciência invertida, um produto humano; isto é, que Deus é produto dos homens, que buscam na sua figura um “homem perfeito” ou um “homem autêntico”. Nessa esteira, como um dos principais críticos a Hegel e, em especial, um dos críticos hegelianos que mais influenciou Marx, foi um duro crítico

da filosofia do *espírito absoluto*<sup>2</sup>.

De Hegel e principalmente de seus seguidores à direita, como Bruno Bauer, Marx rejeita a ideia de que a consciência gera o ser. Para essa tradição hegeliana, uma consciência, um espírito governa o mundo; aliena-se, exterioriza-se, não se reconhece no mundo. Dialeticamente, ainda assim, toma consciência dos momentos constitutivos da lógica do pensamento. Ou seja, a história é a história dessa odisseia do espírito, na busca pela liberdade, que é seu *telos*. Marx, em *A Sagrada Família*, critica essa concepção de *autoconsciência infinita*:

A história não faz nada. A história não possui nenhuma riqueza imensa. A história não luta nenhum tipo de luta. Quem faz tudo isso, quem possui e luta é o homem, o homem real que vive. Não é por certo a história que utiliza o homem como meio pra alcançar os seus fins, como se se tratasse de uma pessoa à parte. A história não é senão a atividade do homem que persegue seus objetivos. (MARX & ENGELS, 2003, p. III).

Mais do que criticar, entretanto, o autor alemão apresenta uma outra concepção de história. Com efeito, uma concepção que surge no interior das contradições do movimento operário francês, a partir da crítica e autocrítica justamente de sua antiga fundamentação em Hegel e Feuerbach ou, ainda, no surgimento das condições de aparição do proletariado como classe<sup>3</sup>.

Cabe destacar que um ponto forte de *A Ideologia Alemã* é apresentar, pela primeira vez, a categoria *modo de produção*. Essa categoria será chave para o entendimento da política (e da esfera do político), visto que, em um primeiro momento, o âmbito político apresentava-se como contestatório às estruturas feudais e, num segundo, conservador do modo de produção capitalista já desenvolvido.

Em outras palavras, eram as condições de *acumulação primitiva do capital* que apresentavam maior ou menor protagonismo do político em determinada localidade. Entretanto, como aponta Emir Sader (1993), desde o momento *imperialista* do capitalismo, e nesse sentido também do desenvolvimento desigual e combinado na era da mundialização do capital, o político volta a ter um protagonismo maior mesmo em países cujas condições de acumulação primitiva já foram cumpridas. Lênin, nesse sentido, aponta a necessidade do avanço das lutas meramente econômicas para, também, as políticas<sup>4</sup>.

Para tanto, é mister negar-se, por um lado, um certo *apriorismo da consciência*<sup>5</sup> e, por outro, a *lógica formal*<sup>6</sup>. Trata-se de defender, com Marx, uma concepção de história que nega a atividade intelectual em monólogo e também a contemplação benevolente. Isto é, nega Hegel e nega Feuerbach, mas nega-os superando-os: para o pensamento se realizar, precisa saltar para fora do seu casulo e interferir na realidade<sup>7</sup>, efetivar-se.

Perceba-se, portanto, que Marx e Engels possuem uma teoria do desenvolvimento histórico, materialista e dialética. Nela, destacam-se (i) a primazia do econômico e (ii) diferenciação entre essência e aparência.

Na análise política do fenômeno do bonapartismo, pode-se suscitar uma série de concepções acerca do âmbito do político para Marx<sup>8</sup>. Dentre elas, destacamos seu combate firme tanto contra o politicismo quanto contra o mecanicismo. Entendendo-se politicismo como a análise do âmbito do político como completamente autônomo ao econômico, a crítica de Marx a respeito da *fraternité* como “político independente das classes sociais” demonstra sua posição:

A frase que correspondia a esta imaginária abolição das relações de classe era a *fraternité*, a confraternização e a fraternidade universal. Esta idílica abstração dos antagonismos de classe, esta conciliação sentimental dos interesses de classe contraditórios, este imaginário elevar-se acima da luta de classes, esta *fraternité* foi, de fato, a palavra de ordem da Revolução de Fevereiro. As classes estavam separadas por um simples *equivoco*, e Lamartine batizou o governo provisório, a 24 de fevereiro, de um governo que suspendeu o mal-entendido terrível que existe entre as diferentes classes. (MARX, 1986, p. 61)

Ainda assim, não é autorizada por essa leitura que se veja “classe” e “Estado” sem uma autonomia relativa. É como afirma Codato:

A cena política francesa de 1848 a 1851 é o palco da luta entre as classes sociais antagônicas, por um lado, e as classes e frações dominantes, por outro, pela conquista, aumento ou consolidação de sua influência política respectiva sobre as instituições do Estado. Essa é, sem dúvida, uma visão na qual “Estado” e “classe” constituem polos autônomos de uma mesma relação. (CODATO & PERISSINOTTO, 2013, p. 24).

Nesse sentido, se a abolição imaginária das classes sociais para a análise do político é uma forma de mascarar o que efetivamente ocorre no âmbito das contradições do real<sup>9</sup>, igualmente equivocado seria entender o político como mero reflexo da estrutura de contradições entre o desenvolvimento das forças produtivas e as relações sociais de produção.

Veja-se que o Estado, em um primeiro momento, foi reforçado, ampliado e centralizado para garantir domínio direto da burguesia. Após, para garantir domínio indireto. No domínio direto, a própria burguesia representava a si mesma na arena política e no Estado. Entretanto, apesar de mover-se relativamente autônoma no âmbito do político, em determinado momento a autonomia do político lhe ameaçou o domínio econômico: chegado esse ponto, a burguesia abre mão do domínio político, aceitando o golpe de Luis Bonaparte<sup>10</sup>.

Não foi pequena a literatura que buscou responder à crítica ao “materialismo vulgar”, que enxerga de forma mecanicista a relação entre

estrutura e superestrutura. Parte dos autores que responderam a essa questão, na tradição marxista, buscaram voltar ao próprio Marx, em especial nas obras históricas, apresentando comentários à sua obra. Outra parte adquiriu uma amplitude teórica diferenciada, ultrapassando os comentários e apresentando contribuições, com elementos concretos de análise e pesquisa particulares, em alguma medida até mesmo ultrapassando Marx, embora permanecendo no interior de sua tradição.

Em dois artigos, já citados na introdução deste trabalho, Thompson apresenta contribuições para a polêmica da relação entre economia e direito e, em especial, da importância do método historiográfico para a correta apreensão dessa relação, conforme se passa a expor. Antes, porém, retome-se o prefácio à Contribuição à Crítica da Economia Política, de Marx:

As relações jurídicas bem como as formas de Estado não podem ser explicadas por si mesmas, nem pela chamada evolução geral do espírito humano; estas relações têm, ao contrário, suas raízes nas condições materiais de existência, em sua totalidade. (MARX, 1983, pp. 232-233).

Assim, para entender o direito, é necessário ir às raízes do direito, às suas condições materiais de existência, à análise da totalidade. Trata-se, como Codato analisa, de demarcar o materialismo da análise, isto é, da necessidade de enxergar a superestrutura não como algo que explica a si mesma, mas como algo que faz parte de

uma sociedade em que os homens existem e vivem. Veja-se:

Em outras palavras, não partimos do que os homens dizem, imaginam e representam, tampouco do que eles são nas palavras, no pensamento, na imaginação e na representação dos outros, para depois se chegar aos homens de carne e osso; mas partimos dos homens em sua atividade real, é a partir de seu processo de vida real que representamos também o desenvolvimento dos reflexos e das repercussões ideológicas desse processo vital. (MARX, 2002, p. 19).

É justamente essa relação entre economia e direito, entre base e superestrutura, que leva Emir Sader a concluir que o Estado é de classe, mas não é reflexo da classe. Retomando a análise do *18 Brumário*, assim expõe:

O Estado bonapartista é um Estado de classe, para Marx, bem como todos os tipos possíveis de Estado. Porém, Estado de classe quer dizer Estado de uma sociedade dividida em classes; nesta se encontram as raízes do seu caráter classista [...]. Assim, quando Marx diz que Estado é instrumento das classes dominantes, não está afirmando que é a posse do Estado que lhe dá esse caráter, mas sim que, porque são classes dominantes, o Estado, enquanto preserva as relações sociais que lhe favorecem, funciona como instrumento seu. (SADER, 1993, p. III).

É a partir dessas problematizações iniciais que se entende poder passar a Thompson. O autor inglês, que teve em grande parte de suas sínteses teóricas um indisfarçado teor de polemização com leituras estruturalistas – em especial,

derivadas de Perry Anderson e Althusser –, possui uma série de reflexões sobre classe, consciência de classe, relação base-superestrutura, importância da cultura, entre outros, em especial em relação à formação da classe operária na Inglaterra. Nos limites do proposto nessa reflexão, é importante destacar alguns elementos essenciais.

Em um primeiro momento, destaque-se que, para Thompson, é essencial a noção de “experiência”. Para ele, a noção de classe não é algo que possa ser derivado de um modelo categorial estático. Pelo contrário, emerge de fenômenos históricos, no interior dos quais as pessoas se comportam, repetidamente, de modo classista.

É dizer: (a) o fenômeno histórico concreto deve prevalecer aos pressupostos teóricos abstratos; (b) visualiza-se uma certa regularidade de respostas em situações análogas; e (c) pode-se observar o nascer de instituições e de uma cultura com traços de classe (THOMPSON, 2012, p. 270).

Entender a classe, nesse sentido, como um fenômeno histórico, não impossibilita de utilizá-la como uma categoria heurística, embora esse uso possua dificuldades. Entretanto, é o estudo do conflito, das contradições, da luta de classes, em seu sentido dialético, que permite observar o movimento, e não o estático. Isto é, entende-se a classe sempre no interior da noção de luta de classes. É como afirma:

As classes não existem como entidades separadas

que olham ao redor, acham um inimigo de classe e partem para a batalha. Ao contrário, para mim, as pessoas se veem numa sociedade estruturada de um certo modo (por meio de relações de produção fundamentalmente), suportam a exploração (ou buscam manter poder sobre os explorados), identificam os nós dos interesses antagônicos, debatem-se em torno desses mesmos nós e, no curso de tal processo de luta, descobrem a si mesmas como uma classe, vindo, pois, a fazer a descoberta da sua consciência de classe. Classe e consciência de classe são sempre o último e não o primeiro degrau de um processo histórico real. Mas se adotarmos uma concepção estática da categoria de classe, ou se fizermos descender esse nosso conceito de um modelo teórico preliminar de totalidade estrutural, não procederemos assim, pois estaremos subentendendo que a classe está presente desde o início como um resultado de relações de produção, daí derivando a luta de classes. (*ibidem*, p. 274).

Nem por isso se pode entender que Thompson seja culturalista ou que pense a formação de classe independente de determinações objetivas, como simples fenômeno cultural ou algo semelhante. Entretanto, o exame das determinações objetivas não leva à equação, simples, de que exista uma consciência de classe. Nas palavras de Thompson, “a classe se delineia segundo o modo como homens e mulheres vivem suas relações de produção e segundo a experiência de suas situações determinadas, no interior do ‘conjunto de suas relações sociais’” (*ibidem*, p. 277, grifos adicionados).

Com essa importância dada à experiência, o autor chega à crítica que faz da ideia de separação dualista, ao invés de unidade dialética, entre base e superestrutura<sup>12</sup>. Para Thompson, parte da historiografia marxista distorceu o exame da classe segundo as categorias de “base” e “superestrutura”, como conceitos primário e derivado, bem como na diferenciação entre “classe em si” e “classe para si”, esta localizada na superestrutura, aquela no nível de base. Segundo Thompson, esses dualismos geram uma espécie de platonismo em Marx:

Essa teoria pode dar lugar a uma teoria das classes que evoca Platão, pois oferece um modelo de desenvolvimento por etapas da formação da classe com o qual a história deveria conformar-se e, caso a evidência se oponha, ou se corta a parte válida ou se introduz a “falsa consciência”. (*ibidem*, p. 278).

Sobre o etapismo e o platonismo visualizados por Thompson na noção de falsa consciência, é importante ressaltar uma situação em relação à qual o autor entende poder ser funcional a noção de “falsa consciência”. Trata-se de uma acepção mais limitada, em que a palavra consciência pode indicar a política ou a estratégia dominante, conduzida por organizações, na relação entre as classes. É nesse sentido, restritivo, que ideologia pode ser pensada como algo consciente que induz a uma “falsa consciência”, no sentido de “ilusões”. Isto é, no sentido estritamente ideológico, o conceito parece operar de



maneira historicamente pontual e muitas vezes apropriada. Ainda assim,

Não podemos ir além, pensando que, se essas ilusões fossem superadas, se, enfim, a consciência fosse “desmistificada”, daí emergiria uma “verdadeira” consciência, da qual poderíamos extrair, conforme um modelo platônico dissimulado, um projeto daquilo que a consciência deveria ser [...]. Para dar mais um exemplo, os intelectuais sonham amiúde com uma classe que seja como uma motocicleta cujo assento esteja vazio. Saltando sobre ele, assumem a direção, pois têm a verdadeira teoria. Essa é uma ilusão característica, é a “falsa consciência” da burguesia intelectual. Mas, quando semelhantes conceitos dominam a inteira intelligentsia, podemos falar de “falsa consciência”? Ao contrário, tais conceitos terminam por ser muito cômodos para ela. (*ibidem*, pp. 280-281).

Por exemplo, a análise concreta da experiência da classe operária inglesa, em sua “história sem rupturas”, leva Thompson a algumas conclusões acerca do papel do Estado e da esfera do direito. Na história da Inglaterra, tem-se um movimento pelo qual a pressão de baixo é contida no alto, absorvida, conduzindo a uma modificação na estrutura, seguida por nova pressão de baixo. Assim, a forma de dominação da *gentry* e sua relação com a plebe impedem uma concepção de que os aparelhos jurídicos e do Estado sejam simples “instrumentos”, flexíveis, inanimados, das vontades da burguesia. E conclui:

O modo particular de dominação da burguesia implicava um Estado frágil e, por consequência, um grande poder da plebe, da arraia-miúda. Dizer que o direito pode ser compreendido como autoridade do Estado repressivo pouco ajuda a compreender o contexto particular observado na Inglaterra do século XVIII. O direito era também uma retórica: definia a imagem que certos elementos da classe dominante faziam de si mesmos, uma imagem profundamente interiorizada. [...] Sem dúvida, o exercício da lei era iníquo e obedecia aos interesses de classe. Mas os governos constitucionais e a retórica da lei tinham penetrado tão profundamente nas atitudes e no estilo da *gentry* que, embora esta última se encontrasse submetida a uma pressão muito forte dos movimentos plebeus, tinha a escolha entre destruir sua própria imagem e abandonar suas posições tradicionais (representações ideológicas e sistema de práticas ao mesmo tempo), produto de 250 anos de existência, recorrendo à imposição direta da força, ou aceitar uma modificação daquela estrutura de dominação e tentar manter suas posições de poder nesse novo quadro<sup>13</sup>. (*ibidem*, pp. 209-210).

O autor, nesse sentido, realiza um movimento de buscar no concreto as chaves teóricas para erigir uma teoria da história e, mais do que isso, para constituir propostas de ação política. Sem perder de vista aspectos importantes do método marxista, como a existência de classes antagônicas e de exploração do trabalho, busca colocar esses elementos à prova da história concreta da formação da classe operária na

Inglaterra.

### **3.A polêmica metáfora sobre a relação entre base, superestrutura e consciência social para Mészáros**

O método marxista lega o dimensionamento de que a sociedade burguesa é uma totalidade concreta. Totalidade, porque não há o que esteja desconectado ou solto em relação ao campo da estrutura social e da ideologia. Concreta, porque se desenvolveu de uma determinada forma, histórica, com atores e instituições localizados no tempo e no espaço, que condicionam materialmente o terreno e a gramática das lutas sociais.

Nas palavras de José Paulo Netto, tem-se uma totalidade de “máxima complexidade”, composta, por sua vez, por totalidades de “menor complexidade” (NETTO, 2011, p. 56). A sociedade burguesa não é algo como uma “totalidade amorfa”; pelo contrário, é estruturada e articulada, com uma dinâmica específica, contraditória, com sistemas de mediação que articulam os “complexos de complexos”<sup>14</sup> (*ibidem*, p. 57).

A estruturação da sociedade burguesa é apresentada por Marx da seguinte forma, ao resumir estudos realizados no ano de 1857, no Prefácio da obra *Contribuição à Crítica da Economia Política*, em parte já citado:

Na produção social da sua existência, os homens estabelecem relações determinadas, necessárias, independentes da sua vontade, relações de

produção, que correspondem a um determinado grau de desenvolvimento das suas forças produtivas materiais. O conjunto destas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base concreta sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e a qual correspondem determinadas formas de consciência social. O modo de produção da vida material condiciona o desenvolvimento da vida social, política e intelectual em geral. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; é o seu ser social que, inversamente, determina a sua consciência. (MARX, 1989, p. 28).

Este breve trecho possui uma importância histórica incomensurável. É enorme sua contribuição para a teoria do pensamento econômico e social. Os debates em torno dele, no entanto, configuram uma espécie de problema teórico à parte, em razão da dimensão das divergências que se seguiram. Alguns de seus aspectos polêmicos serão a seguir expostos.

Ao utilizar a metáfora da base e superestrutura, Marx busca trabalhar uma forma didática de explicação da relação entre econômico e político<sup>15</sup>. Afirma, para tanto, que homens e mulheres “produzem sua própria vida”, mas não como querem. Isto é: há ação humana, no entanto, essa ação não surge apenas da vontade “pura” daqueles que agem<sup>16</sup>.

Trata-se, justamente, do problema da consciência. Inseridas em uma totalidade concreta, as pessoas relacionam suas necessidades com

as condições objetivas de vida. Isto é: buscam comer, vestir, morar, ter algum lazer etc. Essa busca pelas condições de vida não é uma “vontade fora da história”, marcada por escolhas meramente individuais e abstratas. Em sentido oposto, a consciência e as vontades dos indivíduos são condicionadas pelo seu lugar no interior de uma dada formação social.

Essas afirmações são recheadas de generosa simplicidade. Ainda assim, sofrem acusações de todo tipo, no geral oriundas de má-fé ou distorção. Veja-se, por exemplo, a posição de Worsley:

A imagem de base e superestrutura é uma imagem, uma metáfora que usa analogias extrassociais para descrever arranjos sociais. Todas as imagens desse tipo, qualquer que seja seu valor em esclarecer o assunto, são também profundamente deformadoras. A sociedade não é uma máquina; não é um organismo, nem segue sequências de gestação e nascimento (imagem obstétrica predileta de Marx) ou de declínio e morte. [...] O modelo repousa na suposição de que a base econômica é material. Ela não é. [...] A organização de produção envolve a interiorização de, ou pelo menos a obediência a, normas de comportamento [...], normas de produção e condições de trabalho. Mas o sistema como um todo repousa sobre conceitos ainda mais fundamentais: do direito de algumas pessoas de possuírem os meios de produção e se apropriarem do produto. (WORSLEY apud MÉSZÁROS, 2011, p. 71).

As objeções à metáfora base/superestrutura difundem-se também no interior do campo

marxista. O reducionismo é tomado como o principal fator. Segundo Ellen Wood, a utilização dessa metáfora daria causa a dois simplismos: primeiro, de negativa de possibilidade de ação humana; segundo, de impossibilidade de atribuir um local adequado a “fatores ‘superestruturais’, à consciência tal como incorporada na ideologia, na cultura ou na política” (WOOD, 2006, p. 51).

A autora destaca duas tradições teóricas que buscaram enfrentar esse problema, sem recair em um “economicismo cru” ou “humanismo marxista”. De um lado, o marxismo estruturalista de Althusser; de outro, Edward Thompson, já mencionado na seção anterior.

Conforme Wood, a proposta de Althusser foi de ênfase na análise das determinações estruturais, dissociando-as da história. O autor excluiu dessa ênfase os “vagares da ação humana” e incluiu, ao mesmo tempo, a “especificidade imprevisível da realidade histórica”. Seu aparelho conceitual encoraja uma separação entre econômico, social e histórico, geralmente identificando o econômico ao tecnológico. Não foi raro, desse modo, que estruturalistas, influenciados pelo autor, buscassem no determinismo tecnológico “o dinamismo histórico ausente de sua visão do mundo caracterizada por uma série de estruturas estáticas descontínuas e fechadas em si mesmas”<sup>77</sup> (*ibidem*, p. 52).

Edward Thompson apresenta sínteses mais

sofisticadas, como descrito anteriormente. Conforme destaca Ellen Wood, é possível ler o autor de diferentes formas. Por exemplo, na escolha entre o “economicismo cru” e o “humanismo marxista”, Thompson apresenta-se como um “comunista para quem as leis econômicas dão lugar à vontade e à ação humana arbitrárias” (*ibidem*, p. 53). Já no debate entre althusserianos e culturalistas, “ele é um culturalista – talvez o primeiro deles – para quem determinações estruturais se dissolvem na ‘experiência’” (*idem, ibidem*).

Contemporaneamente, uma importante alternativa a essas tradições é representada pelo complexo, denso e rigoroso legado de István Mészáros. O marxista húngaro realiza uma defesa firme da metáfora que divide base e superestrutura, em especial a partir dos próprios textos de Marx<sup>18</sup>. Conforme afirma Mészáros, um dos simplismos que costumeiramente são atribuídos a Marx é, na verdade, uma distorção de interpretação.

Para ele, uma leitura atenta deixa claro que há três objetivos de Marx com essa metáfora, quais sejam, primeiro, “focar-se na distinção em si [entre base e superestrutura], enfatizando a importância vital de manter constantemente em mente as diferenças qualitativas nela implícita” (MÉSZÁROS, 2011, p. 40); segundo, “insistir que a superestrutura não pode ser determinada com a mesma precisão que a estrita ‘transformação

material das condições econômicas de produção” (*idem, ibidem*); e terceiro, “indicar que há uma interação dialética entre a superestrutura e a base material – e que, portanto, ambas afetam uma à outra de maneira profunda, assim constituindo conjuntamente um todo orgânico” (*idem, ibidem*).

Não se trata, portanto, de uma fórmula mágica, mas de uma metáfora, um símile explicativo<sup>19</sup>. Sua apreensão possibilita visualizar as múltiplas dimensões em interação, suas diferenças, sua complexidade:

Em contraste com todas as visões fetichistas de ciência e seus modelos grosseiros de causalção – que equiparam a determinação social com a necessidade de uma ciência natural mecânica (daí sua noção de “inevitabilidade histórica”) e com isso levam ao reducionismo, mesmo quando não motivado por hostilidade ideológica –, é importante apreender a “causalção social” preservando a grande complexidade das determinações envolvidas em suas múltiplas dimensões em interação. A teoria marxiana de base e superestrutura visa pôr em relevo tais dimensões, qualitativamente diferentes, e suas complicadas inter-relações, em vez de fornecer uma fórmula mágica para trazer tudo para o mínimo denominador comum, como fazem algumas interpretações enquanto tentam encontrar atalhos inadmissíveis. (*ibidem*, p. 44).

A relação dialética entre base e superestrutura possibilita algumas análises importantes. Destacam-se, entre elas, as seguintes conclusões:

(i) em contraste a todo “relativismo histórico”, “o

complexo social é definido como um todo rigorosamente articulado”, com hierarquias internas (*ibidem*, p. 50);

(ii) a ideia de reflexo entre base e superestrutura deve ser entendida no interior de uma compreensão “flexível e historicamente articulada de hierarquias estruturais, não como uma determinação ‘estática’, estabelecida de uma vez por todas numa ordem ‘mecânica’ das coisas” (*idem*, *ibidem*);

(iii) deve-se dar ênfase à ideia de “origem”, e não à de “desenvolvimento” dos complexos superestruturais a partir das determinações materiais básicas da vida social (*ibidem*, p. 51);

(iv) a possibilidade de superação socialista da sociedade atual alicerça-se sobre a “autonomia relativa” do político, sem a qual se tornam incoerentes quaisquer disputas nesse terreno (*idem*, *ibidem*).

Entre essas afirmações, sublinhe-se o seguinte trecho do autor húngaro:

Os complexos superestruturais – do direito e da política à arte e moralidade – somente se ‘originam’ [...] nas determinações materiais básicas da vida social, mas nem sempre permanecem ‘diretamente’ dependentes delas; daí a possibilidade de sua relativa ‘autonomia’ e, em grande medida, desenvolvimento independente com respeito às determinações materiais originais; tentar dar um sentido a cada nuance ou permutação superestrutural particular nos termos das determinações materiais dadas é, portanto, bastante absurdo. (*ibidem*, p. 50).

Nesse ponto, é necessário retomar brevemente alguns elementos, dar a eles sistematização, buscar dimensionar os campos abertos com as diferentes afirmações. De forma resumida, Mészáros não só afirma que a metáfora base/superestrutura não é reducionista. Defende a metáfora, mas não apenas isso: busca utilizá-la, explorar as possibilidades didáticas que ela oportuniza, ao colocar em relevo aspectos da superestrutura política e jurídica que dificilmente seriam abordados por uma posição meramente “estruturalista”, “economicista” ou mesmo “culturalista”.

Os aspectos postos em relevo por Mészáros não apenas refutam com rigor alguns campos antimarxistas, como o positivismo de K. Popper<sup>20</sup>. Mais do que isso, eles possibilitam uma compreensão matizada das diferentes determinações que agem no interior da superestrutura jurídica e política, o que é de todo relevante para este trabalho.

Trata-se de uma compreensão em que há uma abertura radical da história. Essa abertura não é abstrata: tem como fundamento o fim aberto do trabalho, como categoria ontológica do ser social. Segundo o autor, este fim se caracteriza como uma teleologia, cuja preocupação central dá-se “com a forma pela qual o ser humano – esse único ‘ser automegador da natureza’ – cria e desenvolve a si próprio por meio de sua atividade produtiva dotada de propósito” (*ibidem*, p.

55).

Há três características principais da abertura radical da história, para além da natureza ontológica fundamental do trabalho e da relação automediadora que ele proporciona entre o homem e a natureza. São elas (a) a percepção de que o propósito do processo de trabalho é sempre parcial, constituindo uma totalização sem totalizador (*ibidem*, p. 56); (b) a permanente presença estrutural das determinações materiais básicas no metabolismo social em mutação (*ibidem*, p. 58); e (c) a percepção de que qualquer aumento nos poderes da produção é, hoje, também um aumento nos poderes da destruição (*idem, ibidem*).

Quanto ao primeiro aspecto, afirma o autor:

De acordo com as características inerentes do processo de trabalho, o propósito almejado, em sua imediaticidade, só pode ser ‘parcial’ [...]. À medida que a multiplicidade de projetos teleológicos limitados é realizada no curso da atividade produtiva, prática, interligando e integrando os resultados específicos em um complexo geral mais ou menos coerente, de fato ocorre uma “totalização” de algum tipo. Contudo, trata-se de uma “totalização sem totalizador” e, portanto, os projetos parciais<sup>21</sup> conscientes devem sofrer as consequências (negativas, inesperadas) de serem inseridos em um quadro geral “cego” que parece resistir a qualquer tentativa de ser controlado. (*ibidem*, p. 56).

Os projetos parciais de emancipação não estão

desconectados da economia e da política. As utopias oriundas da imediaticidade parcial, portanto, são inseridas em um quadro geral “cego”; o processo de trabalho, como um todo, possui algum tipo de “totalização” entre os diferentes microcosmos que lhe dão origem. Essa totalização não possui um “totalizador”, no entanto, o que resulta no desvio e na distorção dos projetos parciais .

Em outras palavras, o impulso permanente à inquietação social dos de baixo<sup>22</sup>, motivado pela latência das determinações estruturais, possui uma interdependência específica com o caráter parcial da teleologia do trabalho e o caráter destrutivo de todo avanço produtivo<sup>23</sup>. Essa interdependência leva à conclusão de que a consciência social não se dá em abstrato: ela é forjada no interior de um controle global, bem como de rígidas restrições estruturais.

As rígidas restrições não são abstratas. Não são apenas “falsa consciência” . Pelo contrário, elas operam a inter-relação tripla do complexo social vital, que se dá entre base, superestrutura jurídica e política e consciência social. Nessa operação, há um papel preponderante cumprido pelo Estado, que se destaca na atual fase descendente do capitalismo. Afirma Mészáros:

Conforme já mencionado, no curso do desdobramento histórico do sistema do capital, a superestrutura jurídica e política assumiu um papel cada vez mais preponderante. A fase atual do im-

perialismo hegemônico global é a manifestação mais extrema disso, marcando, ao mesmo tempo, o fim de uma estrada, por enquanto praticável, mas mais a longo prazo absolutamente insustentável, dada a relação de forças ainda prevalecente, na qual alguns países com população maciça e potencial militar equivalente, inclusive a China, são marginalizados. Afinal, nada poderia ser mais preponderante em termos de sua dominação de todos os aspectos da vida social – desde as condições elementares da reprodução material e seu grave impacto na natureza até as formas mais mediadas de produção intelectual – do que um Estado que direta e indiretamente ameaça o todo da humanidade com o destino da autodestruição. (*ibidem*, p. 150).

É em tudo contrário à ideia de que o Estado é “mero reflexo” da base econômica a compreensão de que ele cumpriu diferentes papéis nas fases ascendente e descendente do capitalismo. Na fase ascendente do desenvolvimento do capital, o Estado cumpria o papel de “coesão”:

Na fase ascendente do desenvolvimento do capital, o remédio oferecido para o defeito estrutural da centrifugalidade das unidades reprodutivas materiais particulares – por meio do Estado fornecendo a dimensão *coesiva* ausente na forma de uma estrutura de comando político geral extremamente dinâmica – *melhorou objetivamente* as potencialidades expansionistas do sistema em sua totalidade. Paradoxalmente, o apetite crescente do Estado pela apropriação de quantidades significativas de recursos, no interesse de sua própria ampliação, foi, por um longo período histórico, uma parte integrante desse dinamis-

mo reprodutivo, posto que foi benéfico para a expansão material interna, bem como para a extensão global da ordem social metabólica do capital. (*ibidem*, p. 153, grifos do autor).

Já na fase descendente de desenvolvimento do capital, o Estado cumpre um papel preponderante em um sentido cada vez mais intervencionista, inclusive no terreno militar. Trata-se, assim, da imposição do desperdício e da destrutividade:

Em contraposição, na fase descendente do sistema do capital, os constituintes em última análise incuravelmente *negativos* desse tipo de envolvimento *imperativo* do Estado e a transformação correspondente da reprodução societal tornaram-se sempre mais dominantes, e, com respeito aos crescentes desperdício e *destrutividade*, totalmente insustentáveis mais a longo prazo. Impor tal desperdício e destrutividade sobre a sociedade sob as circunstâncias hoje prevalecentes, enquanto se deixa de lado toda preocupação com as consequências, seria impossível sem o papel mais ativo, e muitas vezes diretamente autoritário, do Estado capitalista. O anteriormente mencionado intervencionismo direto, em escala crescente, do Estado na economia, e o aventureirismo militar progressivo, justificado sob falsos pretextos, são as necessárias manifestações das contradições subjacentes. É por isso que a transformação radical da superestrutura jurídica e política é um requisito vital para a constituição de uma alternativa hegemônica historicamente sustentável ao sistema do capital. (*idem, ibidem*, grifos do autor)

Em síntese, o autor húngaro matiza a metáfora base/superestrutura. Destaca seu caráter dialético, bem como seus correspondentes no campo da ideologia, dos discursos, da consciência social. Busca historicizar a forma como essas relações se constituíram e, também, as hierarquias que nelas se concretizaram. Estabelece, portanto, um terreno de problematizações que permitem uma compreensão aprofundada das movimentações que ocorrem no campo da consciência social e das ideologias a ela correspondentes.

#### **4. Considerações finais**

É necessário transformar radicalmente a sociedade em que vivemos. Para tanto, é necessário compreendê-la, mas não como uma reflexão solipsista, e sim com vistas à construção de uma práxis coletiva e com influência sobre a consciência social. Trata-se da relação entre conhecimento e política, aspecto relevante para Marx e para a tradição que dele decorre.

Neste trabalho, afirmou-se o materialismo histórico como horizonte consistente de investigação científica. Assentaram-se, para tanto, algumas categorias centrais dessa forma de investigação, como a primazia do econômico e a concepção materialista dialética de história. A abertura radical possibilitada pela categoria história, em Marx, será sempre dependente das classes sociais cujo antagonismo oportuniza o cenário em que se desenvolvem as lutas políticas e sociais

e, também, um certo posicionamento da forma jurídica.

Nesse sentido, releva-se importante a reflexão sobre a posição do direito no campo de visibilidade do materialismo histórico. Contextualizada a polêmica em torno da metáfora base econômica, superestrutura jurídica e política e consciência social, problematizaram-se as posições de Ellen Wood, Althusser, Thompson e Mészáros. Esta última oportuniza a reflexão acerca da tripla relação social que se estabelece no complexo vital, com especial enfoque à matização possível à superestrutura, em sua relação tanto com a base econômica quanto com a consciência social e a ideologia de maneira geral.

Pode-se afirmar, com efeito, que a referida metáfora está longe de se apresentar como uma posição “determinista” em Marx. Em outro sentido, a análise exegética do texto marxista, ela mesma, já autoriza uma apreensão radicalmente oposta. Soma-se a ela a compreensão de história e política em Marx, cruzamento que revela não um contraste entre um marxismo determinista e um marxismo cultural, mas sim um marco teórico amplamente complexo, cuidadoso e compromissado com as lutas sociais, com forte relação entre a busca por um conhecimento rigoroso e a construção de uma política contextualizada histórica e economicamente.



## Bibliografia

BIANCARELI, André. “Riscos na travessia? O financiamento externo e os desafios futuros da economia brasileira.” In: Ipea. *Desafios para o desenvolvimento brasileiro*. Brasília, 2011.

CARLEIAL, Liana Maria da Frota. *Acumulação capitalista, emprego e crise: um estudo de caso*. São Paulo: IPE/USP, 1986.

CODATO, Adriano Nervo & PERISSINOTTO, Renato Monseff. “O Estado como instituição: uma leitura das ‘obras históricas’ de Marx.” Disponível em: [http://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos\\_biblioteca/artigo79orenato.pdf](http://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/artigo79orenato.pdf). Acesso em: 10 out. 2013, p. 24.

FEUERBACH, Ludwig. *Princípios da Filosofia do Futuro*. Coviilhá: Universidade da Beira Interior, 2008.

FONTES, Virgínia. *Reflexões Impertinentes. História e capitalismo contemporâneo*. 1. ed. Rio de Janeiro: Bom Texto, 2005.

\_\_\_\_\_. *O Brasil e o capitalismo-imperialismo – teoria e história*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2010.

FORTES, Alexandre; NEGRO, Antonio Luigi & FONTES, Paulo. “Peculiaridades de E. P. Thompson”. In: THOMPSON, E. P. *Peculiaridades dos ingleses e outros artigos*. Campinas: Editora da Unicamp, 2012.

LOWY, Michael. *As Aventuras de Karl Marx Contra o Barão de Münchhausen: marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento*. São Paulo: Cortez, 2009.

MARX, Karl. *Miséria da filosofia*. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1982.

\_\_\_\_\_. *As lutas de classes na França*. São Paulo: Global, 1986.

\_\_\_\_\_. *Para a crítica da economia política*. São Paulo: Nova Cultura, 1987.

\_\_\_\_\_. “Teses sobre Feuerbach”. In: GIANOTTI, José Artur. (Org.). *Marx. V.1*. São Paulo: Abril Cultural, 1987.

\_\_\_\_\_. *Contribuição à Crítica da Economia Política*. Tradução de Florestan Fernandes. São Paulo: Ed. Mandacaru, 1989.

\_\_\_\_\_. *Grundrisse*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2011.

MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. *A sagrada família - ou crítica da crítica crítica: contra Bruno Bauer e consortes*. São Paulo: Boitempo, 2003.

\_\_\_\_\_. *A ideologia alemã*. São Paulo: Boitempo, 2007.

MÉSZÁROS, István. *Estrutura social e formas de consciência II - A dialética da estrutura e da história*. São Paulo: Boitempo, 2011.

\_\_\_\_\_. *Para além do capital*. São Paulo: Boitempo, 2003.

SADER, Emir Simão. *Estado e Política Em Marx*. São Paulo: Cortez, 1993.

SCHLESENER, Anita Helena. *Hegemonia e cultura: Gramsci*. Curitiba: Editora UFPR, 2007, 3ª edição.

THOMPSON, Edward Palmer. “Algumas observações sobre classe e ‘falsa consciência.’” In: *As peculiaridades dos ingleses e outros artigos*. Campinas: Editora da Unicamp, 2012.

\_\_\_\_\_. “Modos de dominação e revoluções na Inglaterra.” In: *As peculiaridades dos ingleses e outros artigos*. Campinas: Editora da Unicamp, 2012.

## Notas

**1.** Entretanto, a importância da concepção de história em Marx ultrapassa essas obras. Veja-se por exemplo, a riqueza das considerações a respeito das diferentes formas de apropriação (termo que substitui o anterior, “modos de produção”) na obra dos *Grundrisse* (2011).

**2.** Em “Princípios da Filosofia do Futuro”, afirma Feuerbach sobre Hegel: “No pensamento sou um sujeito absoluto; considero tudo exclusivamente como objeto ou predicado do ser pensante que sou; sou intolerante. Na atividade dos sentidos, ao contrário, sou liberal; permito ao objeto de ser o que eu próprio sou: um sujeito, um ser real que se manifesta. [...] Somente é verdadeiro e divino o que não tem necessidade de prova, o que é imediatamente certo por si mesmo, que fala por si e convence imediatamente, que arrasta imediatamente a afirmação de sua existência, o que é claro como o dia. Ora, somente o sensível é claro como o dia. É somente lá, onde o sensível começa, que chegam ao fim todas as dúvidas e todas as disputas. O segredo do saber imediato é a qualidade sensível. Tudo é mediatizado, diz a filosofia hegeliana. Mas algo só é verdade se cessa de ser um mediado para tornar-se um imediato [...]. A verdade que se mediatiza é ainda a verdade contaminada pelo seu contrário” (FEUERBACH, 2008, p. 56).

**3.** Como mencionado, apresenta-se a concepção materialista de história, de forma mais filosófica, na obra *A Ideologia Alemã*; de forma mais política, em *O Dezoito Brumário de Luís Bonaparte*. Entretanto, é importante registrar que Marx era um autor anterior à departamentalização do conhecimento, ou seja, não buscava separar “obras filosóficas” e “obras históricas”.

**4.** Afirma Emir Sader: “Quando os rumos da mercadoria se imprimem a toda a estrutura social, o campo de ação do político muda: de um lado, ele continua a se ligar às formas

não-capitalistas de apropriação, no grau em que as condições de acumulação primitiva não tiverem sido preenchidas. De outro lado, o político abrange as relações propriamente capitalistas, onde a produção de classes sociais contraditórias e as dificuldades de reprodução social das relações sociais abrem o novo campo de relações de conflito que corresponderá ao capitalismo. No primeiro nível, teríamos os fenômenos pré-capitalistas e, no outro, os que se produzem pelo desenvolvimento do próprio capitalismo, caracterizado pelas crises. A 'lei de desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo', inerente ao sistema, encarregou-se de eliminar a distância histórica entre os dois planos, fazendo de seus fenômenos requisitos de existência dos outros, sob a forma do subdesenvolvimento e/ou colonialismo e mundo desenvolvido. A 'etapa imperialista' corresponde à interligação dos dois planos, fazendo os destinos do capitalismo decidirem-se cada vez mais no nível político, pois as possibilidades de reprodução do sistema fazem apelo a formas não-econômicas de apropriação" (SADER, 1993, p. 52).

**5.** "Os pressupostos de que partimos não são pressupostos arbitrários, dogmas, mas pressupostos reais, de que só se pode abstrair na imaginação. São os indivíduos reais, sua ação e suas condições materiais de vida, tanto aquelas por eles já encontradas como as produzidas por sua própria ação. Esses pressupostos são, portanto, constatáveis por via puramente empírica" (MARX, 2007, pp. 86-87).

**6.** "A história deixa de ser uma coleção de fatos sem vida, como os empiristas a apresentam, ou a ação imaginária de sujeitos imaginários, como apresentada pelos idealistas" (MARX, 2007)

**7.** Marx rejeita a contemplação de Feuerbach na famosa obra "Teses sobre Feuerbach", em sua XI indicação: "Os filósofos se limitaram a interpretar o mundo diferentemente, cabe transformá-lo" (MARX, 1987, p. 11).

**8.** Cite-se, apenas exemplificativamente, que Marx privilegia na análise do político uma espécie de "periodização" da luta de classes. Isto é, dá primazia à análise da correlação de forças e da luta de classes não apenas na esfera do político, mas também nas esferas do ideológico, do econômico, do social. Mais, que complexifica a noção de classes sociais: embora haja o antagonismo fundamental entre proletariado e burguesia, há frações no interior de cada classe, com interesses particulares distintos.

**9.** Como afirma Sader: "A desapareição da Monarquia Constitucional marcava também a desapareição do Estado como um poder arbitrariamente oposto à sociedade. Ele ressurgiu dentro do papel que a revolução burguesa lhe atribuiu: unificador de todas as classes sociais. [...] O sufrágio universal é o instrumento que legitima essa função" (SADER, 1993, p. 66).

**10.** Assim, apesar de Bonaparte representar em grande medida o campesinato, ele acaba por colaborar no domínio

indireto da burguesia, que em última instância prossegue com seu domínio econômico assegurado, justamente por ter aberto mão do domínio político. Ou seja, em que pese essa determinação em última instância, é equivocado mencionar o político como mero reflexo, mecânico, do econômico. Nem sempre a classe dominante no cenário econômico será dominante no cenário político, ainda que seus interesses sejam por ele assegurados.

**11.** Em outras palavras, categoria explicativa que permite ou simplifica a descoberta de algo.

**12.** "O erro não está em estabelecer essas relações, mas em sugerir que as ideias ou os acontecimentos são, por sua natureza, redutíveis ao contexto causal que os explica. É preciso levar a sério a autonomia dos acontecimentos políticos ou culturais que são, todavia, em última análise, condicionados pelos acontecimentos 'econômicos'" (THOMPSON, 2012, p. 207).

**13.** THOMPSON, 2012, pp. 209 e 210.

**14.** A expressão "complexo de complexos", utilizada por Netto, é parte da formulação de G. Lukács.

**15.** Com base nesse trecho, Mészáros destaca haver uma inter-relação tripla característica desse complexo social vital: "Nesse sentido, primeiro, temos as 'relações de produção' que constituem a 'estrutura econômica da sociedade, a base real'. Segundo, sobre essa base real 'se eleva uma superestrutura jurídica e política'. E o terceiro fator essencial é constituído pela múltipla variedade das 'formas ideológicas' que entram em cena como 'formas sociais determinadas de consciência' e, como tais, 'correspondem à superestrutura jurídica e política'" (MÉSZÁROS, 2011, p. 127).

**16.** Sobre as diferenças entre a concepção de Weber e de Marx a respeito de ação coletiva e consciência coletiva: "Para Weber, 'não existe algo como uma 'personalidade coletiva' que 'age' [...], 'somente' há um certo tipo de desenvolvimento das ações reais ou possíveis de pessoas individuais'. Dado o fato de que a preocupação de Weber é a 'compreensão subjetiva da ação dos componentes individuais', no interior de seu quadro conceitual as 'coletividades devem ser tratadas unicamente como resultantes e modos de organização dos atos particulares de pessoas individuais, posto que estas, sozinhas, podem ser tratadas como agentes em um curso de ação subjetivamente compreensível'" (MÉSZÁROS, 2011, p. 69).

**17.** WOOD, 2006, p. 52.

**18.** "Nesse sentido, 'base e superestrutura', 'reflexo' [reflection] e até mesmo 'ação recíproca' representam dificuldades intransponíveis se tomadas 'de maneira literal', como, infelizmente, parece ser o caso com bastante frequência. Pois, em sua imediaticidade, eles são apenas 'símiles' (na linguagem cotidiana, também descritos como 'metáforas') cuja tradução conceitual direta é – necessariamente – unilateral, senão de

todo mecânica” (MÉSZÁROS, 2011, p. 45).

**19.** “Metodologicamente, em todos esses casos as distorções não surgem simplesmente das imagens restritivas em si, mas do uso que é feito das imagens particulares. Símbolos e analogias não podem deixar de ser o que são, e até mesmo os melhores deles estão fadados a falhar mais cedo ou mais tarde. Tampouco é concebível que se possa prescindir deles. Afinal, é uma característica inerente do processo de pensamento em si que ele proceda por estágios, exigindo diversas somas provisionais antes que o fim almejado possa ser atingido. Essas somas, por sua vez, representam ‘platôs’ progressivamente mais altos ou ‘acampamentos de base’ a partir dos quais o último ataque ao ponto mais alto escolhido pode ser eventualmente tentado. Enquanto tais, as somas provisionais não carregam o significado da iniciativa em si, apenas o de sua necessária instrumentalidade” (MÉSZÁROS, 2011, p. 46).

**20.** Ao comentar uma “refutação” de Popper ao marxismo, assim afirma Mészáros: “Como podemos ver, toda a ‘refutação’ parte da invenção de um boneco de palha [straw-man] que depois pode ser nocauteado ou ‘aniquilado’ com a maior facilidade. Esse prestativo boneco de palha é produzido pela substituição do complexo modelo dialético de base e superestrutura por uma caricatura absolutamente reducionista, segundo a qual as ideias ‘não passam de subprodutos de desenvolvimentos materiais’” (MÉSZÁROS, 2011, p. 41).

**21.** O controle consciente sobre o metabolismo social só é possível no atual estágio do capitalismo. Em um estágio primitivo do desenvolvimento social, a “teleologia do trabalho é restringida de maneira irremediável pela imediatez bruta e sua atividade postulada como severamente confrontada e, em ampla medida, diretamente dominada pela natureza” (MÉSZÁROS, 2011, p. 57.) Isto é, o controle consciente, hoje potencialmente possível, antes não era sequer uma questão. Já hoje: “[...] [enquanto] o caráter parcial da teleologia original do trabalho, a latência permanente das determinações materiais básicas na ontologia do ser social e a inseparável dimensão destrutiva de todo avanço produtivo – só são passíveis de uma solução consciente, parece não haver saída do dilema que essa solução nos apresenta, uma vez que a consciência social em si, como manifesta em toda a história humana que nos é conhecida, é severamente afetada e prejudicada pelas determinações predominantes de seu próprio fundamento: a base material da sociedade” (ibidem, p. 61, grifos do autor).

**22.** “Inquietação social dos de baixo” é um termo cunhado por Ruy Braga, apropriando-se de expressão gramsciana para explicar as motivações do precariado brasileiro.

**23.** Sobre a produção destrutiva, já alertava Rosa Luxemburgo: “No desenvolvimento das forças produtivas advém uma fase em que surgem forças produtivas e meios de intercâmbio que, no marco das relações existentes, causam somente malefícios e não são mais forças de produção, mas forças de destruição. [...] Chegou-se a tal ponto, portanto, que

os indivíduos devem apropriar-se da totalidade existente das forças produtivas, não apenas para chegar à autoatividade, mas simplesmente para assegurar a sua existência” (LUXEMBURGO apud MÉSZÁROS, 2011, p. 17).

**24.** Sobre a ideia de verdade, veja-se: MÉSZÁROS, 2011, p. 142ss..



RÔMULO LIMA

RELENDO POULANTZAS À LUZ DE UMA CRÍTICA AO VALOR:  
MATERIALIDADE, CONDENSAÇÃO E A DUPLA NATUREZA DO  
ESTADO

Recebido em 06/2016

Aprovado em 01/2017

# RELENDO POULANTZAS À LUZ DE UMA CRÍTICA AO VALOR: MATERIALIDADE, CONDENSAÇÃO E A DUPLA NATUREZA DO ESTADO

## Resumo

O texto propõe um mergulho no último livro de Nicos Poulantzas com o objetivo de estabelecer uma relação entre a análise do Estado capitalista presente em Estado, poder e socialismo e uma crítica às formas capitalistas orientada pela crítica do valor. São privilegiados dois aspectos centrais do arcabouço conceitual poulantziano. Partindo da célebre categorização do Estado como “condensação material de uma relação de forças”, caberá apresentar e discutir o significado dos conceitos de condensação e materialidade. Tais categorias fornecem subsídios para compreender a forma estatal como uma relação social moldada, por um lado, pelos atributos da dominação de classe e, por outro, pela impessoalidade da forma valor.

**Palavras-chave:** Poulantzas; Estado; capitalismo; valor.

**Classificação JEL:** P16

## Abstract

The text explores Nicos Poulantzas' last book aiming to establish a relation between the analysis of the capitalist state in State, power, socialism and a critique of the capitalist forms oriented by the critique of value. Two concepts present in the book will be examined. Departing from the famous definition of the state as “a material condensation of a relation of forces”, it will be presented the meaning of the notions of condensation and materiality. Those categories support the idea that

## RÔMULO LIMA

Doutor em Economia pela Universidade Federal Fluminense.

the state form should be regarded as a social relation fashioned at the same time by the features of the class domination and by the impersonal character of the value form.

**Keywords:** Poulantzas; state; capitalism; value.

## I. Introdução

Já foi dito que é mais fácil imaginar o fim do mundo do que imaginar o fim do capitalismo. Ainda que o comentário permaneça em grande medida válido, não é exagero dizer que os últimos anos testemunharam uma renovação das críticas dirigidas ao modo de reprodução vigente e, por conseguinte, das análises guiadas pela busca de alternativas à regulação capitalista do mundo. Considerando o grande número de autores e movimentos que, mesmo política ou teoricamente marginalizados, nunca deixaram de oferecer uma clara crítica à sociabilidade baseada no capital, seria certamente incorreto falar de um simples renascimento da crítica ao capital. Em todo caso, deve-se reconhecer que, ao contrário do que se sentia há algum tempo no campo das ciências sociais, criticar o capitalismo voltou a estar na moda e deixou de ser exclusividade de convictos marxistas<sup>1</sup>.

O interesse renovado no tratamento crítico do *modus operandi* capitalista ocorreu paralelamente a mudanças no próprio capitalismo. Não por acaso, críticas contemporâneas costumam acentuar os problemas ligados às novas formas

de acumulação, justificação e regulação institucional capitalistas<sup>2</sup>. Em tais análises, a origem dessa nova realidade capitalista, chamada geralmente de *neoliberalismo*, é situada de forma praticamente consensual na crise do paradigma keynesiano do início dos anos 1970 – crise que interrompeu quase trinta anos de crescimento econômico, observado sobretudo nos países capitalistas centrais. Não por acaso, algumas das críticas atuais ao funcionamento do capitalismo alimentam implícita ou explicitamente o sonho do retorno a uma era de ouro da regulação capitalista, com o Estado recuperando territórios até aqui perdidos ao mercado e sendo capaz de frear ou até mesmo reverter a tendência de colonização de toda a vida social pela lógica mercantil.

Se a crítica social de cunho antineoliberal certamente se revigorou com a crise econômica de 2008, com os inquietantes prognósticos de crise ambiental e com o preocupante surgimento de uma nova onda conservadora no mundo, cabe não esquecer os esforços que, situados entre as duas fases históricas aqui referidas, trataram de desenvolver uma crítica às estruturas do capitalismo como um todo, sem deixar de considerar suas mutações. Uma dessas críticas encontra-se na obra de Nico Poulantzas, um dos autores que mais se dedicou a sistematizar uma teoria sobre o Estado capitalista. Nesse sentido, é pertinente revisitar a obra poulantziana a fim de, precisamente, situar a crítica ao capitalismo com

relação à dimensão ocupada pelo Estado neste sistema social.

Poulantzas ocupou entre os anos 1960 e 1970 uma posição de destaque no campo da reflexão sobre o Estado capitalista. A influência de sua teoria, entretanto, variou com os fluxos e refluxos do período. Se *Poder político e classes sociais* (1968), livro surgido no auge da vaga estruturalista, atribuiu notoriedade internacional ao autor, sua última obra, *Estado, poder e socialismo* (1978), apareceu num momento em que a influência do marxismo começara a declinar na França e no resto do mundo. Neste movimento, o debate sobre o Estado era então deslocado por considerações centradas, por exemplo, na microfísica do poder, e as reflexões ancoradas na perspectiva da luta de classes perdiam espaço para o tratamento das identidades.

Desde então, Poulantzas tornou-se um nome pouco conhecido e raramente discutido fora de círculos acadêmicos específicos. Considerando, por exemplo, a grande quantidade de congressos e associações dedicados ao estudo da obra de Gramsci, são relativamente raros eventos consagrados ao legado de Poulantzas<sup>3</sup>. Não por acaso, Bob Jessop, apenas alguns anos após a morte do autor, abre seu livro sobre a obra poulantziana com a singela pergunta: “Por que Poulantzas?”. Algumas páginas depois, o próprio Jessop não hesita em responder: “não é exagero afirmar que Poulantzas permanece o

mais importante e influente teórico marxista do Estado e da política no período pós-Guerra” (1985, p. 5). Independentemente da justeza do superlativo, o comentário evidencia que a obra poulantziana merece, no mínimo, ser considerada com atenção.

O presente artigo propõe um mergulho na produção final de Poulantzas, acreditando que a pertinência e a contemporaneidade da crítica ao Estado capitalista dependem do vigor de contribuições como as deixadas pelo autor em Estado, poder e socialismo. Ainda que, por conta do impacto de sua obra inaugural, Poulantzas seja geralmente referido como um discípulo de Althusser e, portanto, integrante do chamado estruturalismo marxista, o dinamismo da sua produção parece sugerir uma caracterização menos apressada. Na análise que se segue, pois, serão privilegiados dois aspectos fundamentais do arcabouço conceitual do último Poulantzas – justamente aqueles que, julga-se, melhor permitem situar a relevância de seu pensamento para uma correta apreensão do ser do Estado na sociedade capitalista. Partindo da célebre categorização do Estado como “condensação material de uma relação de forças” (POULANTZAS, 1978, p. 141), caberá aqui apresentar e discutir o significado dos conceitos de *condensação e materialidade*. Tais categorias fornecem subsídios para compreender a forma estatal como uma relação social moldada tanto pelos atributos da dominação de classe quanto



pela impessoalidade da forma valor.

A consideração dessas duas dimensões tem por objetivo incluir diretamente o Estado no eixo crítico que toma o valor como elemento central da sociabilidade capitalista. Contra décadas de simplificação teórica e de instrumentalização partidária do marxismo, uma nova reabilitação do pensamento social marxiano tem sido conduzida paralelamente por autores que ressaltam o papel fundamental da crítica à forma valor na obra de Marx<sup>4</sup>. A caracterização aqui proposta do Estado como uma instância simultaneamente pessoal e impessoal de regulação social inspira-se na convergência observada entre elementos da obra poulantziana e essa perspectiva crítica à socialização baseada valor.

## 2. Uma teoria do Estado relançada

Dez anos depois da publicação de *Poder político e classes sociais* (doravante PPCS), Poulantzas havia acumulado tanto intervenções teóricas, quanto ajustes na sua perspectiva original<sup>5</sup>. Os novos contornos de sua concepção sobre o Estado pareciam então impor a necessidade de uma sistematização compatível com os desenvolvimentos realizados ao longo do período. Tal esforço se materializou em *Estado, poder, socialismo* (doravante EPS), com vista a dois objetivos principais. Em primeiro lugar, estabelecer os traços específicos do Estado na fase então atual do capitalismo; em seguida, examinar as

condições de implementação de um socialismo efetivamente democrático. Na presente leitura, a atenção recairá sobre os aspectos categoriais da sistematização poulantziana.

A pergunta que guia a investigação de Poulantzas em *EPS* é, na prática, a mesma que motivara seus trabalhos anteriores: como definir, afinal, a relação entre Estado, poder e classes dominantes? A resposta, contudo, será qualitativamente diferente. Contra as concepções que tomam o Estado como simples instrumento de classe, as que o compreendem como uma instituição autônoma sem relação direta com a luta de classes (teoria das elites) e ainda aquelas que o definem como um compósito tecnicamente neutro dominado de forma apenas contingente por determinada classe social, o autor estabelece os fundamentos de sua abordagem: o Estado é um “aparelho *especial*, ele possui uma ossatura material própria que não é redutível às relações de dominação política” (POULANTZAS, 1978, p. 12, grifo no original). Com isso, Poulantzas afirma que o Estado, mesmo conservando uma natureza de classe, não é nem um produto totalmente criado pelas classes dominantes, nem uma entidade neutra cujo poder é por elas apropriado. O Estado está organizado *materialmente* como uma estrutura particular e os fundamentos de sua ossatura material devem ser buscados, segundo o autor, não diretamente no plano da dominação de classe, mas antes nas relações de produção e na

natureza específica da divisão social do trabalho capitalista.

Poulantzas prossegue então a autocrítica iniciada já em *Classes sociais no capitalismo contemporâneo* (1974), mas busca ser ainda mais claro quanto à nova posição sustentada: “é mais do que nunca necessário continuar a se afastar de uma concepção economista-formalista que considera a economia como composta de *elementos invariantes* através dos diversos modos de produção” (POULANTZAS, 1978, p. 15, grifos no original). Com tal formulação, Poulantzas procura se distanciar claramente do chamado marxismo estruturalista – movimento do qual, segundo críticos, o autor teria sido um dos principais representantes.

Contudo, seria possível ponderar que, mesmo em *PPCS* – obra onde a influência althusseriana é efetivamente notória –, a economia tampouco era definida como uma instância invariável ou como resultado de uma combinatória interna de elementos. Os atributos econômicos, a exemplo dos componentes das outras *instâncias estruturais*, eram então determinados em sua especificidade por aquilo que Poulantzas denominava “matriz do modo de produção” ([1968] 1972, p. 66). Vista novamente a questão, pois, pareceria não haver novidade na posição defendida em *EPS*, onde se pode ler:

É o modo de produção, unidade do conjunto de determinações econômicas, políticas e ideológi-

cas que atribui a esses espaços as suas fronteiras [...], que define seus elementos respectivos. [...] Isso se faz em cada modo de produção pelo papel determinante das relações de produção (POULANTZAS, 1978, p. 19).

Ao que parece, seria legítimo sustentar que, substituindo “modo de produção” por *matriz estrutural* e “espaços” por níveis ou instâncias estruturais, não se trata aqui de um argumento substancialmente diferente daquele sustentado dez anos antes. A despeito das aparências, porém, tanto a variação terminológica quanto o teor global da reflexão poulantziana indicam, sim, uma mudança crucial. A diferença reside justamente na escolha das categorias.

Observando a questão com vagar, vê-se que, ao criticar as concepções sobre o Estado baseadas na metáfora *base-superestrutura*, Poulantzas avança decididamente contra leituras em que o “conjunto social é concebido sob a forma de *instâncias* ou *níveis* por natureza e essência autônomos” (POULANTZAS, 1978, p. 16). Em outras palavras, o autor sustenta que não se pode tratar o modo de produção como uma relação de exterioridade entre instâncias, notadamente entre Estado e economia. Ora, este era exatamente um dos problemas centrais da teoria exposta em *PPCS*.

Por isso, mesmo que o modo de produção continue sendo representado como uma unidade de determinações econômicas, políticas

e ideológicas, não se deve perder de vista que essa unidade aparece agora baseada, “em cada modo de produção, pelo papel determinante *das relações de produção*” (POULANTZAS, 1978, p. 19 – grifo adicionado). A notar que, em vez da determinação em última instância de um modo de produção pela economia – como era o caso em PPCS –, atribui-se papel determinante às *relações de produção*. O que poderia parecer mera oscilação terminológica expressa, na realidade, importante avanço teórico. Deixando de lado a ideia de que as relações de produção representam um dado estritamente econômico, Poulantzas insiste que tais relações são sempre atravessadas pela luta de classes, ou seja, por determinações políticas. O Estado, afirma, “é sempre, ainda que sob formas diferentes, constitutivamente presente nas relações de produção” (POULANTZAS, 1978, p. 18). O uso da categoria relações de produção é, portanto, indicativo do novo ângulo através do qual Poulantzas aborda o problema.

Organicamente constituídas por vetores políticos, econômicos e ideológicos, as *relações de produção* são as coordenadas objetivas sob as quais o agir sócio-humano se processa. No capitalismo, dada a prevalência das relações mercantis no conjunto de relações sociais, as relações de produção materializam-se, à primeira vista, como categorias estritamente econômicas. Porém, para que se possa dar conta dos elementos distintivos do sistema social capitalista em

face de outras formações sociais, essas mesmas relações de produção devem ser compreendidas considerando-se a natureza historicamente específica da esfera econômica e o vínculo que ela mantém com as demais dimensões constitutivas da sociabilidade moderna. E outras palavras, para capturar o ser da sociabilidade capitalista, é preciso entender como a própria economia enquanto esfera particular surge a partir da reconfiguração do modo de vida em sociedade. Com isso, as próprias categorias econômicas são compreendidas em sua historicidade: trata-se de categorias que só existem como tais no capitalismo e cuja existência decorre de uma ampla reconfiguração da natureza do social. É, pois, um conjunto complexo de determinantes referido pelo termo relações de produção – e não simplesmente a economia – que constitui para Poulantzas o fundamento do ser estatal.

As relações de produção constituem em EPS a *primeira fonte de determinabilidade da forma estatal*. A relação entre Estado e relações de produção é estabelecida por Poulantzas através do conceito de materialidade. De acordo com o autor, o Estado capitalista *materializa* elementos das relações de produção dando-lhes uma forma especificamente política. Para compreender o elo entre a forma estatal e as relações de produção capitalistas, cabe então verificar o teor preciso da categoria materialidade.

### 3. Relações de produção, valor e a materialidade da forma estatal

Como observa Poulantzas, a ligação fundamental entre a forma Estado e a dimensão econômica é costumeiramente estabelecida tomando-se como referência o campo da circulação mercantil. Nessa leitura convencional, as trocas iguais entre proprietários privados (incluindo o contrato de compra e venda da força de trabalho), formariam a base da igualdade e liberdades abstratas sobre as quais o Estado estaria erigido. Os indivíduos instaurados como pessoas jurídicas demandariam então uma instância de regulação social. A lei seria criada para garantir as trocas e o Estado figuraria principalmente como guardião dessa lei. De um lado, a sociedade civil aparece como o *locus* das trocas; de outro, o Estado é o garantidor das regras do jogo. Poulantzas contesta explicitamente essa leitura. Sua crítica ao conceito de sociedade civil comparece aperfeiçoada em *EPS* e adquire efetiva amplitude teórica<sup>6</sup>. O argumento sobre a natureza equivocada das explicações que fundamentam o Estado como contraponto da sociedade civil atomizada do mundo das trocas é agora claramente articulado pelo autor através de sua crítica à derivação do Estado a partir da esfera da circulação. “Não que essa concepção não capture certos mecanismos institucionais importantes do Estado – pois o espaço de circulação do capital tem, ele também, efeitos

sobre o Estado –, mas ela perde o essencial” (POULANTZAS, 1978, p. 55). É por isso que, insiste o autor, a relação deve ser estabelecida entre o Estado e as *relações de produção*; este é o campo efetivamente determinante no conjunto da reprodução do capital.

Com efeito, é fácil perceber que a esfera da circulação, tomada em si, não inclui os elementos que conferem especificidade à dinâmica capitalista. Através da simples circulação mercantil, não se pode ver, por exemplo, que os produtores, submetidos a uma estrutura de trabalho moldada pela concorrência entre capitais, estão privados do controle sobre o que produzem. Quanto a isso, Poulantzas nota que os produtores não detêm nem o controle do processo de trabalho (relação de posse), nem o poder real sobre os meios de produção (relação de propriedade econômica). A categoria valor, ainda que não mencionada por Poulantzas, está implicitamente relacionada com estes dois traços da divisão do trabalho apontados pelo autor para descrever a particularidade das relações de produção capitalistas. Incluir explicitamente a análise do valor na senda aberta por Poulantzas permite enxergar ainda mais longe: além de não ser capaz de evidenciar a falta de controle dos produtores sobre a produção, a esfera da circulação – onde reina a troca de equivalentes – também não permite compreender a dinâmica de reprodução ampliada do capital, guiada pela necessidade sistêmica de valorização dos valores

investidos. Sujeitos, pois, a uma estrutura econômica orientada pela expansão do capital, os produtores diretos (mas também os capitalistas) estão obrigados a seguir a dinâmica de acumulação ditada pelas “leis do mercado” – isto é, pelos determinantes impessoais da valorização do valor. Se as próprias relações produtivas não podem encontrar na esfera mercantil o elemento que lhe confere caráter distintivo, tampouco pode ser este o caso ao se tratar do Estado capitalista.

Evitando, por um lado, um tratamento do Estado descolado de sua organicidade com a esfera da reprodução material e, por outro, uma redução do ser estatal às determinações simples da circulação mercantil, resta que a base para a compreensão da forma Estado são as relações de produção capitalistas. São elas que, conclui Poulantzas, moldam a materialidade específica do Estado capitalista. O conceito de materialidade significa aqui a forma específica de funcionamento das relações político-estatais capitalistas. A materialidade figura, portanto, como categoria mediadora entre forma Estado e relações de produção.

Poulantzas identifica quatro elementos principais da materialidade estatal capitalista: (i) a separação entre trabalho intelectual e trabalho manual; (ii) a individualização do sujeito político; (iii) a regulação social baseada na lei; e (iv) o conceito de nação. Cada um desses aspectos

formadores da moderna materialidade estatal constitui um *reflexo* de relações de produção capitalistas presentes na instância do Estado. Dessa forma, a separação entre trabalho produtivo e gestão (i), a individualização da produção e a concorrência entre produtores (ii), o caráter formalista e impessoal das trocas baseado no conteúdo abstrato dos trabalhos autonomizados (iii), a dimensão imaginária do pertencimento comunitário e a regulação extraeconômica dos elos sociais (iv); todos esses são elementos que correspondem respectivamente ao plano das relações produtivas e que se relacionam organicamente com elementos antes apontados da materialidade estatal.

A partir da análise poulantziana, depreende-se de imediato que as coordenadas do plano das relações de produção informam, restringem e facultam a materialização de estruturas ligadas ao campo da estaticidade. Mas resta também evidente que o complexo formado por todas essas coordenadas não é errático ou arbitrário, e sim organizado em torno de um paradigma estável de relacionamento interindividual próprio à sociedade moderna. Em EPS, Poulantzas refere-se a uma *matriz espaço-temporal* capitalista, noção que representaria o amálgama das dimensões objetivas e subjetivas da sociabilidade moderna. Mas esse mesmo paradigma também pode, e de forma ainda mais precisa, responder pelo nome valor.

A análise da forma valor resgata o teor efetivamente crítico da análise marxiana ao sublinhar o caráter inusitado das relações sociais que vigoram numa sociedade em que os produtos do trabalho são destinados à troca. Quando a produção social assume generalizadamente a forma mercantil, os indivíduos orientam seus trabalhos não pela satisfação direta e consciente de suas carências, mas pelo êxito esperado de seus produtos na troca de mercadorias.

Por suposto, a troca mercantil só pode ocorrer por estar baseada numa equivalência observada entre os distintos produtos que se quer trocar. Essa equivalência aparece quando se abstraem as diferenças concretas das respectivas mercadorias em proveito de seu traço comum: o fato de serem produtos do trabalho humano. O trabalho, elemento comum a todas as mercadorias, constitui, pois, a medida de valor e o fundamento das trocas.

Numa sociedade assim organizada, a sobrevivência dos produtores está sujeita aos determinantes da troca de valores. A dinâmica do mercado, no entanto, é o resultado involuntário do conjunto de trocas guiadas pela necessidade individual de apropriação de valor. O mercado aparece então como uma dinâmica cega e autônoma a cujas flutuações todos os indivíduos – produtores diretos ou não – devem se submeter. Necessidade permanente de maximização dos lucros e expansão tendencialmente infinita

da produção são apenas dois dos imperativos sociais mais imediatos decorrentes dessa forma de socialização. A despeito dos próprios indivíduos, a troca das objetivações de seus trabalhos torna-se o fio condutor da socialização. É assim que objetos, ou seja, mercadorias, passam a governar as relações entre homens. Postone (2014), Kurz (2014), Jappe (2006) e Heinrich (2005) são alguns dos autores que destacam na obra de Marx a crítica a essa forma impessoal de dominação, que constitui um traço próprio da sociabilidade moderna. Com eles, pode-se dizer que o valor, modelo de síntese social especificamente capitalista, é o fator estruturante do conjunto de vetores econômicos, políticos e ideológicos que vigoram numa sociedade em que os produtos do trabalho assumem a forma de mercadorias.

De volta ao tema em questão, tem-se que o Estado moderno, sob o ângulo de sua materialidade institucional, figura como instância necessária e específica das relações de produção capitalistas. Ele não é, por certo, um ente externo e paralelo à economia, mas uma das instâncias que compõem as relações de produção em questão. A leitura de EPS permite então afirmar, para além do avançado por Poulantzas – mas apoiando-se em seus argumentos –, que o Estado moderno é a materialização político-institucional das relações de produção baseadas na forma valor. Posto que o valor constitui a diretriz impessoal de organização da dinâmica

capitalista, tem-se que o Estado incorpora na sua materialidade os traços desse condicionante impessoal atuante sobre todos os indivíduos, isto é, para além de qualquer divisão de classe. Descortina-se com isso a natureza impessoal da estaticidade moderna.

Contudo, para que a análise da natureza estatal não se apresente como um modelo de determinação mecânico e abstrato, sem qualquer relação com a prática dos indivíduos que produzem essa realidade, convém examinar a segunda categoria-chave da análise poulantziana: a condensação.

#### **4. O Estado como condensação: lutas de classes e forma estatal**

Como se pode notar, o conceito de materialidade estabelece, através do elo entre relações de produção e Estado, uma relação apenas indireta entre o Estado capitalista e as classes sociais. No capitalismo, as relações de posse e de propriedade econômica assumem a forma de uma estrutura de trabalho especializada, na qual os indivíduos ocupam posições objetivamente distintas no campo da produção. A divisão em classes sociais, daí decorrente, aparece como um reflexo da divisão do trabalho cuja dinâmica conforma a materialidade estatal.

A relação entre Estado e classes sociais aparece de maneira direta quando a instância estatal é observada sob o prisma do agir dos indivíduos

distribuídos na especialização acima mencionada. Tal perspectiva possibilita capturar o Estado como produto histórico e circunstancial das lutas de classe e, com isso, é capaz de explicar as transformações no interior da forma estatal capitalista. Para Poulantzas, considerar o Estado como produto da condensação das lutas de classes é fundamental, pois permite construir “uma teoria do Estado capitalista que, a partir das relações de produção, dê conta, *pela estrutura mesma de seu objeto*, da sua reprodução diferencial em função da luta de classes” (POULANTZAS, 1978, p. 136, grifos no original). A condensação das lutas de classes constitui, pois, a *segunda fonte de determinabilidade da forma estatal*. Com isso, o Estado aparece como uma relação social simultaneamente *determinada como materialidade* institucional pelas relações de produção e como *condensação das lutas de classes*.

Para Poulantzas, uma teoria que queira apreender situações concretas deve ser capaz de explicar as transformações por que passa o Estado para além de banalidades dogmáticas do tipo “todo Estado é um Estado de classe” ou “o Estado capitalista é uma ditadura da burguesia”, fórmulas tradicionalmente engessadas nas interpretações partidárias do marxismo. A verdadeira natureza de classe do Estado decorre de sua relação orgânica com a luta política – isto é, do fato de que o Estado é objeto do agir interessado de indivíduos distribuídos

assimetricamente numa divisão do trabalho hierarquizada –, e não simplesmente de uma filiação imediata às classes dominantes. Para compreender a organicidade da relação entre Estado e classes sociais, convém examinar, seguindo Poulantzas, além da ligação entre Estado e classes dominantes, a relação entre Estado e classes dominadas.

### **5.A autonomia relativa do Estado com relação às classes dominantes**

Segundo Poulantzas, o fracionamento inerente à burguesia – decorrente da concorrência no mercado e dos diferentes interesses econômicos ligados às diversas posições na estrutura de produção – determina uma intrínseca incapacidade dessa classe para se auto-organizar. Tais são as condições materiais para o fenômeno especificamente capitalista do *bloco no poder*: o compromisso de diferentes frações de classes em torno do projeto político-econômico de uma fração hegemônica. Com relação às classes dominantes, pois, o Estado aparece como o fator de organização de uma aliança conflitante estabelecida sob a influência preponderante de uma fração. Mas é somente na medida em que detém uma autonomia relativa frente às classes dominantes que o Estado é capaz de cumprir o papel de organização e unificação da burguesia no bloco no poder. Tal autonomia, argumenta Poulantzas, é decorrência da separação formal entre

as esferas da economia e da política, por sua vez fruto das relações de produção modernas. Posto que o Estado é formalmente desligado da produção, ele não pode representar *diretamente* a classe detentora de certo poder econômico.

A autonomia relativa do Estado capitalista é, portanto, um aspecto estrutural da forma estatal capitalista e traduz a mediação existente entre a instância estatal e as classes sociais. É justamente a autonomia estatal frente às classes que caracteriza o tipo de dominação de classes vigente no capitalismo: sem ser o representante direto de nenhuma fração de classe em particular, o Estado pode representar um conjunto de posições políticas compatível com a dinâmica de valorização do capital em geral e, de modo consequente, reproduzir a distribuição hierarquizada dos agentes em classes sociais. A verdadeira natureza de classes do Estado decorre, em última instância, da interação de sua materialidade particular com a luta política dos indivíduos divididos em classes. A irredutibilidade do poder concentrado no Estado ao poder de uma só classe representa um dos grandes avanços da teoria política de EPS.

Tornando mais precisas algumas de minhas formulações anteriores, direi que o Estado, no caso o Estado capitalista, não deve ser considerado como uma entidade intrínseca, mas – como também é o caso para o capital – *como uma relação, mais exatamente como a condensação material de uma relação de forças entre as classes e frações*



*de classes* (POULANTZAS, 1978, p. 141, grifos no original).

Nem instrumento, nem sujeito: o Estado é uma relação, isto é, uma forma de interação entre indivíduos numa sociedade. Como materialidade, “o Estado não se reduz a uma relação de forças, ele apresenta uma opacidade e uma resistência próprias” (POULANTZAS, 1978, p. 143). Como condensação, o Estado é um conjunto de contradições em movimento, ligado à coexistência de classes e frações no seu interior. A materialidade contraditória do Estado corresponde, assim, a uma “seletividade estrutural” (POULANTZAS, 1978, p. 147) de seus aparelhos em relação à luta de classes. Em síntese, a ação de classe do Estado é uma resultante dos determinantes inscritos na própria estrutura material do Estado com a disposição hierarquizada dos indivíduos decorrente da divisão capitalista do trabalho.

## 6. Estado e classes dominadas

No exame da relação entre Estado e classes dominadas, Poulantzas consolida um argumento importante de sua nova abordagem. Nesse particular, a base da reflexão poulantziana é conhecida desde *PPCS*: o Estado não representa apenas os interesses e os conflitos das classes dominantes, mas também a relação entre o bloco no poder e as classes dominadas. Sob a hegemonia da burguesia, o Estado atua

equilibrando compromissos entre o bloco no poder e a classe trabalhadora, a fim de garantir a estabilidade do sistema político.

Em *EPS*, a novidade é que as classes dominadas aparecem não apenas indiretamente presentes na instância estatal (através dos cálculos de equilíbrio feitos pelas classes dominantes), mas também diretamente. Como os conflitos de classes atravessam o Estado e não são externos a ele, a própria classe dominada está presente na instância estatal e participa, através da sua relação com as classes dominantes, da determinação da forma do Estado. “A armação material do Estado [...] [traduz] a presença específica, na sua estrutura, das classes dominadas e da sua luta” (POULANTZAS, 1978, p. 155). As classes dominadas compõem a trama de poderes do Estado e não são exteriores a ele. Desse modo, as divisões e contradições internas ao Estado, entre seus aparelhos e no interior de cada um deles, reproduzem de modo específico, isto é, dentro da malha institucional do Estado, as contradições entre as classes dominantes e as classes dominadas e a existência dessas mesmas lutas em seu seio.

Para Poulantzas, no entanto, não se trata de um duplo poder no interior do mesmo Estado. Uma tal perspectiva poderia sugerir que a tomada do poder pelas classes dominadas resolver-se-ia com o aumento progressivo de sua presença no aparelho estatal atual, sem necessidade de

transformá-lo radicalmente. Segundo o autor, o poder *efetivo* das classes populares no Estado capitalista é impossível tanto por conta da capacidade do Estado de deslocar centros de poder (desde que um deles caia em mãos das classes subalternas), quanto pela própria materialidade capitalista do Estado. A materialidade “consiste em mecanismos internos de reprodução da relação dominação-subordinação: ela retém a presença das classes dominadas em seu seio, mas precisamente como classes dominadas” (1978, p. 157). Para a transformação radical do Estado, argumenta Poulantzas, não basta a presença das massas populares no interior desse aparelho. A leitura de EPS permite concluir que a definição do Estado como uma relação social significa precisamente que o Estado é uma forma da relação de classes imanentes ao capitalismo. Isto é, seja dirigida por uma, seja por outra, O Estado seguirá sendo lastreado pelas relações de produção capitalistas e não deixará de reproduzi-las, de uma forma ou de outra, em sua própria materialidade.

A segunda fonte de determinabilidade da natureza do Estado, a condensação das lutas de classes, confere à instância estatal um aspecto pessoal, isto é, fundado na disputa entre diferentes atores e classes pelo controle das estruturas de poder. Se antes fora sublinhada a natureza impessoal do Estado decorrente de sua materialidade institucional, observa-se agora a natureza pessoalizada da instância estatal. Esta constitui

a dupla natureza do Estado capitalista.

## **7.A dupla natureza do Estado capitalista e a unidade da crítica social**

Compreendidas as dimensões pessoal e impessoal da instância estatal, percebe-se que a análise de *EPS* não pode se dar por completa sem que se examine em detalhe o tipo de *estrutura explanatória* que conecta as ideias presentes no livro. Funcionando como substrato intelectual das categorias fundamentais do texto, tal estrutura indica o modo de compreender a natureza dos processos sociais e, assim, ilumina o encaminhamento prático da filosofia política sustentada pelo autor. Retomando alguns dos termos acima explicitados, essa estrutura explanatória pode ser traduzida como uma dialética de determinação do Estado a partir de dois fatores: *formas e lutas*. Trata-se, no fundo, do modo como Poulantzas integrou às coordenadas de *EPS* (e à discussão do Estado capitalista) uma antiga problemática da teoria social, a saber, a relação entre *estrutura e agir*.

Cabe observar, ao lado da definição sintética do Estado avançada por Poulantzas, os termos em que o autor estabelece a relação entre Estado e capitalismo. Se, por um lado, o Estado é a *condensação material de uma relação de forças entre as classes em luta*, é também, por outro, *a forma política que corresponde ao conjunto de relações determinadas pelo modo capitalista de produção*.

Tomando ambas as formulações em conjunto, o Estado aparece, portanto, como uma forma social (uma estrutura) determinada por lutas (pelo agir interessado dos sujeitos).

Poulantzas empreende notável esforço teórico para defender a ideia de que os elementos determinantes do Estado capitalista não decorrem do funcionamento da esfera da circulação, mas que se conformam a partir da forma específica assumida pelas relações de produção capitalistas. Se a circulação de mercadorias é um elemento amplamente presente em sociedades pré-capitalistas, esta não pode ser, de fato, a base explanatória do Estado capitalista.

Mas como equilibrar uma definição do Estado derivado das relações de produção capitalistas com uma outra em que o Estado aparece determinado, assim como essas próprias relações de produção, pela lutas de classes? O problema não é novo. Em *PPCS*, a questão já se desenhava sob a tensão entre os níveis das *estruturas* e das *práticas*. Lá, as estruturas (autônomas com relação à esfera das práticas) detinham a determinação prioritária sobre o conjunto. As práticas eram reflexos ou efeitos das estruturas, mas o grau de retroação das primeiras sobre as últimas era dúbio – em geral, apenas gestual<sup>8</sup>.

Como visto acima, o problema da rejeição das relações de troca como fundamento para o Estado capitalista reaparece em *EPS* dentro de um novo quadro conceitual. Poulantzas defende

a necessidade de compreender o ser do Estado a partir das relações de produção e da divisão social do trabalho capitalistas. Hirsch & Kankulam (2011, p. 65) resumem o problema apontado por Poulantzas em *EPS*: “a derivação parcial do Estado a partir das relações entre possuidores de mercadorias na esfera da circulação ignora o papel constitutivo das relações de produção na emergência dos sujeitos como cidadãos”. Essa deficiente via interpretativa, sempre criticada por Poulantzas, atem-se à esfera mercantil e termina por comprometer, como consequência, a determinação do Estado como instância de uma sociedade dividida em classes.

Poulantzas desenvolve a conexão Estado – relações de produção de duas formas: (i) afirmando que a estaticidade é constitutiva das relações de produção e (ii) explorando os atributos da materialidade estatal capitalista. Tais atributos (divisão entre trabalho intelectual-manual, individualização, legitimidade legal e nacionalidade) aparecem, nesse ponto, *derivados* das relações de produção.

Mas a partir do momento em que Poulantzas apresenta o Estado como condensação das relações entre as classes, entra em cena o segundo momento de determinabilidade estatal: *a luta de classes*. “Uma teoria do Estado capitalista não poderia construir seu objeto somente pela referência às relações de produção” (POULANTZAS, 1978, p. 135). A direção do argumento é

clara: uma teoria política que não inclui na determinação de seu objeto o fator constitutivo do agir humano equivaleria a separar uma forma estatal abstrata (um Estado-modelo que se reproduz seguindo determinações lógicas) de suas formas concretas (simples realizações da forma lógica). Ainda que Poulantzas não formule dessa maneira, o combate é em favor de uma unicidade materialista da práxis, no caso, entre estrutura e agir.

“A urgência teórica é então a seguinte: apreender a inscrição da luta de classes [...] na ossatura institucional do Estado (no caso, esta da burguesia na estrutura material do Estado capitalista) de modo que ela possa dar conta das formas diferenciais e das transformações históricas deste Estado (POULANTZAS, 1978, p. 138).

Na relação entre *formas* (estruturas) e *lutas* (agir), as lutas de classes aparecem então como um elemento de *indeterminação determinada*, isto é, de abertura histórica condicionada pelas formas. Mas a relação entre a *forma Estado* (calcada nas relações de produção) e as lutas não é de simples complementaridade exterior. Trata-se de uma relação orgânica em que o “nexo entre as relações econômicas e o Estado só pode ser estabelecido no interior de conjunturas específicas de lutas” (BRETTHAUER, 2011, p. 78). Contudo, o caráter orgânico da dupla determinabilidade pela forma e pelas lutas careceria de precisão se Poulantzas não desvendasse, com respeito ao Estado em particular, as categorias

concretas em que se sustenta essa relação dialética. É nesse sentido que o conjunto formado pelos conceitos de *materialidade e condensação* evidencia-se como um par categorial reflexivo. Condensação e materialidade, afinal, são dois aspectos da mesma questão: representam a conexão indissolúvel entre estruturas e práticas na determinação do ser do Estado. Por um lado, a condensação de uma relação de forças entre classes consubstancia-se através da materialidade dos aparelhos de Estado capitalistas. Por outro lado, a materialidade estatal não é outra coisa senão um conjunto de atributos informados pela condensação de determinadas práticas.

A relação entre Estado e capitalismo é mediada tanto pela materialidade quanto pela condensação: a materialidade medeia a relação entre Estado e as formas de produção; já, a condensação, o nexos entre Estado e os agires que produzem essas formas. *Formas e lutas* traduzem, enfim, a dupla natureza do Estado; sua unicidade traduz a unidade da crítica a que devem ser submetidas as dimensões pessoal e impessoal da dominação moderna.

Sendo, pois, a condensação pessoal de uma relação impessoal entre agentes, o ser do Estado não pode ser percebido simplesmente como um aparelho nas mãos de uma única classe. O Estado deve ser entendido como uma relação entre indivíduos que (de forma contingente, mas orientada pelo tipo de vínculo social vigente)

atuam a partir de suas posições na hierarquia da divisão do trabalho. Poulantzas ilustra o aspecto relacional do Estado recorrendo à categoria *capital*. Tal recurso permite inferir que tanto o Estado quanto o capital implicam uma interação que, enquanto tal, não pertence a – e não é controlada inteiramente por – nenhum dos indivíduos nela enredados. Afinal, assim como acontece com a forma Estado, “é apenas na e através da luta de classes que a forma-valor se reproduz” (CODATO, 2008, p. 83).

A reflexividade presente na relação materialidade-condensação também marca, portanto, o nexos entre *forma e lutas*: “se relações de produção estão contidas dentro das *lutas* e, ao mesmo tempo, governam essas lutas, torna-se impossível situar forma e luta em dois campos separados” (GALLAS, 2011, p. 94). De fato, Poulantzas pressupõe implicitamente em EPS uma unidade entre estrutura e agir (a mesma unidade, pois, que reúne *os pares materialidade e condensação*, ou *estruturas e práticas*, ou forma e lutas). É em EPS que esse arcabouço conceitual supera definitivamente as formulações consagradas em PPCS.

Colocar o Estado capitalista prioritariamente em relação com as relações de produção não significa construir a partir disso o objeto teórico deste Estado. [...] Uma teoria do Estado capitalista não pode ser elaborada senão colocando em relação esse Estado com a história das lutas políticas sob o capitalismo (POULANTZAS, 1978, pp. 27-28).

A unicidade de estruturas e práticas, em conjunto com o caráter multidimensional e orgânico das relações sociais, permite perceber mais claramente a correspondência entre diferentes formas sociais e, com isso, destacar a natureza intrinsecamente capitalista da relação social que é o Estado moderno. As formas Estado e valor são, além de correspondentes – posto que baseadas no mesmo universo de relações sociais –, também complementares entre si. O Estado capitalista é a mediação política entre indivíduos que, no plano econômico, são mediados pelo valor. Sua dupla natureza pessoal e impessoal se traduz nos conceitos de condensação e materialidade e indica, para além da relação entre Estado e classes sociais, a correspondência entre forma Estado e forma valor.

Ora, se um conjunto de relações sociais pode ser dissolvido e dar lugar a outro, as formas sociais a ele associadas também podem se dissolver e dar lugar a outras. Para tanto, contudo, é necessário um tipo de prática capaz de transcender a forma na qual ela mesma está originalmente contida; uma luta capaz de criar outras materialidades, condensadas a partir de novas coordenadas sociais. A transformação efetiva do modo de vida fundado nas relações capitalistas depende, finalmente, de práticas orientadas pela compreensão de que o Estado e o valor são relações sociais e que não precisam ser necessariamente atualizadas em todos os padrões de sociabilidade.

Seguindo o argumento poulantziano, vê-se que a forma Estado não é um elemento externo às formas econômicas capitalistas, mas uma relação que, como tal, só existe como elemento da sociabilidade capitalista. Incluindo-se, portanto, na senda crítica que mira a própria estaticidade como objeto a ser superado, Poulantzas distingue-se tanto da tradição leninista, que situa a luta revolucionária num movimento de assalto ao Estado, quanto de correntes de inspiração gramsciana, que reivindicam a construção de uma nova hegemonia no campo alternativo da sociedade civil. Como afirma o autor, “Trata-se de se situar numa perspectiva global de desvanecimento do Estado, perspectiva que comporta dois processos articulados: a transformação do Estado e o desenvolvimento da democracia direta na base. (POULANTZAS, 1978, p. 291). Tal projeto vislumbra então a possibilidade de recuperar elementos de uma sociabilidade superior, truncados no interior da forma estatal e, simultaneamente, de desenvolver novas instâncias de mediação que correspondam ao projeto de uma sociedade realmente emancipada das relações capitalistas.

Como exposto, o autor não aprofunda a análise em termos de uma crítica ao valor, mas a direção tomada por sua teoria, sobretudo em EPS, abre uma via de convergência com aquela perspectiva ao sugerir: (1) que a determinação da natureza estatal dá-se, em termos estruturais, por meio dos imperativos das relações de

produção; (2) que mesmo a consideração da luta de classes não implica uma dominação direta do Estado por uma classe, mas uma relação orgânica da instância estatal, mediada por sua materialidade, com a luta política entre classes imanentes ao capitalismo.

Tal convergência reafirma a importância de uma crítica que não se restrinja a elementos isolados da sociedade atual, mas que compreenda também a estaticidade, dada sua natureza inseparável da forma valor, como forma estranha a um efetivo metabolismo consciente entre os homens.

## **8. Considerações finais**

O argumento desenvolvido ao longo do texto procurou mostrar que as contribuições de Poulantzas à teoria do Estado capitalista podem ser tomadas como aportes importantes à ideia de que a superação da atual e multifacetada crise civilizatória depende da transformação da essência do metabolismo social em vigor, isto é, da supressão da forma valor como elemento de mediação social. Acredita-se que, quando essa dimensão da crítica ao capitalismo é ignorada, mesmo as mais bem intencionadas plataformas de mudança tendem, no melhor dos casos, apenas a repor as contradições típicas da estrutura do capital para um futuro mais ou menos distante. Nesse sentido, qualquer forma de socialização planejada das mercadorias por meio do Estado, em vez de representar

uma alternativa ao valor, significa antes uma maneira alternativa de socialização do valor. A única resposta efetiva aos problemas postos pela regulação capitalista reside na superação da sociedade baseada no trabalho, ou seja, dos mecanismos que fazem do trabalho produtor de valor a dimensão determinante das relações sociais. Isso pressupõe uma crítica que englobe tanto o sistema produtor de mercadorias quanto o Estado.

De acordo com essa perspectiva, o Estado, compreendido como condensação material de práticas e relações historicamente determinadas, deve dar lugar a novas formas de regulação dos interesses individuais e coletivos ao mesmo tempo em que o metabolismo baseado na produção e troca de valores deve ser substituído por novas formas de produção e distribuição da riqueza. Com isso, tanto a economia como a política, esferas cuja forma autonomizada de existência só se verifica na era moderna, podem ser refundadas – e refundidas – em uma nova dimensão verdadeiramente comunitária, ultrapassando as figuras unilaterais (e, por isso, alienadas) do produtor, na esfera econômica, e do cidadão, no mundo político. A ideia definidora do socialismo é a de um novo regime de decisão sobre o que, quanto e como deve ser produzido: um regime que não se deixe submeter às leis da produtividade e da rentabilidade. Não se trata, portanto, de uma outra gestão do valor, de seus impulsos de crescimento

ilimitado e das contradições que ele opera, mas do fim do próprio valor e, portanto, de orientar a produção não mais pelo lucro, mas pelos interesses diretos e democraticamente negociados de consumidores e produtores.

## Bibliografia

- BOLTANSKI, L. & ESQUERRE, A. *Enrichissement. Une critique de la marchandise*. Paris: Gallimard, 2017.
- BOLTANSKI, L. & CHIAPPELLO, E. *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris: Gallimard, 1999.
- BRETTNAUER, L. “Materiality and condensation in the work of Nicos Poulantzas”. In: GALLAS, A., BRETTNAUER, L. et al. *Reading Poulantzas*. Pontypool: Merlin, 2011, pp. 72-88.
- CHOMSKY, N. *Profit Over People: Neoliberalism & Global Order*. New York: Seven Stories, 1999.
- CODATO, A. “Poulantzas, o Estado e a Revolução”, *Crítica Marxista*, São Paulo, n. 27, pp. 65-85, 2008.
- DÖRRE, K., LESSENICH, S. & ROSA, H. *Soziologie-Kapitalismus - Kritik. Eine Debatte*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2009.
- DUMÉNIL, G. & LÉVY, D. *The Crisis of Neoliberalism*. Cambridge: Harvard University Press, 2011.
- GALLAS, A. “Reading Capital with Poulantzas: ‘form’ and ‘struggle’ in the Critique of Political Economy”. In: GALLAS, A., BRETTNAUER, L. et al. *Reading Poulantzas*. Pontypool: Merlin, 2011, pp. 89-106.
- HARVEY, D. *A brief history of neoliberalism*. New York: Oxford University Press, 2005.
- HEINRICH, M. *Kritik der Politischen Ökonomie. Eine Einführung*. Stuttgart: Schmetterling, 2005.
- HIRSCH, J. & KANNANKULAM, J. “Poulantzas and form analysis: on the relation between two approaches to historical-materialist state theory”. In: GALLAS, A., BRETTNAUER, L. et al. *Reading Poulantzas*. Pontypool: Merlin, 2011, pp. 56-71.
- HONNETH, A. *Die Idee des Sozialismus. Versuch einer Aktualisierung*. Berlin: Suhrkamp, 2015.
- JAPPE, Anselm. *As aventuras da mercadoria. Para uma nova crítica do valor*. Lisboa: Antígona, 2006.
- JESSOP, Bob. *Nicos Poulantzas: Marxist theory and political*

strategy. London: MacMillan, 1985.

KURZ, Robert. Dinheiro sem valor. Linhas gerais para uma transformação da crítica da economia política. Lisboa: Antígona, 2014.

LAVAL, C. & DARDOT, P. La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale. Paris: La Découverte, 2009.

LIMA, R. “Trabalho, alienação e fetichismo: categorias para a compreensão marxiana do Estado e do político.”, Revista Brasileira de Ciência Política, v. 17, 2015, pp. 7-42.

POSTONE, M. Tempo, trabalho e dominação social. Uma reinterpretção da teoria crítica de Marx. São Paulo: Boitempo, 2014.

POULANTZAS, N. Pouvoir politique et classes sociales (vol. 1). 2ª edição. Paris: Petite Collection Maspero, 1972.

\_\_\_\_\_. L'État, le pouvoir, le socialisme. Paris: PUF, 1978.

\_\_\_\_\_. “Parcours: vers un eurocomunismo problématique”. In: POULANTZAS, N. Repères, hier et aujourd'hui – textes sur l'État. Paris: François Maspero, 1980, pp. 11-32.

SRNICEK, N. & WILLIAMS, A. Inventing the Future: Postcapitalism and a World Without Work. London: Verso, 2016.

STREECK, W. How Will Capitalism End? Essays on a Failing System. Brooklyn, New York: Verso, 2016.

## Notas

1. Sintomaticamente, um dos mais influentes periódicos alemães, Die Zeit, perguntava há pouco na capa de seu semanário: “Marx tinha razão?” (edição de 26/01/2017). O recobrar de forças da crítica ao capitalismo pode ser estimado pela quantidade de publicações recentes ligadas ao tema, muitas das quais distantes do rótulo marxista. Cf., entre outros, DÖRRE et al. (2009), HONNETH (2015), STREECK (2016), SRNICEK & WILLIAMS (2016), BOLTANSKI & ESQUERRE (2017).

2. Cf., por exemplo, BOLTANSKI & CHIAPELLO (1999), CHOMSKY (1999), HARVEY (2005), LAVAL & DARDOT (2009), DUMÉNIL & LÉVY (2011).

3. Um desses eventos são as Jornadas Nicos Poulantzas, organizadas em 2013, 2014 e 2016.

4. Ver, entre outros, POSTONE (2014), KURZ (2014), JAPPE (2006) e HEINRICH (2005). Elementos comuns às análises desses autores serão retomados ao longo da exposição.

5. Depois de lançar Poder político e classes sociais, Poulantzas publicou os livros Fascismo e ditadura (1970), Classes sociais no capitalismo contemporâneo (1974), A crise das ditaduras (1975), além de uma série de artigos – dentre os quais os

do famoso debate com Ralph Miliband. Para uma análise do percurso poulantziano, remeto o leitor aos textos de JESSOP (1985) e CODATO (2008).

6. A crítica ao conceito de sociedade civil já aparecera em PPCS, mas fora então essencialmente desenvolvida como crítica aos supostos resquícios hegelianos de Marx.

7. Poulantzas observa que variações institucionais fazem com que certos dispositivos estatais se configurem como núcleos principais de poder. Tais dispositivos tornam-se sensíveis apenas aos interesses da fração hegemônica e impedem que medidas contrárias oriundas de outros aparelhos influenciados por demandas críticas prosperem na hierarquia estatal. Ainda assim, o fato de uma fração ocupar o topo da hierarquia estatal não significa que ela detém o controle absoluto do Estado. A materialidade institucional do Estado permite permutas e rearranjos que deslocam os nós efetivos de poder entre seus aparelhos, capazes de frustrar mesmo tentativas bem-intencionadas de transformação social.

8. Já depois da publicação de EPS, Poulantzas relembra o tratamento dado ao problema em PPCS. Reafirmando a importância, na ocasião, de combater as leituras historicistas do marxismo, Poulantzas defende a “função crítica” que representou o althusserianismo à época, a despeito de problemas nas análises do próprio Althusser. Nesse sentido, falando de sua relação teórica com Althusser e da conjuntura intelectual do período, reconhece: “Era o estruturalismo contra o historicismo, Lévi-Strauss contra Sartre. Foi muito difícil para nós romper com as duas problemáticas. Nós insistimos sobre o fato de que o perigo principal para o marxismo não era o estruturalismo, mas o historicismo; é por isso que dirigimos toda nossa atenção ao historicismo (a problemática do sujeito) contra as problemáticas de Sartre e Lukács. O resultado é que exageramos para o outro lado, o que não deixou de ter efeitos sobre nosso trabalho teórico. Por exemplo, a distinção com a qual eu trabalhava em PPCS entre ‘estruturas’ e ‘práticas’, que abandonei em Classes sociais e capitalismo contemporâneo...” (POULANTZAS, 1980, pp. 22-23).

9. Esse tema é tratado em detalhe, a partir de uma análise da teoria do Estado em Marx, em Lima (2015).



FERNANDO DALL'ONDER SEBEN

INFRAESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: OS  
ESTADOS NEOUTILITÁRIO, AUTÔNOMO, FACILITADOR E  
DESENVOLVIMENTISTA

Recebido em 07/2016

Aprovado em 02/2017

# INFRAESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: OS ESTADOS NEOUTILITÁRIO, AUTÔNOMO, FACILITADOR E DESENVOLVIMENTISTA

## Resumo

**E**ste trabalho apresenta um modelo analítico para analisar o impacto das políticas públicas de infraestrutura no desenvolvimento econômico. Para tanto, utiliza duas variáveis principais: 1) padrão de relacionamento entre os setores público e privado (autonomia inserida); 2) política infraestrutural, classificada como horizontal, quando seu princípio norteador é a busca pela eficiência e tem como foco o fortalecimento de vantagens comparativas, e vertical, quando sua essência é a construção de capacidades produtivas e tecnológicas, articuladas à indústria, e seu foco é a criação de vantagens competitivas. Essa combinação dá origem a quatro tipos ideais: Estado Neoutilitário, Estado Autônomo, Estado Facilitador e Estado Desenvolvimentista, que são descritos e exemplificados com casos empíricos. O resultado apresenta um modelo analítico que permite classificar e avaliar satisfatoriamente as políticas públicas de infraestrutura e seu resultado esperado em termos de desenvolvimento econômico.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento econômico; política industrial; política de infraestrutura.

**Classificação JEL:** H54; O21; O25

**FERNANDO**

**DALL'ONDER SEBEN**

Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI-UFRGS) e Analista Legislativo do Senado Federal

## Abstract

This paper presents an analytical model to analyze the impact of the

infrastructure of public policies on economic development. Thereby, uses two main variables: 1) pattern of relationships between the public and private sectors (embedded autonomy); 2) infrastructural policy, classified as horizontal when its guiding principle is the pursuit of efficiency and is focused on the strengthening of comparative advantages, and vertical when its essence is building productive and technological capabilities, linked to the industry, and its focus is the creation of competitive advantages. This combination gives rise to four ideal types, which correspond to expected results in public policy: Neo-utilitarian State, Autonomous State, Facilitating State and Developmental State, which are described and exemplified with empirical cases. The result presents an analytical model that allows to sort and satisfactorily evaluate infrastructure's public policy and its expected results in terms of economic development.

**Keywords:** Economic development; industrial policy; infrastructure policy.

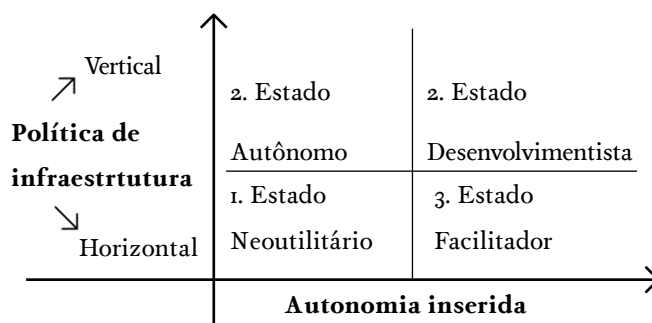
## 1. Introdução

Qual o impacto esperado dos projetos de infraestrutura sobre o desenvolvimento econômico? De que modo eles se articulam com as estruturas produtivas nacionais? Qual seu impacto

sobre a integração regional? Como a relação entre os setores público e privado condiciona a realização dos projetos? De que modo Estado e mercado interagem? Essas perguntas dão suporte a um questionamento mais geral, que conforma o seguinte problema de pesquisa: de que modo a política de infraestrutura interage e condiciona o processo de desenvolvimento?

Na tentativa de responder a essas questões, este trabalho utiliza uma combinação de variáveis que dá origem a uma tipologia, observada no gráfico a seguir:

**Gráfico 01. Modelos de desenvolvimento a partir da relação entre políticas de infraestrutura e cooperação entre os setores público e privado**



Fonte: Elaboração própria.

As variáveis independentes utilizadas são:

a) autonomia inserida, definida como o grau de cooperação entre os setores público e privado, a partir de uma operacionalização do conceito originalmente formulado por Peter Evans (1993; 2004), classificado em baixo ou alto;

b) política de infraestrutura, definida como o conjunto de obras de transporte, energia e comunicações, classificada em horizontal ou vertical, a partir de uma adaptação do modelo analítico desenvolvido por Peres e Primi (2009) para avaliar as políticas industriais.

Enquanto as políticas horizontais consistem, de um modo geral, em medidas genéricas voltadas para a qualificação de fatores de produção, sem distinguir setores específicos, as verticais estabelecem prioridades a partir de decisões estratégicas. Enquanto as primeiras tendem a reforçar

vantagens comparativas existentes, as segundas visam a criar vantagens competitivas. Assim, as políticas horizontais possuem baixa complexidade, focam, sobretudo, na eficiência das trocas e apresentam uma visão setorial, estática e de neutralidade em relação à intervenção estatal. Por outro lado, as verticais apresentam elevada complexidade, focam principalmente na eficácia, e possuem um perfil transversal, no sentido de articular diferentes políticas públicas. O quadro a seguir resume as principais características de cada uma delas.

Já a autonomia inserida é composta por duas dimensões: autonomia e parceria. A Parceria diz respeito a “um grupo concreto de conexões que ligam o Estado íntima e agressivamente a grupos sociais particulares com os quais o Estado compartilha projetos conjuntos de

#### Quadro 01. Políticas de Infraestrutura Vertical e Horizontal: Principais Características

Política de Infraestrutura	Horizontal	Vertical
Fundamento teórico	Ricardiano	Schumpeteriano
Caráter	Estática	Dinâmica
Vantagens	Comparativas	Competitivas
Ênfase	Eficiência	Eficácia
Mercado	Autoajustável; infraestrutura corrige falhas	Insuficiente; infraestrutura associada à indústria
Estrutura Produtiva	Não altera (especialização)	Altera (inovação)
Foco	Eficiência	Capacidades produtiva e tecnológica
Política Pública	Setorial	Transversal
Neutralidade	Neutra (em tese)	Seletiva
Nível de Capacidade Institucional Requerido	Baixo	Alto

Fonte: Elaboração própria.

transformação” (EVANS, 2004, p. 93). Em outras palavras, trata-se do grau de sinergia entre a burocracia e os grupos privados no processo de transformação industrial.

A Autonomia refere-se ao grau de independência da burocracia em relação ao capital privado nacional. O excesso de autonomia pode representar um Estado predatório, avesso ao capital nacional, ou até mesmo um desinteresse pelo setor privado. Por outro lado, a falta de autonomia pode ter como consequência a captura do Estado por grupos particulares e a existência de patrimonialismo.

A variável dependente é o *modelo de desenvolvimento*. Evidentemente, existem diversas abordagens para o conceito de desenvolvimento<sup>3</sup>, das mais diferentes matrizes teóricas. O enfoque adotado aqui é limitado a partir das variáveis apresentadas, ainda que se reconheça a existência de múltiplas dimensões, como o fazem, por exemplo, Sen (2000)<sup>3</sup> e Furtado (1984). Para Furtado, o desenvolvimento pode ser entendido como um processo de satisfação crescente das necessidades básicas da população e de redução das disparidades sociais (FURTADO, 1984, p. 11). Segundo o autor, “desenvolver-se é ascender na escala de realização das potencialidades dos homens como indivíduos e como coletividade” (FURTADO, 1984, p. 63).

O conceito de modelo de desenvolvimento adotado significa o padrão de políticas públicas

adotado e seu impacto previsto para a estrutura de produção de um país e, dessa forma, para o conjunto de sua sociedade. Sendo assim, por constituírem políticas públicas, os quatro tipos ideais são classificados como “Estados”; a adjetivação de cada um deles revela seu impacto esperado sobre a estrutura produtiva e, indiretamente, para a sociedade – autônomo, neoutilitário, facilitador e desenvolvimentista –, conforme será explicado mais adiante.

Esse impacto sobre a estrutura produtiva está associado à noção de *mudança estrutural*, que pode ser definida como o “processo de longo prazo pelo qual os países experimentam a transformação e a diversificação de suas estruturas produtivas e tecnológicas e, como resultado, da composição de suas demandas intermediária e final” (UNIDO, 2013, p. 30, tradução nossa)<sup>4</sup>. Observa-se, assim, se as variáveis apresentadas, autonomia inserida e política de infraestrutura contribuem para reproduzir ou alterar essas estruturas produtivas, principalmente a indústria e a economia de produtos primários (*commodities*). A partir de sua combinação, propõem-se quatro tipos ideais: Estado Neoutilitário, Estado Autônomo, Estado Facilitador e Estado Desenvolvimentista. Naturalmente, trata-se de tipos ideais e limitados às questões expostas. A esse respeito, Pedro Fonseca afirma:

“A forma bastante usual de construir conceitos

nas ciências humanas é através da elaboração de tipos ideais, seguindo a tradição weberiana. Nesta, como é sabido, cada categoria é definida através de um conjunto de atributos ao qual se chega a partir de um exercício da razão, sem se esperar, na realidade fática, que se encontrem todos os atributos nas diferentes situações concretas ou casos. Os conceitos, então, são construídos mentais e a aproximação entre eles e o real é sempre probabilística (FONSECA, 2014, pp. 3-4).”

Como afirma Huntington, “[...] compreender exige teoria; teoria exige abstração; abstração requer simplificação e ordenamento da realidade” (HUNTINGTON, 1996, p. 15). Nesse sentido, formulam-se as quatro categorias, que serão ilustradas com casos empíricos arquetípicos ao longo do texto. Assim, na origem do conceito de Estado Desenvolvimentista, estão as explicações do subdesenvolvimento sul-americano a partir de causas tais como a exploração das grandes potências sobre os países periféricos, o relativo atraso tecnológico, o predomínio da exportação de produtos primários, a herança colonial, entre outras. Indicadores de distribuição de renda, concentração da propriedade de terras, pobreza e analfabetismo ilustram esse quadro negativo. Para revertê-lo, defendem-se mudanças estruturais nas economias nacionais mediante a intervenção governamental nas áreas de infraestrutura, pesquisa e desenvolvimento, defesa, ciência e tecnologia, bem como o uso de uma política comercial agressiva combinada com ações de fortalecimento da indústria. Em

comum entre pensadores da CEPAL e autores *neoestatistas* – campo sintetizado por Peres e Primi (2009, p. 2) como “SES”, isto é, estruturalista, evolucionista e schumpeteriano – está a transformação da base material das sociedades como ponto de partida para o fortalecimento da democracia e a otimização da capacidade de implementar políticas públicas. Nesse sentido, o conjunto de políticas públicas derivadas dessa matriz e que combina política infraestrutural vertical com elevado grau de *autonomia inserida* será denominado de Estado Desenvolvimentista.

Por outro lado, autores da Teoria da Escolha Racional entendem que a intervenção do Estado está intrinsecamente associada com práticas de corrupção e com o predomínio do patrimonialismo e do clientelismo, visão também comumente difundida na grande imprensa do Brasil. Por essa ótica, burocratas limitam-se a maximizar autointeresse e a extrair oportunidades de ganho, ainda que à custa de menores retornos para a sociedade. A essa visão, será aplicada a noção de Estado Neoutilitário. Ainda, entre os que defendem a capacidade estatal e os que a rejeitam, há pelo menos outras duas correntes de pensamento intermediárias.

Uma delas defende a diminuição do papel do Estado a fim de fortalecer o setor privado. A lógica proposta é que o Estado intervenha sem privilegiar atores ou setores econômicos, de modo que forneça bens públicos que favoreçam

as forças do mercado – por essa ótica, mais eficiente do que a máquina pública na alocação dos recursos econômicos. As livres forças do mercado aumentariam as chances de equilibrar os níveis de oferta e demanda, reduzindo distorções que podem ser geradas pela intervenção governamental. O Estado pode contemplar setores negligenciados pelo mercado, corrigir suas falhas, alterar a expectativa dos atores e otimizar a interação entre as partes

Essa visão é classificada como *Estado Facilitador*. Enquanto para o Estado Neoutilitário a burocracia é, por definição, perniciososa, para o Estado Facilitador ela pode ser benéfica, desde que com atribuições mínimas.

Uma quarta concepção é marcada pela baixa cooperação entre setores público e privado. Preconiza que o Estado deve intervir e desconfia, ou mesmo ignora, o empresariado nacional. Por isso, é denominado de *Estado autônomo*.

O artigo está dividido em cinco seções. As quatro primeiras tratam, cada uma, das categorias mencionadas, sendo acompanhadas de um caso empírico que exemplifica o tipo ideal. A seção final retoma as principais ideias apresentadas e conclui acerca da aplicabilidade do modelo analítico para o estudo de outros casos.

## 2. Estado NeoUtilitário

O Estado NeoUtilitário apresenta níveis reduzidos ou nulos nas duas dimensões. Em relação à infraestrutura, não há política pública ou ela é pouco significativa, já que o mercado é responsável pela provisão infraestrutural. O grau de autonomia inserida é também muito reduzido, dado que não há que se falar em autonomia e parceria, pois o modelo nega a burocracia enquanto ator capaz de gerar benefícios. O modelo pode evoluir tanto para o Estado Facilitador (graficamente, à direita), se o grau de cooperação entre Estado e sociedade evoluir; ou para o Estado autônomo, na hipótese de adoção de projetos infraestruturais verticais conduzidos pelo Estado.

As premissas teóricas desse modelo residem na Teoria da Escolha Pública, que tem como expoentes Gordon Tullock, James Buchanan, entre outros, e constitui uma corrente da Teoria da Escolha Racional. Segundo essa visão, a ação governamental deve ser, sempre que possível, substituída pelo mercado. Isso porque o burocrata seria um agente autointeressado e racional, maximizador de utilidade, de modo que, se houver oportunidades de ganhos, não hesitará em utilizar a máquina pública em troca de vantagens pessoais. Agentes privados receberão privilégios de mercado e obterão, graças a esse acesso, benefícios superiores aos que, em condições normais, o mercado lhes forneceria

(*rent-seeking*).

Com base nessa visão, o modelo enfatiza o risco de captura do Estado por grupos de interesse e os prejuízos originados pela corrupção. Entende-se, por essa ótica, que o Estado deve exercer somente o papel de um “vigia noturno”, protetor dos indivíduos, dos contratos, e da propriedade (EVANS, 1993; 2004, p. 54). Como destaca Evans, essa visão ignora o papel da história, dos costumes e das instituições. Nega o espírito público e a complexidade das interações sociais, bem como o papel do Estado na criação e no funcionamento dos mercados (POLANYI, 2000). Acredita que a “mão invisível” do mercado pode gerar bem-estar para o conjunto da sociedade (EVANS, 1993; 2004, pp. 54-55).

Um exemplo de Estado Neoutilitário, à luz das variáveis desse trabalho, é o governo de Fernando Collor de Mello (1990-92) no Brasil. No que se refere à infraestrutura, apesar de ter criado uma pasta ministerial exclusiva para a área, não se vislumbram políticas públicas verticais relevantes, apenas a execução de uma agenda minimalista para o setor (políticas horizontais). A expectativa era, em síntese, menos Estado e mais mercado; no caso da infraestrutura, ambicionava-se a participação do capital estrangeiro, o que só viria a ocorrer com intensidade a partir de 1994, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Em seu primeiro dia do governo, o então Presidente Collor editou a

Medida Provisória número 155/90, que posteriormente deu origem à Lei 8.031/90, de 12 de abril de 1990, instituidora do Programa Nacional de Desestatização (PND):

Art. 1º É instituído o Programa Nacional de Desestatização, com os seguintes objetivos fundamentais:

I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;

II - contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público;

III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada (BRASIL, 1990, grifo nosso).

Naquele contexto, o Presidente pretendia marcar o rompimento com o modelo de substituição de importações e as políticas desenvolvimentistas. Na primeira semana de governo, foram extintas onze empresas estatais (que empregavam 14.500 trabalhadores) e treze outras agências (SCHNEIDER, 1992, p. 5). A lista inicial proposta pelo PND incluía 31 empresas a serem privatizadas (LIMA, 2012, p. 92), processo conduzido por uma Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização (SCHNEIDER, 1992, p. 14).



Em relação à variável autonomia inserida, as dimensões de autonomia e parceria pouco se aplicam. A respeito da autonomia, o governo de Collor tinha pouca crença no papel da burocracia enquanto portadora de visão de futuro, o que ficou em evidência pela sua famosa campanha de “caça aos marajás” (*ibidem*, p. 12). Consequentemente, prevalecia a visão neoutilitarista sobre a burocracia, considerada como excessiva, privilegiada e ineficiente.

No que concerne à parceria, embora o governo seja simpático ao mercado, não atua em seu benefício; prevalece, pois, o *laissez-faire*. Note-se, por exemplo, que a privatização da siderúrgica Usiminas, uma das estatais mais lucrativas da época, beneficiou o capital nacional, no caso, o Grupo Gerdau S.A, que adquiriu a maior parte da empresa. Não obstante, Collor criticava a indústria automobilística nacional, considerada protegida e subsidiada, e defendia a produção estrangeira, tida como mais competitiva, eficiente e de maior qualidade (LIMA, 2012, p. 90). Assim, o então presidente tinha pouco interesse em projetos compartilhados com o setor privado (EVANS, 2004, p. 101), embora desejasse o fortalecimento do mercado a qualquer custo. A abertura ao mercado internacional era tida como a solução para todos os problemas (*ibidem*, p. 202).

Em síntese, o Estado neoutilitário prioriza políticas horizontais. Não há cooperação entre

setores público e privado (autonomia inserida) ou ela se dá em níveis muito reduzidos, visto que a atuação governamental pode gerar distorções, gerando *rent-seeking* e corrupção, de modo que enfraquece o poder de alocação do livre-mercado.

### 3. Estado Autônomo

O Estado Autônomo caracteriza-se pela combinação de políticas de infraestrutura de caráter vertical com baixo nível de inserção autônoma. A política infraestrutural é seletiva, orientada estrategicamente, e parte do pressuposto de que o mercado é insuficiente, por isso o Estado precisa intervir. Todavia, o nível de inserção autônoma é reduzido, visto que a dimensão “parceria” entre setor público é muito baixa ou até mesmo conflitiva. A autonomia da burocracia existe e prevalece na direção do modelo de desenvolvimento.

Se o nível de cooperação entre setor público e privado progredir, esse Estado se encaminha para o modelo de Estado Desenvolvimentista (graficamente, movimenta-se à direita). Porém, se os projetos infraestruturais forem abandonados, poderá migrar para o Estado neoutilitário: conflito entre setor público e privado e ausência de iniciativas transformadoras (graficamente, movimento para baixo).

Um exemplo relativamente representativo do Estado Autônomo é a Venezuela desde a

chegada do governo de Hugo Chávez. Para analisar esse caso, é preciso compreender primeiramente a estrutura econômica do país. Há de se reconhecer que o elevado peso do petróleo constitui um obstáculo para a existência de grupos industriais, haja vista o problema da doença holandesa, isto é, a facilidade para importar produtos industrializados em razão do intenso ingresso de divisas originado da exportação do recurso natural, que gera dificuldades em incentivar a produção nacional.

A dificuldade foi reconhecida por Celso Furtado antes mesmo de a expressão *dutchdisease* ser criada (FURTADO, 2008, pp. 74-75), configurando uma armadilha de subdesenvolvimento. Contudo, não se trata de uma trajetória com efeito *lock in*, isto é, cuja saída seja inviável ou tenha custos insuperáveis. O próprio Furtado via com otimismo o caso da Venezuela:

[...] apresenta-se à Venezuela, claramente, a possibilidade de seguir um curso histórico distinto [...] a Venezuela tem uma possibilidade real de passar do subdesenvolvimento ao desenvolvimento, mas só através de um projeto político, não através da dinâmica espontânea do sistema econômico (FURTADO, 2008, p. 23).

A razão para o otimismo consistia na possibilidade de utilizar as receitas do petróleo a fim de diversificar a estrutura produtiva do país, para o que Furtado sugeria como medidas: o aumento de eficiência na produção agropecuária, o aprofundamento da industrialização (maior

amplitude e complexidade), o aumento do investimento em pesquisa, assistência técnica à classe empresarial e a elevação do nível técnico e educacional da população (FURTADO, 2008, pp. 60-63). Portanto, apesar dos constrangimentos estruturais, eles não são definitivos, de modo que existe espaço para a cooperação entre os setores público e privado. Parafraseando o autor, nem a estagnação, nem o desenvolvimento são fatalidades.

Entretanto, verifica-se que essa cooperação é extremamente reduzida e, em alguns casos, inexistente. Desde 2002, as quatro entidades empresariais mais relevantes perderam espaço no processo de tomada de decisão do governo: a Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela (Fedecámaras) – até então o mais tradicional e influente grupo de representação empresarial –, a Confederación Venezolana de Industriales (Conindustria), o Consejo Nacional del Comercio y los servicios (Consecomercio) e a Federación Nacional de Ganaderos de Venezuela (Fedenaga) (PINHEIRO, 2009, p. 6). Esses grupos perderam força política, enquanto outros se fortaleceram e, graças ao acesso privilegiado à Presidência, tornaram-se os principais atores políticos do país. São eles: líderes políticos do Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), conselheiros do presidente, boliburguesia<sup>6</sup> e militares. Segundo Parag Khanna, a indústria manufatureira entrou em colapso após a chegada dos partidários

de Chávez, que assumiram os conselhos gestores das empresas, processo acompanhado por um processo de “fuga de cérebros” de trabalhadores qualificados em várias áreas (KHANNA, 2008, p. 196).

No que concerne à estrutura produtiva, não há planos para o agronegócio ou para o desenvolvimento industrial e, de um modo geral, são raros os esforços para a produção de insumos na Venezuela (RAMPONI & PINHO, 2012, pp. 26; 28). As oportunidades de gerar um projeto industrializante e de desenvolvimento produtivo são quase que integralmente preenchidas pelo capital estrangeiro. Segundo Ramponi e Pinho, a produção de manufaturas cresceu cerca de 40% entre 2008 e 2011, em grande medida devido à chegada de fábricas chinesas, como a inauguração da montadora Orinoquia, em 2010, especializada em telefones celulares e instalada na base militar de Francisco Miranda, em Caracas. Em 2014, o presidente Nicolás Maduro anunciou a criação de duas zonas econômicas especiais para empresas chinesas destinadas à produção de máquinas e materiais de construção, além de acordos em outros setores produtivos<sup>7</sup>. A China, ademais, responde por metade do investimento estrangeiro na Venezuela, e vendeu ao país navios petroleiros para transportar o recurso até o Leste Asiático (KHANNA, 2008, p. 199). Portanto, fica evidente o reduzido nível de autonomia inserida, tanto na economia quanto na política.

Não obstante, em relação à infraestrutura, a Venezuela tem formulado diversos projetos de caráter vertical, principalmente no setor de energia. É o caso do “Grande Gasoduto do Sul”, um gigantesco projeto que, saindo da Venezuela, passaria pela Amazônia e chegaria ao Nordeste do Brasil; em uma segunda etapa, passaria pelo estado de São Paulo, indo até Uruguai e Argentina<sup>8</sup>, de modo a conformar uma rede continental de energia (KHANNA, 2008, p. 199). No Caribe, o país propôs a criação do gasoduto “Transcaribenho”. Em parceria com a Colômbia, o país propôs o gasoduto “Transguajiro”, que liga os dois países e tem capacidade para transportar 500 milhões de pés cúbicos diários de gás (OLIVEIRA, 2011, p. 140). O Transguajiro está em funcionamento e permite a exportação de gás natural da Colômbia para a Venezuela; quando as jazidas do Orinoco estiverem sendo exploradas, o fluxo inverter-se-á (FUSER, 2015).

No plano nacional, existem obras planejadas para dar conta do problema da falta de alimentos e do abastecimento. É o caso dos Projetos Agrários Socialistas da Planície de Maracaibo e de José Inácio de Abreu e Lima, que reúnem a construção de vias de acesso local à zona produtiva e de fábricas e estruturas de armazenamento (silos). São obras que buscam promover a indústria alimentícia, em especial de derivados de soja<sup>9</sup>, e pertencem a uma iniciativa de cooperação técnica firmada em 2009 durante os governos de Lula e Chávez, que inclui o

treinamento de técnicos de produção e a transferência de tecnologia brasileira para gerar um sistema de agricultura familiar. A empreiteira brasileira Odebrecht é a principal encarregada em prover a infraestrutura dos dois projetos<sup>10</sup>.

As iniciativas na área energética, ainda que pertençam ao principal setor da economia venezuelana – o complexo de petróleo e gás –, utilizam essa base para inovações relativas. Elas são orientadas pela estratégia de integração regional e complementadas pela criação de empresas nesse setor. É o caso da Petroamérica, que se subdivide em três unidades: a Petrocaribe, que envolve diversos países caribenhos; a Petroandina, que agrupa os países que fazem parte da Comunidade Andina de Nações (CAN) e a Petrosur, que reúne Argentina, Uruguai e Brasil (MARIANO, 2014, p. 256; OLIVEIRA, 2011, p. 137). Com o Equador, a estatal venezuelana PDVSA acordou a criação de empresas mistas para exploração, armazenamento e refino do gás, além da criação de uma nova refinaria, a Refinaria do Pacífico<sup>11</sup>. Com o Brasil, acordou a criação da Refinaria Abreu e Lima.

Portanto, o Estado Autônomo é caracterizado por iniciativas inovadoras na infraestrutura, de caráter vertical, com atuação seletiva em determinados setores e sentido estratégico. Todavia, possui nível reduzido de autonomia inserida, visto que a cooperação entre setor público e privado é muito baixa, e até mesmo

conflitiva, de modo que a burocracia centraliza a gestão da economia. Essa falta de cooperação reflete-se em prejuízos na capacidade produtiva e na implementação/execução problemática de projetos<sup>12</sup>.

#### **4. Estado Facilitador**

O Estado Facilitador combina um alto nível de autonomia inserida com projetos infraestruturais de corte horizontal, que buscam reforçar as vantagens comparativas do sistema produtivo nacional. Se o nível de cooperação entre setor público e privado retroceder, esse Estado encaminha-se para o modelo de Estado Neoutilitário: conflito entre Estado e sociedade e política de infraestrutura ausente ou pouco significativa (graficamente, movimenta-se à esquerda). Se passar a investir em políticas verticais, pode transformar a estrutura produtiva, incorporando tecnologia e aumentando o valor agregado de sua produção e, como resultado, aproxima-se do Estado Desenvolvimentista (graficamente, movimento para cima).

Os pressupostos teóricos do Estado Facilitador residem em uma visão específica sobre o papel das instituições e do Estado, especialmente no sentido de reduzir a atuação estatal e de aumentar a liberdade dos agentes privados, garantindo também os direitos de propriedade, o que aumenta a credibilidade das regras do jogo e, dessa forma, aumenta a previsibilidade das

interações. Nesse sentido, reformas como, por exemplo, Poderes Judiciários e bancos centrais independentes, sinalizariam um caráter imparcial da intervenção estatal. Com efeito, haveria uma alteração na estrutura de recompensas da sociedade, de modo que o ambiente para a atividade produtiva seria fortemente otimizado. Como resultado, aumentaria a participação do setor privado<sup>13</sup>, que teria condições de desenvolver suas vantagens comparativas.

O conceito do Estado Facilitador assemelha-se à visão do Banco Mundial apresentada em seu relatório de 1994, *Infrastructure for Development*. Influenciado pelo contexto da época, o relatório sugere três medidas: 1) aplicar princípios comerciais de operação na infraestrutura (autonomia gerencial e financeira, orçamentos baseados nas receitas dos usuários); 2) aumentar a competição, expandido a participação do setor privado; 3) aumentar a participação dos usuários nas fases da política pública (planejamento do projeto, manutenção, monitoramento) (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 8).

Entre as premissas do relatório, destaca-se o entendimento de que o bom desempenho da infraestrutura não está relacionado ao nível de renda do país, e sim a boas políticas setoriais. Para tanto, a variável chave estaria em os Estados serem capazes de prover ambientes institucionais favoráveis à operação das forças de mercado. Em termos teóricos, essa visão

também está associada às premissas de North e Weingast (1989). Segundo tais autores, as instituições políticas precisam ser capazes de limitar a intervenção do Estado, de modo que os direitos privados e os mercados prevaleçam: essas são as condições fundamentais do crescimento econômico (NORTH & WEINGAST, 1989, p. 808). Com premissas semelhantes, Acemoglu e Robinson (2012) explicam o papel das instituições inclusivas que, ao garantir a propriedade privada e a concorrência, favorecem a inovação tecnológica e, por conseguinte, o crescimento sustentado. Haveria, por essa ótica, um ciclo virtuoso mediante o qual as instituições políticas e econômicas inclusivas reforçavam-se mutuamente, garantindo a pluralidade e a democracia e, ao mesmo tempo, diminuindo as chances de surgirem relações extrativas ou de um governante autoritário prejudicar o bom funcionamento desse capitalismo virtuoso com crescimento (ACEMOGLU & ROBINSON, 2012).

O conceito de Estado Facilitador foi formulado por Justin Lin e parte do pressuposto de que a intervenção governamental justifica-se tanto devido a falhas de mercado em termos da dificuldade de coordenar os agentes econômicos quanto em razão de externalidades em relação a assimetrias de informação sobre oportunidades de negócio mais ou menos lucrativas. Essas limitações condicionam a intervenção do governo a um papel facilitador, isto é, de favorecer o aproveitamento ótimo da estrutura

produtiva já existente no país. O Estado Facilitador consiste em “um Estado que facilita a habilidade do setor privado em explorar as vantagens comparativas de um determinado país” (traduzido de LIN & CHANG, 2009, p. 484), com foco nos fatores que esse país possui no presente (recursos naturais, perfil da força de trabalho, capital, entre outros), não naqueles que gostaria de ter. Segundo o autor, se a intervenção governamental ocorrer em setores nos quais o país não possui vantagens, haverá prejuízo sobre a competição, já que haverá a necessidade de proteger firmas, gerando desperdício de esforços e atrasando a acumulação de capital (*idem, ibidem*). Segundo Lin, adotar a estratégia de seguir vantagens comparativas permite a um país modernizar sua estrutura industrial e produtiva, como teria sido o caso das experiências históricas de desenvolvimento de Finlândia e Coreia do Sul. Na operacionalização do conceito de Lin, este trabalho assume que essa modernização preconizada pelo autor (catch up produtivo e tecnológico) não se verifica, embora adote os outros atributos e componentes do conceito de Estado Facilitador.

O Chile, desde o advento da coalizão política da Concertación (1990-2010), pode ser enquadrado nesse conceito. Até o governo de Salvador Allende em 1973, o modelo de desenvolvimento chileno era orientado *hacia dentro* e seguia as recomendações da Cepal. Após o golpe, os militares chilenos buscaram suporte ideológico com os

chamados Chicago Boys, um grupo de economistas chilenos, com formação na escola liberal norte-americana, que passou a implementar reformas liberalizantes no país. Como resultado, ainda na década de 70 cresceu a repressão aos trabalhadores. A privatização ocasionou a concentração da propriedade em poucos conglomerados financeiro-industriais, que adquiriram as antigas empresas estatais (SIGMUND, 2000, p. 191). Com a abertura comercial, a indústria manufatureira foi progressivamente sendo extinta, de modo que o país especializou sua produção cada vez mais (KRETER, 2006, pp. 67; 139). Assim, de 1978 a 1998, o cobre representou cerca de 40% do total exportado, tendência que permanece até hoje<sup>14</sup>.

O modelo dos Chicago Boys, reforçado pelo peso da exportação de cobre, permaneceu como herança estrutural. Nas décadas seguintes, o país acordou diversos tratados de livre comércio, com Estados Unidos, México, Canadá, China, Coreia do Sul, Austrália, entre outros, sendo inclusive convidado a participar do NAFTA (*ibidem*, p. 46). Com uma das menores tarifas externas médias do mundo, na ordem de 2%, (BOSCHI & GAITÁN, 2008, pp. 16-17), o país passou a se considerar como a ponte estratégica entre a América do Sul e a região da Ásia-Pacífico<sup>15</sup>.

A partir da chegada ao poder da Concertación, a relação entre setor público e privado

transformou-se da aliança informal entre militares e conglomerados em uma relação entre a burocracia e o empresariado. Além da maior participação, o sistema passou a promover a proteção social, com medidas de combate à pobreza e de seguridade social. Estabeleceu-se, portanto, um nível crescente de autonomia inserida, mais pela parceria e menos pela autonomia.

A cooperação baseia-se em uma alta participação do empresariado na tomada de decisão e em um canal de comunicação permanente entre governo e corporações privadas. Segundo José Porras,

[...] “o governo acabou reconhecendo as associações empresariais como suas principais interlocutoras sociais para tratar dos temas da agenda econômica e, de modo implícito, tornando-as co-responsáveis por suas decisões (PORRAS, 2003, p. 25, tradução nossa).”

Essa cooperação tem como um de seus componentes o elevado grau de organização corporativa de setores e empresas chilenos, tais como: Sociedad de Fomento Fabril de Chile (SOFOFA), Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), Cámara de Comercio de Santiago (CCS), Asociación de Exportadores de Manufacturas (ASEXMA). A SOFOFA, por exemplo, propôs a chamada “Agenda Pró-Crescimento” que, discutida com o governo, converteu-se em política de Estado durante o governo de Ricardo Lagos (2000-2006) (BOSCHI & GAITÁN, 2008, p. 9).

Desde os anos 1980, diversos empresários assumem com frequência cargos no governo, inclusive como ministros, antes mesmo da chegada ao poder da Concertación. Foi o caso de Juan Délano, ministro da Economia (1985-1987), antigo presidente da Câmara de Comércio, responsável pela criação de comissões temáticas setoriais a fim de promover o entendimento entre governo e empresariado (PORRAS, 2003, p. 26). Recentemente (2010-2014), assumiu a presidência um dos maiores empresários do país, Sebastián Piñera, que derrotou a Concertación nas eleições nacionais. Por conseguinte, verificou-se que a autonomia inserida é marcada não só pelo alto nível de parceria, mas também por um enfraquecimento da dimensão de autonomia, dada a prevalência dos interesses privados nas instituições governamentais<sup>16</sup>.

Em relação à infraestrutura, o país apresenta um predomínio de políticas horizontais. Em geral, trata-se de iniciativas que não são articuladas com a indústria e não buscam promover um setor em particular. Objetivam, no entanto, reduzir custos de transação e aumentar a eficiência da infraestrutura de modo a fortalecer as vantagens comparativas do país. Segundo Boschi e Gaitán, o “Chile replica a sua política de cooperação entre Estado e Mercado para reforçar o conhecimento em áreas onde tem liderança, principalmente na agroindústria” (BOSCHI & GAITÁN, 2008, p. 22).

Em 2014, a presidenta Michelle Bachelet anunciou um plano de investimentos em infraestrutura de US\$4 bilhões, composto por 14 projetos. O governo desejava contar com a participação privada, visto que objetivava “dar um forte impulso a nossa economia através de grandes investimentos com a ativa participação do setor privado, já que esperamos que a metade da execução do transporte urbano e suburbano seja feita através de concessões” (CHILE, 2014). O plano envolve melhorias em diversos setores e localidades: trechos de ferrovias congestionadas, teleféricos, extensão de duas linhas de metrô em Santiago, um novo corredor de ônibus em Antofagasta<sup>7</sup>, nova conexão na rede ferroviária para unir a estação de trens com o centro de Concepción, entre outras. Também planeja-se aumentar a pavimentação de rodovias abaladas pelo terremoto no norte do País, bem como melhorar as instalações de aeroportos (Santiago, Iquique, Calama, La Serena Concepción e Temuco). De um modo geral, os projetos situam-se justamente nas cidades mais importantes do país: Santiago, Valparaíso, Concepción e Antofagasta .

Em seu discurso, a presidenta Bachelet afirmou: “As cidades de amanhã devem estar *inseridas de forma eficiente nas demandas econômicas de cada área*, que também precisam ser atraentes para o turismo, amigáveis para seus moradores e gentis com o meio-ambiente” (traduzido de CHILE, 2014, grifo nosso). Fica claro, portanto,

o perfil horizontal da política de infraestrutura: melhorias genéricas combinadas com obras que fortalecem sistemas produtivos locais já dinâmicos.

Desse modo, o Estado Facilitador, fundamentado em um alto nível de cooperação entre os setores público e privado, reforça as vantagens comparativas e disponibiliza um conjunto de projetos de caráter horizontal, sem articulação com a política industrial ou busca pela inovação. No caso do Chile, a infraestrutura favorece a exportação de *commodities* (cobre e outros minérios, frutas e peixes) e beneficia o empresário nacional, que possui participação e elevado peso no processo de tomada de decisão governamental.

## 5. Estado Desenvolvimentista

O Estado Desenvolvimentista apresenta elevados níveis de autonomia inserida combinados com políticas de infraestrutura verticais. Com base em relações sinérgicas entre os setores público e privado, os projetos infraestruturais buscam dinamizar a economia, promover setores e inovar, com foco no aumento da competitividade da economia. Por isso, estão associados normalmente com a política industrial e se destacam no planejamento governamental.

Em relação às possibilidades de transformação, o Estado Desenvolvimentista pode tornar-se Facilitador (graficamente, para baixo) à medida



que perder seu caráter schumpeteriano, de inovação e de apoio à indústria, e adotar medidas genéricas que favoreçam a economia sem diferenciação, reforçando vantagens comparativas existentes. Pode, também, tornar-se Estado Autônomo se prejudicar as relações entre Estado e sociedade, de modo que o governo passe a gerir, sem parceria do setor privado, o desenvolvimento nacional.

O Estado Desenvolvimentista apresenta diversos elementos em comum com o Estado Desenvolvimentista conceituado por Evans (2004), mas também diferenças. Em comum estão: 1) a intervenção estatal em apoio à industrialização (papel ativo); 2) burocracia forte e meritocrática (weberiana); 3) autonomia inserida, que permite a institucionalização de canais de negociação entre setores público e privado (FONSECA, 2014, p. 11; EVANS, 1993; 2004). Enquanto os itens 2 e 3 podem ser reunidos sob o mesmo prisma, da autonomia inserida, adota-se outro enfoque para examinar o maior ou menor grau de apoio estatal à industrialização. Enquanto Evans realiza um estudo comparado entre a cooperação ente setores público e privado, este trabalho articula essa variável com o papel da infraestrutura. Examina a relação das políticas infraestruturais com a estrutura produtiva, de modo a verificar se prevalece um padrão horizontal ou vertical. Dessa forma, conforme exposto, permite caracterizar o Estado e sua relação com o desenvolvimento.

No Brasil, à luz do referencial analítico proposto, entende-se que o governo de Juscelino Kubitschek (1955-61) constitui um exemplo de Estado Desenvolvimentista. Durante seu governo foi implementado o Plano de Metas, o “mais completo e coerente conjunto de investimentos até então planejados na economia brasileira”, “a mais sólida decisão consciente em prol da industrialização econômica na história desse país”, a “mais ampla ação orientada pelo Estado, na América Latina, com vistas à implantação de uma estrutura industrial integrada” (LESSA, 1982, pp. 27; 34)”.

Em relação à infraestrutura, a política aplicada caracterizava-se como vertical em virtude de pelo menos quatro razões. Primeiro, continha um sentido estratégico, com a integração territorial do Brasil a partir das rodovias radiais oriundas da recém-construída Brasília, meta síntese do Plano<sup>8</sup>. Segundo, estava articulada com a indústria (transversalidade), em especial a combinação entre a expansão rodoviária e a expansão da indústria automobilística, de modo a promover encadeamentos para trás. Terceiro, é schumpeteriana, visto que buscava inovar a estrutura produtiva. Quarto, visava ao incremento da capacidade produtiva e tecnológica.

O Plano de Metas elegeu cinco áreas prioritárias: energia, transporte, indústria de base, alimentação e educação, dos quais a infraestrutura (energia e transporte) constituía 71,3% do total

de recursos, previsto para 31 metas: “as áreas de atuação pública e privada ficavam definidas de forma a realizar as inversões de capital público em obras de natureza básica ou infraestrutural e [...] facilitar e estimular as atividades e investimentos privados” (ORENSTEIN & SOCHACZWESKI, 1992, p. 176).

Naquele contexto, inicialmente o setor privado não tinha interesse pelo setor de infraestrutura. O setor de transportes, em especial, foi herdado do modelo agroexportador, como as ferrovias utilizadas para a exportação de café. Porém, com o Plano de Metas alterou-se a matriz: “o conceito de ferrovia como meio de ampliação de fronteira agrícola foi substituído pelo de rodovia de penetração” (LESSA, 1982, pp. 37-38). O Plano de Metas atingiu seus objetivos quase que integralmente: no setor ferroviário, as metas foram parcialmente atingidas (construção de novas vias e melhoria de existentes); no rodoviário, superadas, a estrutura cresceu em extensão e qualidade<sup>19</sup>, de modo que o transporte de cargas por esse modal tornou-se dominante; em relação ao fornecimento de energia elétrica, elevou-se a capacidade de distribuição e de geração. Para obter essa elevada taxa de realização, foi fundamental o tratamento cambial diferenciado, visto que tais setores eram considerados de interesse para a economia nacional (*ibidem*, p. 172).

Em relação à variável autonomia inserida, cabe

um exame pormenorizado de cada uma de suas dimensões constitutivas. Em contraste com o modelo do Estado Neoutilitário, a burocracia é pré-condição para desenvolver o potencial do Estado Desenvolvimentista. No governo JK, a autonomia da burocracia residia nos chamados “bolsões de eficiência” ou “administração paralela” (LAFER, 1975, p. 40), ou seja, grupos ou agências da administração indireta, dos quais a espécie mais conhecida são os Grupos Executivos. Os projetos do Plano de Metas atribuídos a esses grupos e com financiamento garantido pelo BNDE atingiram 102% de suas metas, enquanto os de responsabilidade da burocracia tradicional cumpriram somente 32% (EVANS, 1993). A burocracia do antigo DASP não estava preparada para implementar um Plano com tamanha magnitude<sup>20</sup>. Os grupos contavam com representantes de várias instituições: da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), dos ministérios envolvidos, do Banco do Brasil (Carteira de Câmbio e Comércio Exterior) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) (LESSA, 1982, p. 110)<sup>21</sup>.

Cada ator envolvido na dinâmica possuía uma atribuição definida. O BNDE era responsável por empréstimos de longo prazo; a SUMOC concedia permissões especiais para importação. Havia, ademais, autarquias setoriais: rodovias (Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER), ferrovias (Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima – RFFSA<sup>22</sup>), hidrovias

(Comissão de Marinha Mercante).

A elevada eficácia pode ser explicada a partir do mecanismo de relacionamento dos Grupos com o setor privado, para quem eram concedidos benefícios à medida que as exigências estipuladas pelo governo eram cumpridas (mecanismos de controle recíproco). Do lado dos benefícios, por exemplo, havia o uso de uma taxa de câmbio estável e subsidiada para importação de partes complementares do setor produtivo envolvido, a liquidação de empréstimos externos com taxas cambiais igualmente favorecidas, o financiamento em longo prazo pelo BNDE para inversões. Do lado das exigências, os Grupos acompanhavam a evolução da produção e o cumprimento da taxa de participação de produtos nacionais (LESSA, 1982, pp. 109-110). Para tanto, os Grupos tinham competência para editar normas e recomendar a outros órgãos federais a concessão ou revogação de tais benefícios ao setor privado. Portanto, os grupos constituíam “centrais de coordenação” setoriais, que respondiam a um Conselho de Desenvolvimento diretamente subordinado à Presidência da República (ORENSTEIN & SOCHACZWESKI, 1992, p. 176). A eficácia dos grupos foi tamanha, que Evans chega a compará-los com o MITI japonês e com o Departamento de Desenvolvimento Industrial (DDI) de Taiwan (EVANS, 1993).

A dimensão de parceria entre Estado e setor

privado era concretizada a partir de três instrumentos principais (LESSA, 1982, pp. 106-107):

- a) proteção cambial, com o uso de taxas preferenciais para importação de equipamentos, mecanismo que permaneceu inalterado mesmo com as reformas cambiais durante o período;
- b) crédito de longo prazo subsidiado e apoio na obtenção de empréstimos externos, disponibilizado pelo BNDE, que avalizava empréstimos; crédito em longo prazo (juros baixos);
- c) reserva de mercado interno para as indústrias emergentes envolvidas no Plano.

O Plano de Metas materializava muitas das ideias contidas no modelo de desenvolvimento desequilibrado (HIRSCHMAN, 1961), especialmente a partir da noção de demanda derivada (LAFER, 1975, p. 36). Permitiu a formação de encadeamentos para trás e para frente. A expansão da indústria automobilística, por exemplo, que apresenta forte encadeamento para trás, trouxe resultados expressivos. Em 1955, havia 700 fábricas de autopeças; em apenas cinco anos depois, 1200. De um modo geral, as metas para aumento da produção, com índices de nacionalização elevados (em média 90%), foram atingidas (LESSA, 1982, p. 48).

Na construção naval, a meta era a construção de dois estaleiros para produção de grandes embarcações, além do reaparelhamento de 14 então existentes. Na prática, essa indústria nascente

recebeu diversas encomendas: em 1960, lançou ao mar um navio de 1.550 toneladas. Novamente foram obtidos altos índices de nacionalização (50 e em alguns casos 90%) (*ibidem*, p. 50). Aumentou a frota de navios de diversos tipos: navios de cabotagem, de longo curso, frota fluvial e até mesmo de navios petroleiros.

Portanto, a parceria foi concretizada tanto pela eliminação de “estrangulamentos”, carências que a indústria sofria em termos de energia, transporte e insumos, quanto pelo apoio estatal à produção em diversas frentes (“pontos de germinação”) (LAFER, 1975, p. 35), que teve como resultado um acréscimo da complementaridade produtiva nacional<sup>23</sup>. Ademais, para além da produção, o governo JK permitiu ampliar a integração territorial do Brasil, interligando o espaço nacional. Expandiu o alcance do Estado para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e tornou-o verdadeiramente nacional<sup>24</sup>.

De um modo geral, em suma, o Estado Desenvolvimentista do período JK, ao combinar políticas infraestruturais de corte vertical com um alto nível de autonomia inserida, ainda que a burocracia não fosse a tradicional, e sim marcada pela presença de grupos executivos insulados do jogo político tradicional, logrou obter a transformação produtiva do Brasil. Nesse processo, a indústria evoluiu quantitativa e qualitativamente, de modo que alcançou alguns dos “estágios superiores de uma pirâmide industrial

integrada” (LESSA, 1982, p. 100). Portanto, com base nessa sinergia, o Estado Desenvolvimentista extrai altos níveis de desenvolvimento a partir da combinação entre infraestrutura vertical e cooperação entre Estado e setor privado<sup>25</sup>.

## 6. Considerações Finais

Este artigo procurou estabelecer um modelo analítico que pudesse categorizar as interações entre as diferentes políticas de infraestrutura e o padrão de relacionamento entre os setores público e privado. Em relação às primeiras, foram classificadas como horizontais, quando seu princípio norteador fosse a busca pela eficiência e têm como foco o fortalecimento de vantagens comparativas, e verticais, quando sua essência fosse a busca pela construção de capacidades produtivas e tecnológicas, articuladas à indústria, e seu foco fosse a criação de vantagens competitivas. A implementação de tais políticas depende do contexto social e institucional em que operam. Por isso, a inclusão da variável autonomia inserida permite avaliar o grau de sinergia entre os setores público e privado.

Ao combinar as dimensões da política infraestrutural e da autonomia inserida, chegou-se à tipologia que caracteriza o modelo de desenvolvimento. Desenvolvimento entendido de modo restrito às variáveis apresentadas, mas em um modelo que busca permitir a compreensão de quatro padrões claros e distintos entre si: o

Estado Neoutilitário, o Estado Autônomo, o Estado Facilitador, e o Estado Desenvolvimentista. Para ilustrar esses tipos ideais, foram escolhidos, respectivamente, Brasil (governo de Collor de Mello), Venezuela desde Hugo Chávez, Chile desde o advento da Concertación e Brasil novamente (governo de Juscelino Kubitschek).

Verificou-se que as quatro categorias permitiram relacionar com êxito o grau de cooperação entre os setores público e privado com o perfil da política de infraestrutura. Em termos metodológicos, a tipologia apresentada produz um conjunto de generalizações (tipos) com poder explicativo, que são suscetíveis a novos estudos de casos derivados e úteis na construção de novas teorias. As vantagens desse método são as seguintes: evita a simplificação excessiva, evidencia semelhanças e diferenças entre casos, facilitando a comparação, e incorpora efeitos de interação entre as variáveis. A partir de uma proposta descritiva, classificativa e explicativa, a tipologia pode ser especialmente útil para o tomador de decisão, o qual pode diagnosticar situações emergentes e adotar as soluções necessárias sempre que um padrão se apresentar. Por exemplo, sempre que um padrão de política pública se verificar, espera-se que sejam favorecidos um setor A ou B, com resultados econômicos e sociais esperados. Ademais, os tipos ideais não apenas evidenciam a estratégia governamental para a estrutura produtiva, como também permitem traçar os resultados esperados em termos de desenvolvimento econômico.

Portanto, tendo em vista sua fundamentação teórica e metodológica, tais categorias podem ser aplicadas em estudos de casos em diferentes contextos e regiões do mundo. Uma vez identificada, a tipologia permite observar qual o resultado esperado das políticas públicas para o desenvolvimento de um determinado território.

## Bibliografia

ACEMOGLU, D. & ROBINSON, J. *Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty*. New York: Crown, 2012.

BANCO MUNDIAL. *World Development Report 1994: Infrastructure for Development*. Washington, D. C.: World Bank, 1994.

BOSCHI, R. & GAITÁN, F. “Gobiernos progresistas, agendas neo desarrollistas y capacidades estatales: la experiencia reciente en Argentina, Brasil y Chile.” In: LIMA, M. R. S. (Org.). *Desempenho de governos progressistas no Cone Sul: agendas alternativas ao neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Ed. IUPERJ, 2008. pp. 179-205.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 abr. 1990.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento: Estudos Prospectivos - Escolhas Estratégicas*. Brasília: MP, 2008. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/publicacoes\\_antigas/plan\\_territorial/estudo\\_de\\_plan\\_ter/vol\\_IV\\_estudos\\_prospectivos\\_escolhas\\_estrategicas.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/publicacoes_antigas/plan_territorial/estudo_de_plan_ter/vol_IV_estudos_prospectivos_escolhas_estrategicas.pdf). Acesso em: 10 dez. 2013.

BRASIL. Oportunidade de Negócios em Serviços Brasil– Chile. 2014. Disponível em: [http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl\\_1257766539.pdf](http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1257766539.pdf). Acesso em: 28 dez. 2014.

CHILE. Presidenta Bachelet anuncia plan de inversiones en infraestructura del transporte público. 2014. Disponível em: <http://www.gob.cl/2014/11/05/presidenta-bachelet-anuncia-plan-de-inversiones-en-infraestructura-del-transporte-publico/>. Acesso em: 30 dez. 2014.

EVANS, P. “O Estado como problema e solução.”, *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, pp. 107-157, 1993.

- Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 2004.
- FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo: a Construção do Conceito. 2014. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201309121650480.Conceito%20Desenvolvimentismo%20-%20Pedro%20Fonseca.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2014.
- FRANKO, P. *The Puzzle of Latin American Development*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2003.
- FURTADO, C. *A pré-revolução brasileira*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.
- Cultura e Desenvolvimento em época de Crise. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- Ensaio sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.
- FUSER, I. O caminho pedregoso da integração energética. 2015. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/o-caminho-pedregoso-da-integracao-energetica-4485.html>. Acesso em: 03 fev. 2015
- HIRSCHMAN, Albert O. *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- HUNTINGTON, S. P. *O Soldado e o Estado: teoria política das relações entre civis e militares*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1996.
- KHANNA, P. *O Segundo Mundo: impérios e influências na nova ordem global*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2008.
- KRETER, P. *Atores e interesses chilenos nas negociações com o MERCOSUL: a política exterior do Chile para o MERCOSUL nos anos 1990-2000*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.
- LAFER, C. O. “Planejamento no Brasil: Observações sobre o Plano de Metas – 1956-1961.” In: LAFER, B. M. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1975. pp. 29-50.
- LESSA, C. *Quinze anos de política econômica*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- LIMA, S. C. *Reforma do Estado e o Setor de Infra-Estrutura no Brasil no Período 1990-2002*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Marília, 2012.
- LIN, J. & CHANG, H. “Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantages or Defy It? A Debate Between Justin Lin and Ha Joon Chang.” *Development Policy Review*, London, v. 27, n. 5, pp. 483-502, 2009.
- MARIANO, M. P. “O Papel do Brasil na Integração na Infraestrutura da América Do Sul: Limites Institucionais e Possibilidades de Mudança.” In: DESIDERÁ NETO, W. A. *O Brasil e novas dimensões da integração regional*. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. pp. 229-290
- NORTH, D. & WEINGAST, B. “Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in 17th Century England.” *Journal of Economic History*, Cambridge, v. 49, n.4, pp. 803-832, Dec. 1989.
- OLIVEIRA, F. *A economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro: Graal, 1989.
- OLIVEIRA, R. P. *Velhos fundamentos, novas estratégias? Petróleo, Democracia e a Política Externa de Hugo Chávez (1999-2010)*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2011.
- ORENSTEIN, L. & SOCHACZEWSKI, A. C. “Democracia com Desenvolvimento: 1956-1961.” In: ABREU, M. P. (Org.). *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1992. pp. 28-33.
- PERES, W. & PRIMI, A. “Theory and Practice of Industrial Policy. Evidence from the Latin American Experience.” *Serie Desarrollo Productivo*, Santiago, n. 137, fev. 2009.
- PEREZ, C. *Technological Revolution and Financial Capital. The Dynamics of Bubbles and Golden Ages*. Cheltenham: Edward Elgar, 2002.
- PINHEIRO, F. P. *Incorporação da Venezuela ao MERCOSUL: razões para o impasse no Legislativo brasileiro*. Observador On-Line. Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, mar. 2009.
- POLANYI, K. *A Grande Transformação*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.
- PORRAS, J. I. *La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político*. Santiago: CEPAL, 2003.
- RAMPONI, G. & PINHO, P. B. *Subdesenvolvimento na América Latina: Um Estudo de caso Brasil e Venezuela*. Trabalho apresentado no VI Congresso Latino-americano de Ciência Política, Quito, 2012.
- SOUTH AMERICAN ENERGY MARKETS - SAEM. *Chávez admite derrota en Gran Gasoducto del Sur*. 2007. Disponível em: <https://etessieri.wordpress.com/2007/08/04/chavez-admite-derrota-en-gran-gasoducto-del-sur/> Acesso em: 20 dez. 2014.
- SCHNEIDER, B. R. “A privatização no governo Collor: triunfo do liberalismo ou colapso do Estado desenvolvimentista?”

Revista de Economia Política, São Paulo, v. 12, n. 1, pp. 5-18, jan./mar. 1992.

SEN, A. K. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SIGMUND, P. "Chile." In: WIARDA, H. & KLINE, H. (Ed.). Latin American Politics and Development. 5th ed. Boulder: Westview, 2000.

SKOCPOL, T. States and Social Revolutions. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION - UNIDO. Competitive Industrial Performance Report 2012/2013. Viena, 2013.

VAN EVERA, S. Guia para estudantes de Ciencia Política. Barcelona: Gedisa, 2002.

## Notas

I. A organização da pesquisa em variáveis independente (causa) e dependente (resultado esperado) foi baseada em Van Evera (2002).

2. Ver, por exemplo, o conceito de Patrice Franko: "o processo de satisfazer as necessidades humanas básicas da população ao mesmo tempo em que aumentam as opções sobre como os recursos econômicos serão empregados hoje e no futuro para melhorar as escolhas que os cidadãos têm de fazer em seus cotidianos (FRANKO, 2003, p. 490, tradução e grifo nosso).

3. Segundo Amartya Sen (2000), o crescimento econômico é uma condição necessária, mas não suficiente. O desenvolvimento passa pela expansão das liberdades, como a participação política e a oportunidade de receber saúde e educação.

4. O conceito de mudança estrutural aqui adotado está associado à aquisição de capacidades produtivas e tecnológicas do paradigma tecno-produtivo vigente ou do próximo (PEREZ, 2002). Difere, por exemplo, da noção de Skocpol (1979), que entende a mudança estrutural como característica típica das revoluções sociais, nas quais se verifica a combinação das transformações política e social.

5. Até dezembro de 1990, o governo Collor extinguiu 100 mil empregos, de um total de 1,7 milhões no governo federal (SCHNEIDER, 1992).

6. Setor composto por agricultores, pecuaristas, artesãos e pequenos e médios empresários. Compreende as seguintes entidades representativas: Confederación Nacional de Ganaderos y Agricultores de Venezuela (Confagan), Empresarios por Venezuela (Empreven), Federación Bolivariana de Ganaderos y Agricultores de Venezuela (Fegaven) Federación de Cámaras y Asociaciones de Artesanos, Micros, Pequeñas y Medianas Industrias y Empresas de Venezuela (Fedeindustria) (PINHEIRO, 2009, p. 6).

7. Maduro também firmou acordos com a chinesa CitiConstruction,

para a instalação de uma fábrica de janelas e portas, e um com a JAC Motors para a instalação de uma fábrica de caminhões. Em 2010, a Venezuela assinou um acordo com a China mediante o qual se comprometeu a fornecer 100 mil barris de petróleo, durante 20 anos, em troca de um empréstimo de US\$ 20 bilhões fornecido pelo Banco de Desenvolvimento da China.

8. Estudos de viabilidade apontaram a enorme dificuldade para concretizar o projeto, que parece ter sido abandonado. O ex-presidente da Petrobrás, Sérgio Gabrielli, afirmou que o projeto poderia levar de 25 a 30 anos para ser concluído (SAEM, 2007).

9. A soja é dominante no Projeto Abreu e Lima, o qual pretende, por exemplo, produzir o óleo de soja. No Projeto da planície da Maracaibo, há outros tipos de produção, como a leiteira, de raízes e tubérculos, hortaliças, cereais, entre outros.

10. Embora ambos os projetos já estejam operacionais, apresentam diversos problemas de execução, como a falta de insumos produtivos, a compra de equipamento inadequado e a baixa produtividade. Aqui o problema da falta de cooperação com o setor privado revela-se crítico.

11. A inovação também ocorre na política externa. Em 2007, o país anunciou a criação de uma espécie de OPEP sul-americana, a Organización de Países Productores y Exportadores de Gas de Suramérica (Oppegasur). Nesse sentido, destacam-se também a ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) e a proposta de um Banco do Sul, em 2009, nascido a partir de uma proposta do ex-Presidente Hugo Chávez. O Banco reuniria Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Equador, Bolívia e Venezuela, com um capital inicial de US\$20 bilhões, objetivando financiar programas sociais e obras de infraestrutura. O Brasil não participou das negociações iniciais da Ata Fundacional e, juntamente com o Paraguai, são os únicos dois países que, até o momento da conclusão dessa tese, ainda não ratificaram o acordo. Existem diferenças de visão entre Brasil e Venezuela, de modo que a estratégia brasileira consiste em detalhar ao máximo o financiamento da instituição, ainda que ao custo de atrasar o início de suas operações. O Brasil conseguiu fazer valer sua ênfase em integração da infraestrutura e desenvolvimento de cadeias produtivas como atividades fins essenciais do Banco. Ainda, permanecem assuntos conflitantes, como a questão do peso associada à contribuição, isto é, se o poder de voto será proporcional ao capital subscrito ou se será um país=um voto (MARIANO, 2014, pp. 271-273).

12. Sabe-se que, no caso da Venezuela, a execução das políticas verticais apresenta um descompasso entre formulação e execução, haja vista que diversos projetos demoram demais ou não chegam a se concretizar. Evidentemente, trata-se de um problema que reduz a efetividade da política pública, mas não chega a descaracterizá-la como vertical. O Gasoduto do Sul,

por exemplo, não foi adiante (FUSER, 2015).

**13.** O Relatório sugere a adoção dos mecanismos BOT (build – operate – transfer), que são uma espécie de parceria público-privada mediante a qual o setor privado arca com os custos de construção da infraestrutura, mas, em contrapartida, recebe os direitos de explorar as receitas oriundas de sua utilização.

**14.** Na produção de cobre, é preciso ressaltar o papel da estatal CODELCO, formada em 1976, após a nacionalização de empresas estrangeiras de cobre em 1971. O conselho administrativo da empresa é nomeado pelo presidente da República, incluindo o ministro de Mineração e seis outros membros. A CODELCO é, atualmente, a maior empresa produtora de cobre do mundo.

**15.** Chile e Peru são os únicos países sul-americanos a participarem da APEC, fórum de 21 países que visa à promoção do livre comércio e à cooperação econômica em toda a região da Ásia-Pacífico, reunindo algumas das maiores economias do globo.

**16.** Atualmente, o setor privado é marcado pela forte concentração em poucos grupos, como atesta o relatório do MDIC: “O setor privado chileno tem como característica notável a forte concentração da propriedade das várias empresas existentes por alguns poucos grupos empresariais ou holdings detentores de grandes capitais” (BRASIL, s/d, p. 22). Esse diagnóstico também é compartilhado por Boschi e Gaitán, que caracterizam o empresariado como concentrado na organização de seus interesses (2008, p. 9).

**17.** Em 2014, o governo inaugurou a Usina de energia solar “Luz del Norte”, maior usina desse tipo já construída na América Latina. Localizada no Deserto do Atacama, foi construída pela empresa norte-americana First Solar e tem capacidade de geração de 141 megawatts de potência.

**18.** Segundo Lafer, a construção de Brasília mobilizou 2,3% do PNB do Brasil (LAFER, 1975, p. 48).

**19.** 12.169km de rodovias foram construídos e 7.215 km pavimentados (rodovias federais) (LESSA, 1982, p. 39).

**20.** Segundo Lafer, apenas 12% do funcionalismo público federal ingressou por mérito, isto é, mediante concurso público. Dos 229.422 funcionários públicos federais, 28.406 ingressaram por meio de concurso (LAFER, 1975, p. 39).

**21.** Os principais Grupos foram organizados por setor: indústria automobilística (GEIA), construção naval (Geicon), máquinas agrícolas e rodoviárias (GEIMAR), indústria mecânica pesada (GEIMAPE), exportação de minério de ferro (GEMF), armazenagem (Comissão Consultiva de Armazéns e Silos) e material ferroviário (GEIMF) (LESSA, 1982, p. 109).

**22.** A RFFSA foi fundada em 1958, no governo JK, e

posteriormente privatizada pelo governo Collor.

**23.** No caso dos bens de capital, setor em que normalmente o Plano de Metas é considerado falho, Lessa demonstra que o coeficiente de equipamentos importados na oferta interna desse item caiu de 54% em 1949 para 33% em 1958. Relata, ainda, que um estudo da Cepal apontou que, naquele contexto, havia uma capacidade de produzir, no parque industrial existente, 80% dos equipamentos requeridos para expansão dos setores básicos (LESSA, 1982, p. 86).

**24.** Esse processo de integração também gerou desequilíbrios, tal como o aumento da concentração produtiva na região Sudeste.

**25.** Naturalmente, esse processo não é livre de falhas e não impede o surgimento de novos desafios. No caso de JK, reconhece-se que o financiamento inflacionário, mal equacionado, trouxe enormes dificuldades para os governos seguintes. O Plano foi criticado pela sua ênfase em bens de consumo não duráveis, negligenciando a produção de bens de capital. Da mesma forma, a distribuição de renda e a questão social foram relegadas a segundo plano, e só recentemente voltaram ao centro das preocupações governamentais.



MAURÍCIO ESPÓSITO

DESINDUSTRIALIZAÇÃO NO BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR  
DA PERSPECTIVA DA FORMAÇÃO NACIONAL

Recebido em 12/2016

Aprovado em 02/2017

# DESINDUSTRIALIZAÇÃO NO BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA PERSPECTIVA DA FORMAÇÃO NACIONAL

## Resumo

O objetivo deste artigo é analisar as transformações da estrutura produtiva brasileira e apontar, a partir da perspectiva da formação nacional, se o Brasil atravessa um processo de desindustrialização. Para isso, fez-se uma análise empírica utilizando-se dados extraídos de fontes como IBGE, Secex-Midic e BCB. Conclui-se que existem indícios da ocorrência de desindustrialização na economia brasileira, pois se verifica uma ruptura dos principais eixos que caracterizam um processo de industrialização minimamente condizente com a formação nacional: a desarticulação do sistema industrial; o deslocamento do eixo dinâmico da economia para o exterior; e a erosão dos centros internos de decisão.

**Palavras-chave:** formação nacional; sistema industrial; eixo dinâmico; centros internos de decisão; desindustrialização.

## Abstract

The aim of this paper is to analyze the transformations of the Brazilian productive structure and to point out, from the perspective of the national formation, if Brazil is going through a deindustrialization process. To reach the results, an empirical analysis was made by using information extracted from sources such as IBGE, Secex-Midic and BCB. It has concluded that there are indications of the occurrence of deindustrialization in the Brazilian economy, since there is a rupture

## MAURÍCIO ESPÓSITO

Graduado e mestre em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas. Atualmente é membro do Grupo de Estudos Florestan Fernandes (GEFF)

of the main axes that characterize a process of industrialization minimally consistent with the national formation: the disarticulation of the industrial system; the shift of the dynamic axis of the economy to the abroad; and the erosion of internal decision-making centers.

**Keywords:** national formation; industrial system; dynamic axis; internal decision-making centers; deindustrialization

## 1. Introdução

O objetivo deste artigo é analisar a estrutura produtiva brasileira e apontar se existem indícios da ocorrência de desindustrialização no Brasil. O artigo será estruturado em duas seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção, apresentaremos nossa concepção de desindustrialização, uma vez que não existe consenso desse conceito na literatura econômica. Levando-se em consideração que desindustrialização trata-se da desarticulação da industrialização, é imprescindível apontarmos, *a priori*, a concepção que temos desse processo. Para tanto, ancorar-nos-emos na perspectiva da formação nacional, em especial na obra de Celso Furtado, entendendo industrialização como um processo que esteja atrelado aos desígnios da afirmação da nação.

Na segunda seção, faremos a análise empírica, a

qual será baseada a partir de dados extraídos de bases primárias, tais como IBGE, Secex/MDIC, Banco Central do Brasil (BCB), etc.; e de fontes secundárias, como Ipeadata. Daremos prioridade para a análise do período entre 1996 até 2014 devido à maior disponibilidade de dados, além de ser a partir da segunda metade da década de 1990 que se manifestou com maior ímpeto a crise da estrutura produtiva brasileira. Em alguns casos específicos, utilizaremos outro recorte temporal, seja pela disponibilidade dos dados, ou para reforçar o argumento em questão. Por fim, vale destacar que pelo fato da maior parte das estatísticas disponíveis serem descontínuas, abarcando um período curto, conclusões definitivas são complicadas de serem feitas. Contudo, acreditamos que elas, analisadas em conjunto, podem dar indícios das transformações recentes da estrutura produtiva brasileira.

## 2. Concepção de industrialização/desindustrialização sob a ótica da formação nacional

A ótica da formação surgiu do esforço dos intérpretes brasileiros em compreender os dilemas presentes no Brasil contemporâneo a fim de superar as mazelas que bloqueiam a plena integração da nação na civilização capitalista: a dependência externa e a segregação interna. A

premissa básica desta reflexão está na concepção de que apenas a realidade concreta possibilita a compreensão dos dilemas existentes e, a partir daí, a consecução de um projeto a fim de superá-los.

Destarte, é a partir da leitura histórica, e somente dela, que podemos compreender que a superação dos problemas crônicos da sociedade brasileira perpassa necessariamente pela afirmação nacional. Ou seja, a busca pela formação da nação não se refere a algo criado aprioristicamente, como uma idealização. Trata-se de uma necessidade construída historicamente. E mais do que uma necessidade, trata-se de uma possibilidade, uma construção que caminha nessa direção (PRADO JÚNIOR, 1942).

Um sentido, no entanto, não é o mesmo que uma fatalidade. O processo de formação da nação aparece como um devir, que pode ser ou não concluído. Pode apresentar um desfecho progressivo à coletividade, consubstanciando-se na revolução brasileira<sup>1</sup>, ou, ao contrário, pode trilhar um caminho regressivo, agravando a condição de barbárie presente.

A problemática da industrialização está inserida neste quadro geral, sendo um meio para a superação de tais empecilhos. A centralidade e a necessidade da consecução de um sistema industrial, da mesma maneira que o sentido da formação, não constituem uma teoria

preconcebida. Referem-se a uma construção histórica surgida pelas especificidades do modo ao qual o capitalismo se desenvolveu a partir da I Revolução Industrial, e que, para a sociedade brasileira, traduziu-se como uma das transformações necessárias para a superação da segregação social e da dependência externa presentes desde o período colonial.

Na América Latina, o estudo da problemática da industrialização apresentou contornos mais concretos a partir do início do século XX, diante do forte impacto da crise internacional sobre as economias latino-americanas. A constatação da significativa discrepância entre as formulações e projeções realizadas pela teoria neoclássica com a realidade observada fez emergir um pensamento crítico com o esforço de realizar uma teorização a partir da perspectiva dos países latino-americanos. A vanguarda desse pensamento, ao constituir um corpo estruturado e articulado de ideias, expressou-se pelos trabalhos da Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe).

O ponto de partida do pensamento “cepalino” deu-se pela concepção “centro-periferia”, elaborada pioneiramente pelo argentino Raúl Prebisch<sup>2</sup>. A ideia essencial dessa teoria reside na existência de um sistema de relações econômicas internacionais hierarquizadas, oriundo da difusão desigual do progresso técnico a partir da I Revolução Industrial. Assim, a

característica básica deste processo foi a polarização econômica dos países. De um lado, tem-se o centro do sistema, que comanda a dinâmica e origina as técnicas capitalistas de produção, apoiando-se em forças produtivas modernas, homogêneas e diversificadas. De outro, na retaguarda do desenvolvimento das economias centrais, encontra-se uma vasta e heterogênea periferia, cujas forças produtivas permanecem inicialmente atrasadas, dos pontos de vista tecnológico e organizativo, tendo suas estruturas econômicas e sociais moldadas no exterior.

Ao revelar as amarras decorrentes do modo como as economias latino-americanas inseriram-se no sistema internacional de divisão do trabalho, a reflexão de Prebisch ressalta a necessidade de esses países internalizarem as estruturas produtivas que dão dinamismo ao capitalismo. O objetivo subjacente à concepção centro-periferia, portanto, está na delimitação da problemática da industrialização latino-americana. No centro da teoria elaborada pioneiramente por Prebisch:

[...] estava a ideia de que a progressiva diferenciação dos sistemas produtivos permitida pela industrialização conduziria ao crescimento autosustentado. Criado um setor produtor de bens de capital e assegurados os meios de financiamento – o que em boa parte competia ao Estado –, o crescimento se daria apoiando-se na expansão do mercado interno (FURTADO, 1991, p. 28).

O modelo clássico da Cepal, no entanto, mostrou-se insuficiente para a compreensão dos limites da industrialização por substituição de importações, sendo necessário ampliar seu escopo na direção do plano social e político (FURTADO, 1991).

Ao vincular à concepção de sistema centro-periferia a análise do padrão de incorporação de progresso técnico, Furtado vai além de Prebisch na formulação de uma teoria do subdesenvolvimento, pois revela as relações entre as estruturas sociais e os valores ideológicos que presidem o processo de acumulação dos países periféricos<sup>3</sup>.

Na perspectiva de Furtado, o fenômeno do subdesenvolvimento além de ser produto de uma situação histórica – polarização centro-periferia –, é resultado de uma vontade política, proveniente da irracionalidade das “elites aculturadas” que mimetizam o padrão de vida das economias centrais desconsiderando o abismo no grau de desenvolvimento da base material que separa o centro e a periferia<sup>4</sup>.

Para Furtado, a industrialização apresenta-se como um processo fundamental para a superação do subdesenvolvimento. Mas o autor ressalta, tal como Prebisch, que industrialização não se resume a crescimento industrial. A simples somatória de indústrias, que funcionam de modo estanque, desarticuladas uma das outras, com a dinâmica de reprodução induzida pelo

mercado externo, não configura um processo de consolidação das bases materiais de uma economia nacional. Industrialização configura-se como um processo de constituição de forças produtivas que atuem como um sistema, “isto é, com alguma forma de solidariedade entre os elementos que a constituem” (FURTADO, 1992, p. 28).

No centro deste sistema devem estar as indústrias de bens de capital, pois as mesmas permitem a reprodução e a ampliação do processo autonomamente. Contudo, Furtado salienta, e aqui está o cerne de sua concepção de industrialização, que a estrutura produtiva dos países periféricos não deve ser comparada à dos países centrais. Não se deve ter a ilusão de engendrar o padrão verificado nesses países. A possibilidade de se atingir este modelo trata-se de um mito. As bases técnicas e materiais do centro são infinitamente superiores às dos países da periferia, o que impossibilita a sua generalização para o elo fraco do sistema. O processo de industrialização deve ser pautado nas possibilidades materiais da nação. Devem-se constituir tais forças produtivas para que se possibilite internalizar, com um mínimo de autonomia, a dinâmica econômica do país, tendo em vista o suprimento das necessidades básicas do conjunto da população. Daí a importância crucial em se romper com a modernização dos padrões de consumo (FURTADO, 1974).

Por isso que, para Furtado, é fundamental que o eixo dinâmico da economia seja interiorizado, dada a impossibilidade de competir internacionalmente. O sistema industrial, além da articulação entre as forças produtivas, deve ter sua dinâmica imposta pelo e orientada para o mercado interno. Essa é a única forma de subordinar, de modo organizado, o crescimento econômico ao aumento da capacidade de consumo da sociedade nacional.

A orientação da industrialização nesses moldes só é passível de ser realizada se tiver um comando nacional que atrele o processo aos desígnios da sociedade. Somente assim a racionalidade econômica que preside o processo de valorização do capital pode ser minimamente controlada e orientada para contemplar as necessidades do conjunto da população. Nas palavras de Furtado: “[...] nenhum sistema industrial capitalista pode existir sem mecanismos de coordenação, centros de decisão, capazes de prever e ter em conta interferências originadas na dupla fronteira”: externa – formada por outras economias – e interna – constituída por variáveis sociais, políticas e ecológicas (FURTADO, 1972, p. 60).

A ação dos centros coordenadores das decisões econômicas, explica Furtado (1967), dá-se de várias maneiras, tendo o fim de defender os interesses da nação. Além da condução das políticas monetária, cambial e fiscal, têm-se instrumentos, como:

(a) apropriação pelo Estado de parte substancial dos lucros das empresas internacionais e/ou a estatização das filiais, no caso de produção primária para os mercados internacionais; b) subordinação das grandes empresas a objetivos precisos de política econômica e efetiva integração na economia nacional dos frutos das inovações tecnológicas; c) previsão e controle das consequências sociais da penetração do progresso tecnológico e seleção de técnicas em função de objetivos sociais explícitos; d) controle da comercialização internacional dos produtos primários exportados, o que exige estreita cooperação entre países produtores (p. 256).

Enfim, a partir da teoria do subdesenvolvimento de Furtado, temos uma conotação mais ampla de industrialização em relação à teoria cepalina original, indo além da superação da especialização produtiva a partir de um sistema industrial integrado. Refere-se a um processo dinamizado a partir de dentro, com um comando nacional e que rompa com a modernização dos padrões de consumo. São faces interdependentes, que se não trilhadas em conjunto, enveredam a industrialização para a saturação, tornando-a suscetível a processos de reversão.

Desse modo, a partir desta concepção, consideraremos desindustrialização como um processo de desarticulação das bases que sustentam a industrialização, o qual pode ser caracterizado: por um movimento de ruptura dos elos fundamentais do sistema produtivo nacional, cuja existência depende da presença do

departamento de bens de produção; por um deslocamento do dinamismo de crescimento para fora do mercado interno; e por uma erosão dos mecanismos de decisão do Estado. Em síntese, por um abandono de um projeto nacional.

### 3. Evidências empíricas

O debate sobre a desindustrialização ganhou grande destaque no Brasil a partir do arrefecimento das taxas de crescimento do setor industrial nos anos 2000, que se traduziram numa perda considerável da participação do valor adicionado desse setor no PIB (Produto Interno Bruto). A diminuição relativa da indústria, na realidade, iniciou-se anteriormente a esse período. Desde meados da década de 1980, quando apresentou sua maior contribuição ao PIB, o setor manufatureiro presencia uma tendência significativa de redução na participação total. Este resultado foi puxado pelo desempenho da indústria de transformação, que apresentou uma média de crescimento do valor da produção abaixo da indústria total e muito aquém ao verificado na economia como um todo (ESPOSITO, 2016). Esta particularidade é de grande importância, haja vista que a indústria de transformação é caracterizada por conter a maior parte dos ramos industriais, além de apresentar a maior capacidade de agregação de valor e de desenvolvimento tecnológico.

Ainda que a perda da participação no PIB seja

insuficiente para caracterizar a ocorrência de reversão estrutural, por não se considerar as várias feições presentes nesse processo, a magnitude da diminuição dá sinais nesse sentido. Para ter uma dimensão desta queda, a participação industrial, em 2013, era de 13,13%, enquanto em 1985, ano em que o setor industrial atingiu a maior participação relativa, era de 35,88% do total. A participação industrial na atualidade encontra-se menor, inclusive, do que em relação a 1947, ano em que se iniciaram as pesquisas, quando essa taxa era de 19,89%. Isso significa que, na atualidade, a participação do setor manufatureiro apresenta-se quase 35% inferior ao que se observava antes da fase de maior impulso do desenvolvimento industrial brasileiro (*ibidem*).

Vale destacar, no entanto, que esta queda foi influenciada pelas mudanças metodológicas realizadas pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), em 1990 e 1995 (BONELLI et al., 2013). Ademais, parcela da diminuição da participação industrial é reflexo de modificações relativas à reorganização das relações de produção. Carneiro (2008) ressalta que se presenciou, entre meados dos anos 1980 e primeira metade dos anos 1990, um processo de terceirização de várias tarefas industriais, que passaram a ser consideradas como atividades de serviços, diminuindo, assim, o peso industrial.

Outra argumentação para relativizar a queda da

participação industrial é o fato desse fenômeno não se restringir à economia brasileira, mas a um processo global, derivado da tendência secular de perda de peso da indústria em relação aos serviços, que acompanha o processo de crescimento econômico. Entretanto, podemos notar que a perda de participação industrial ocorrida no Brasil deu-se de modo mais intenso. Isto fica evidente quando se observa o peso da indústria brasileira em termos mundiais. Em 1980, o Brasil possuía 2,8% da produção mundial industrial, valor que decaiu para 2,0% em 1990, e depois para 1,7% nos anos 2000 – mantendo essa porcentagem, em 2010 (UNIDO, 2011)<sup>6</sup>.

Quando comparado aos países subdesenvolvidos – sobretudo aos asiáticos –, o fraco desempenho do setor manufatureiro brasileiro torna-se ainda mais patente. A participação industrial do Brasil dentre esses países era de 9,7%, em 1990, decaindo para apenas 4,8% em 2010. É bem verdade que esse resultado foi, em grande medida, influenciado pelo desempenho da China, que aumentou em quase seis vezes sua participação na indústria mundial, atingindo a marca de 15,4% do total em 2010. Ainda assim, a perda de participação brasileira em relação aos países subdesenvolvidos, excluída a China, é significativa, saindo de 11,1% em 1990, para apenas 8,4% em 2010 (*ibidem*).

Estes dados, contudo, servem apenas para ilustrar a magnitude da queda relativa do



setor industrial brasileiro, não sendo suficiente para apontar a ocorrência de um processo de desindustrialização, nos termos que o estamos considerando.

A análise da estrutura setorial da indústria brasileira auxilia-nos a captar outra face deste processo, pois permite qualificar a evolução interna do setor manufatureiro. Para tanto, analisaremos a distribuição do VTI <sup>7</sup>(Valor da Transformação Industrial) por categoria de uso<sup>8</sup>. Como a PIA (Pesquisa Industrial Anual) nos atuais moldes foi iniciada apenas em 1996, não teremos como captar as transformações ocorridas na década de 1980 e início dos anos 1990, fase em que se presenciou uma considerável transformação da estrutura produtiva brasileira<sup>9</sup>. A análise será realizada até 2014, última pesquisa disponibilizada pelo IBGE<sup>10</sup>.

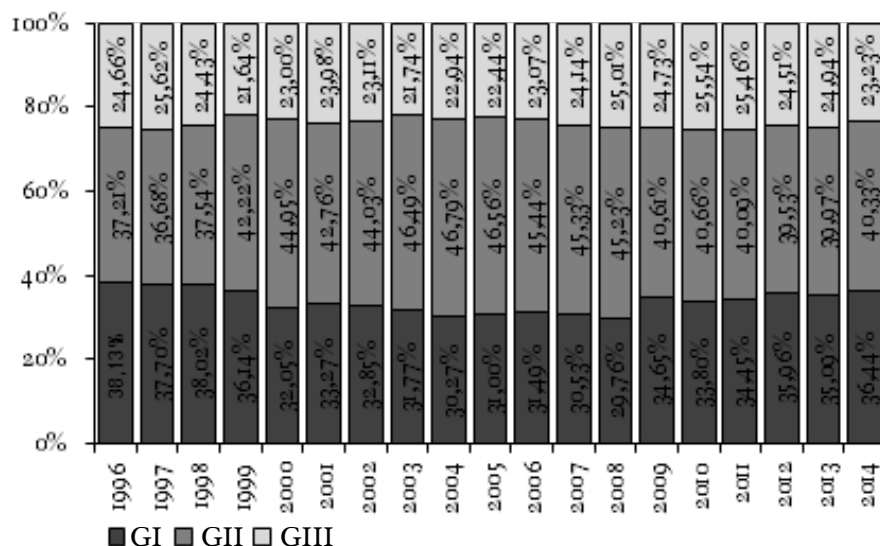
O período analisado foi marcado por uma forte oscilação em relação aos setores produtores de bens de consumo predominantemente intermediários (GII) e aos setores produtores de bens de consumo predominantemente não-duráveis (GI). A primeira metade do período marca um expressivo aumento da participação do GII e uma queda, em magnitude parecida, do GI. Na segunda metade, verifica-se o movimento oposto, contudo de forma menos intensa, fazendo com que no período como um todo o GII tenha ganhado e o GI perdido participação no total da produção industrial.

Em relação aos setores produtores de bens de consumo predominantemente duráveis e de capital (GIII), a oscilação no período em questão foi de modo mais ameno, apesar de no último ano esse setor ter perdido 1,7 pontos percentuais da sua participação. Considerando o fato de o GIII equivaler ao principal grupo da cadeia industrial, a relativa estabilidade desse segmento no período (sobretudo se desconsiderarmos o ano de 2014) ameniza o quadro negativo de perda de participação da indústria, indicando que não houve uma regressão (ao menos, não de grande magnitude) na indústria brasileira.

No entanto, o exame detalhado dos dados da PIA revela-nos que esta estabilidade foi apenas aparente. Ao desmembrar as atividades discriminadas pela pesquisa, percebem-se várias nuances. Em relação à estabilidade da participação do GIII, o desmembramento das atividades revela que o desempenho do grupo foi bastante heterogêneo. Enquanto os segmentos de “outros equipamentos de transporte” (CNAE 30) e “manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos” (CNAE 33) tiveram, juntos, um aumento de 2,51 pontos percentuais no total da indústria, os segmentos de “equipamentos de informática” (CNAE 26), “máquinas e aparelhos elétricos” (CNAE 27), “máquinas e equipamentos” (CNAE 28) e “veículos automotores” (CNAE 29) decaíram, juntos, 3,94 pontos percentuais.

Algumas considerações podem ser feitas a

**Gráfico 1. Distribuição do VTI da Indústria de Transformação por Categoria de Uso**



Fonte: IBGE/PIA-Empresa (Atividade)/2014. Dados gerais das unidades locais industriais de empresas industriais com 5 ou mais pessoas ocupadas. Elaboração própria.

partir desses dados. Em primeiro lugar, a atividade que presenciou o maior crescimento do GIII foi a de manutenção de máquinas e equipamentos. Ainda que essa seja uma atividade primordial, não podemos auferir uma maior robustez da indústria de bens de capital devido ao seu crescimento relativo.

Um segundo caso importante a ser destacado é o verificado na indústria de veículos automotores, setor que historicamente possui um significativo dinamismo. Esse segmento foi fortemente afetado nos últimos anos, perdendo consideravelmente sua participação no total da indústria – saiu de 11,36% em 2011 para apenas 8,58% em 2014.

Em terceiro e principal lugar, nota-se que os setores que mais se aproximam do conceito de bens de capital<sup>11</sup>, que são os setores produtores de máquinas, tiveram uma queda significativa na participação total da indústria. Ademais, o setor produtor de equipamentos de informática, caracterizado pela alta complexidade tecnológica, apresentou um declínio ainda maior – esse setor foi o que perdeu maior peso (2,01 p.p.) dentre todas as atividades discriminadas no período estudado.

A análise geral também aponta para uma regressão da estrutura setorial da indústria, uma vez que a maioria das atividades discriminadas pela pesquisa perdeu participação, como

**Tabela 1. Distribuição do VTI da Indústria de Transformação por Atividade (%)**

Classificação Nacional de Atividades Econômicas	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variação (em p.p.) 1996-2014
	38,1	37,7	38,0	35,1	32,0	33,3	32,9	31,8	30,3	31,0	31,5	30,5	29,8	34,7	33,8	34,3	36,0	35,1	36,4	18,9
<b>GI</b>	<b>14,9</b>	<b>15,9</b>	<b>15,7</b>	<b>14,9</b>	<b>12,0</b>	<b>13,8</b>	<b>14,5</b>	<b>15,4</b>	<b>14,3</b>	<b>14,5</b>	<b>14,5</b>	<b>13,2</b>	<b>13,5</b>	<b>15,8</b>	<b>15,8</b>	<b>16,6</b>	<b>17,5</b>	<b>17,2</b>	<b>17,8</b>	<b>-1,7</b>
10 - Alimentos	14,9	15,9	15,7	14,9	12,0	13,8	14,5	15,4	14,3	14,5	14,5	13,2	13,5	15,8	15,8	16,6	17,5	17,2	17,8	-1,7
11 - Bebidas	3,9	3,6	3,8	3,3	3,5	3,9	3,2	2,5	2,6	3,0	3,2	3,4	3,1	3,8	3,7	3,6	3,7	3,5	3,7	-0,2
12 - Produtos do fumo	1,2	1,1	1,0	1,1	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	0,7	0,7	0,8	0,7	0,7	-0,5
13 - Produtos têxteis	3,6	3,2	3,3	3,5	3,1	2,8	2,7	2,4	2,4	2,3	2,2	2,0	1,9	2,0	1,8	1,9	1,8	1,8	1,8	-1,9
14 - Vestuário e acessórios	2,3	2,1	2,2	2,0	1,8	1,8	1,6	1,4	1,4	1,5	1,5	2,0	1,8	2,4	2,4	2,7	2,6	2,6	2,8	0,5
15 - Couros e artef. de couro, artigos p/ viagem e calçados	2,4	2,1	2,0	2,1	2,1	2,3	2,4	2,4	2,2	1,9	1,8	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8	1,9	1,8	1,9	-0,5
18 - Impressão e reprodução de gravações	1,2	1,2	1,0	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	-0,2
20.6 - Sabões, detergentes, produtos de limpeza, cosméticos, produtos de perfumaria e de higiene pessoal	2,0	1,8	1,9	1,9	1,7	1,6	1,5	1,3	1,1	1,2	1,2	1,3	1,2	1,4	1,3	1,2	1,3	1,4	1,4	-0,5
21 - Farmoquímicos e farmacêuticos	3,8	3,9	4,2	4,0	3,3	2,9	2,9	2,7	2,6	2,9	3,1	2,9	2,6	2,9	2,5	2,3	2,4	2,3	2,5	-1,3
31 - Móveis	1,5	1,5	1,5	1,3	1,4	1,3	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,2	1,1	1,3	1,4	1,4	1,5	1,5	1,6	0,1
32 - Produtos diversos	1,3	1,3	1,4	1,3	1,4	1,2	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,2	1,4	1,2	1,3	0,0
<b>GII</b>	<b>37,2</b>	<b>36,7</b>	<b>37,5</b>	<b>42,2</b>	<b>44,9</b>	<b>42,8</b>	<b>44,0</b>	<b>46,5</b>	<b>46,8</b>	<b>46,6</b>	<b>45,4</b>	<b>45,3</b>	<b>45,2</b>	<b>40,6</b>	<b>40,7</b>	<b>40,1</b>	<b>39,5</b>	<b>40,0</b>	<b>40,3</b>	<b>8,4</b>
16 - Produtos de madeira	1,2	1,3	1,2	1,6	1,3	1,4	1,6	1,7	1,8	1,5	1,4	1,4	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	-0,1
17 - Celulose, papel e produtos de papel	4,0	3,7	3,8	4,4	4,8	4,2	4,9	4,8	4,2	3,8	3,9	4,0	3,6	3,5	3,4	3,3	3,3	3,2	3,4	-0,6
19 - Coque, prod. derivados do petróleo e biocombustíveis	6,1	5,1	5,5	8,2	12,4	10,6	10,4	12,1	11,1	13,4	13,7	12,9	13,2	11,8	11,6	12,0	11,4	11,4	11,0	4,9
20.1 - Produtos químicos inorgânicos	2,0	1,8	1,7	2,2	2,0	2,1	2,0	2,6	2,6	1,8	1,8	2,0	2,3	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8	1,9	-0,1
20.2 - Produtos químicos orgânicos	1,4	1,6	1,6	2,0	1,8	1,6	1,7	1,4	1,5	1,7	1,4	1,3	1,1	1,0	0,9	0,8	0,8	0,9	0,9	-0,5
20.3 - Resinas e elastômeros	1,3	1,3	1,1	1,3	1,0	1,5	1,2	1,2	1,5	1,3	1,1	1,2	1,0	0,8	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	-0,3
20.4 - Fibras artificiais e sintéticas	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	-0,1
20.5 - Defensivos agrícolas e desinfestantes domissanitários	0,6	0,7	0,7	1,0	0,7	0,8	0,9	1,1	1,3	0,9	0,7	0,9	1,0	0,8	0,6	0,7	0,8	0,9	1,0	0,4
20.7 - Tintas, vernizes, esmaltes, lacas e produtos afins	0,7	0,8	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,6	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8	0,7	0,0
20.9 - Preparados químicos diversos	1,3	1,1	1,3	1,4	1,2	1,2	1,3	1,2	1,0	0,9	0,8	0,9	0,8	0,9	1,0	0,9	0,8	0,9	0,9	-0,4
22 - Produtos de borracha e de material plástico	4,4	4,5	4,5	4,3	4,0	3,6	3,6	4,2	3,8	3,9	3,8	3,8	3,5	3,9	3,9	3,9	3,9	4,1	4,2	-0,2
23 - Produtos de minerais não-metálicos	3,7	4,0	4,5	4,1	4,1	4,2	4,3	4,0	3,6	3,4	3,5	3,4	3,5	3,9	3,9	4,1	4,2	4,0	4,3	0,6
24 - Metalurgia	5,8	6,3	6,1	6,6	6,8	6,6	7,5	7,9	10,0	8,9	8,5	8,6	8,9	5,8	6,2	5,3	5,1	5,6	5,6	-0,2
25 - Produtos de metal	4,3	4,3	4,4	3,9	3,6	4,0	3,7	3,4	3,6	4,3	3,9	4,2	4,4	4,6	4,4	4,2	4,2	4,2	4,1	-0,2
<b>GIII</b>	<b>24,7</b>	<b>25,6</b>	<b>24,4</b>	<b>21,6</b>	<b>23,0</b>	<b>24,0</b>	<b>23,1</b>	<b>21,7</b>	<b>22,9</b>	<b>22,4</b>	<b>23,1</b>	<b>24,1</b>	<b>25,0</b>	<b>24,7</b>	<b>25,5</b>	<b>24,5</b>	<b>24,9</b>	<b>23,2</b>	<b>-1,4</b>	
26 - Equip. de informática, produtos eletrônicos e ópticos	4,7	4,6	4,2	4,3	5,3	5,3	4,3	3,2	3,5	3,4	3,4	3,0	3,0	2,7	2,7	2,6	2,7	2,9	2,7	-2,0
27 - Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	4,0	3,8	3,7	3,1	2,8	3,1	2,7	2,3	2,1	2,4	2,5	2,7	2,8	3,0	3,0	2,8	2,9	3,0	2,8	-1,1
28 - Máquinas e equipamentos	5,8	6,2	5,9	5,2	4,9	5,3	5,3	4,9	5,2	4,7	4,7	5,2	5,2	4,9	5,4	5,6	5,6	5,5	5,4	-0,4
29 - Veículos automotores, rebocues e carrocerias	9,0	9,6	9,1	7,2	8,1	7,7	8,2	8,6	9,0	9,1	9,4	10,1	10,9	11,1	11,3	11,4	10,1	10,1	8,6	-0,5
30 - Outros equipamentos de transporte	0,9	1,2	1,2	1,6	1,7	2,3	2,3	1,9	2,2	1,9	2,1	1,9	1,9	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8	2,0	1,1
33 - Manut., reparação e inst. de máq. e equip.	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,8	0,9	1,0	1,1	1,1	1,2	1,4	1,4	1,4	1,5	1,6	1,6	1,4

Fonte: IBGE/PJA-Empresa (Atividade)/2014. Dados gerais das unidades locais industriais de empresas industriais com 5 ou mais pessoas ocupadas. Elaboração própria.

podemos ver na tabela 1. Ou seja, presenciou-se uma maior especialização do setor industrial brasileiro. Esse quadro mostra-se ainda mais alarmante pelo fato de somente duas atividades serem as responsáveis pela maior parte desse ganho relativo [setor de produtos derivados do petróleo (CNAE 19), com um aumento de 4,88 p.p., e o de alimentos (CNAE 10), com um aumento de 2,83 p.p.]. Desse modo, a participação relativa dos três principais segmentos industriais (em termos de VTI) passou de 26,91% do total, em 1996, para 37,38%, em 2014.

Para que a articulação do sistema industrial brasileiro possa ser mais bem avaliada, analisaremos a evolução do índice VTI/VBPI<sup>2</sup>. Esse índice permite verificar o valor que o setor industrial efetivamente agregou ao produto final. Caso se verifique uma queda do mesmo, significa que ocorreu um aumento das compras intermediárias, isto é, que a parcela produzida fora do setor industrial brasileiro ganhou importância. Isto pode ser resultado de dois movimentos principais. Primeiro, pela re-primarização na estrutura produtiva, em que se observa um aumento da participação dos componentes primários na produção industrial. Segundo, pela elevação dos insumos importados utilizados na fabricação dos bens industriais (CARNEIRO, 2008). Ambas as origens demonstram uma fragilização do setor manufatureiro, reforçando a ideia de ruptura dos elos fundamentais que permitem à indústria funcionar como um todo

orgânico.

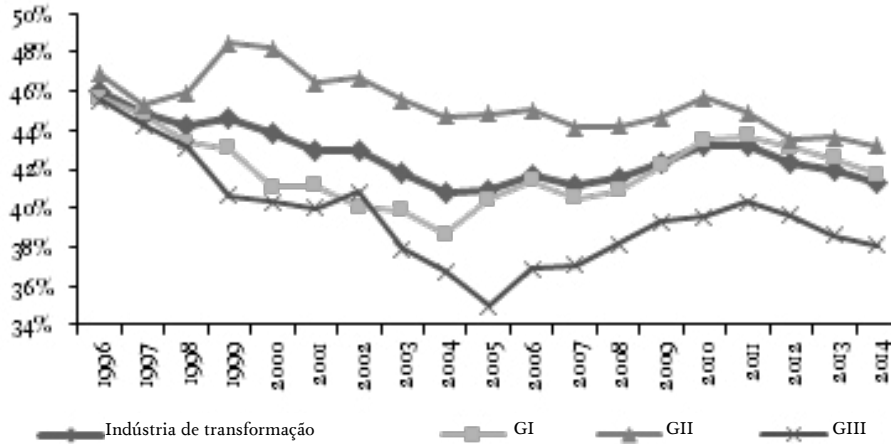
A parcela do valor efetivamente adicionado pela indústria de transformação apresentou queda significativa no período analisado, saindo de 46,06% em 1996 para 41,70% em 2014<sup>13</sup>. Quando se analisa a evolução pelas categorias de uso, observa-se que este movimento deu-se nos três grupos destacados. Contudo a queda ocorreu de modo mais intenso no GIII – saiu de 45,5% em 1996 para 38,7% em 2013.

Ao desmembrar as atividades, de modo semelhante ao realizado na distribuição do VTI, observam-se importantes particularidades.

Nota-se que o mau desempenho da indústria só não foi pior graças ao setor de produtos derivados do petróleo, o qual obteve um crescimento considerável do índice VTI/VBPI (aumento de 11,44 p.p.)<sup>14</sup>. Assim, quando se exclui a participação do segmento petrolífero, a queda do coeficiente de agregação da indústria de transformação é ainda mais significativa, saindo de 45,95% em 1996 para 39,86% em 2014.

Ademais, considerando todas as atividades discriminadas, além do segmento petrolífero, somente cinco delas apresentaram aumento no indicador. As 26 restantes apresentaram diminuição no adensamento da cadeia produtiva, sendo que sete delas tiveram uma queda igual ou superior a dez pontos percentuais. Dessas, duas delas são referentes ao GIII: equipamentos de informática (queda de 15,58 p.p.) e máquinas

**Gráfico 2. VTI/VBPI da Ind. Transformação por Categoria de Uso**



Fonte: IBGE/PIA-Empresa (Atividade)/2014. Dados gerais das unidades locais industriais de empresas industriais com 5 ou mais pessoas ocupadas. Elaboração própria.

e equipamentos (-12,39 p.p.). Vale mencionar que o VTI/VBPI do segmento de máquinas, aparelhos e materiais elétricos também caiu consideravelmente (-8,59%). Os segmentos de veículos, e o de outros equipamentos de transporte também apresentaram um declínio, porém de modo mais ameno (-4,65 e -5,47 respectivamente).

Nota-se, portanto, que a queda do índice de adensamento industrial teve como principal responsável os setores predominantemente produtores de bens de consumo duráveis e bens de capital (GIII), sendo que os segmentos produtores de máquinas foram uns dos mais atingidos, o que atesta a gravidade do quadro.

A análise da evolução do coeficiente de

insumos industriais importados reforça a existência de um processo de ruptura entre os nexos da cadeia produtiva brasileira. Esse coeficiente possibilita mediar a parcela dos componentes industriais importados utilizados na produção industrial. Assim, ele contribui para a avaliação do quanto, de fato, se produziu na indústria brasileira, complementando o indicador VTI/VBPI na análise do adensamento das cadeias produtivas.

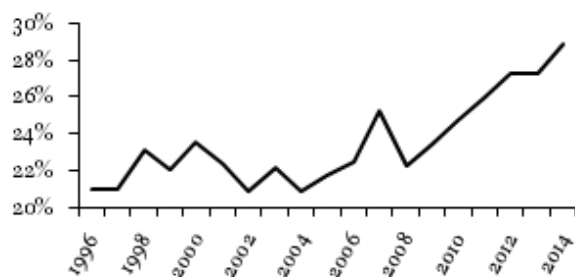
No período analisado, observa-se um aumento considerável deste coeficiente, sobretudo depois de 2009. Em 2014, o coeficiente alcança a marca de 28,8%, ou seja, um crescimento de quase 40% em relação ao início da série (ou 7,8 pontos

Tabela 2. VTI/VBPI da Indústria de Transformação por Atividade (%)

Classificação Nacional de Atividades Econômicas	1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014																	Variação (em %) 1996-2014	Variação (em %) p.p. 1996-2014		
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012			2013	2014
<b>C Indústrias de transformação</b>	46,1	44,8	44,2	44,6	43,8	43,0	42,9	41,8	40,8	40,9	41,7	41,1	41,6	42,4	43,2	43,2	42,4	41,9	41,4	-10,2	-4,7
<b>GI</b>	45,6	44,8	43,4	43,0	41,1	41,2	40,1	39,9	38,7	40,4	41,4	40,5	40,9	42,2	43,5	43,7	43,1	42,6	41,7	-8,6	-3,9
10 - Alimentos	38,8	39,7	36,9	36,5	34,8	33,8	33,9	33,7	33,3	35,3	35,8	33,2	34,1	33,2	37,2	37,8	36,8	36,5	35,6	-8,3	-3,2
11 - Bebidas	56,2	52,8	52,4	53,8	55,5	54,2	51,4	46,3	50,3	53,2	53,5	55,0	55,8	56,2	55,5	55,5	56,5	55,6	52,0	-7,6	-4,3
12 - Produtos do fumo	59,6	52,8	54,6	60,3	57,5	59,9	51,1	48,1	41,8	42,1	46,9	49,9	50,7	52,2	46,0	54,6	56,2	52,9	53,1	-10,8	-6,4
13 - Produtos têxteis	43,5	41,6	43,2	44,4	42,2	40,8	41,0	37,6	38,5	39,8	40,3	40,9	41,6	42,0	42,0	43,2	41,9	41,0	40,4	-7,2	-3,2
14 - Vestuário e acessórios	44,5	42,9	41,9	43,9	44,6	45,9	45,6	45,2	46,5	42,0	46,4	47,1	46,0	50,3	53,9	53,5	53,7	53,9	53,9	21,0	9,3
15 - Couros e artef. de couro, artigos p/ viagem e calçados	45,5	42,0	42,0	40,7	38,9	39,9	40,5	38,8	39,5	40,5	41,8	40,3	44,7	49,1	49,6	48,5	50,5	50,0	48,2	5,9	2,7
18 - Impressão e reprodução de gravações	65,2	69,7	64,1	61,0	63,8	59,9	58,6	58,7	59,8	59,6	59,4	58,2	58,1	55,0	55,2	55,8	54,1	54,2	57,4	-11,9	-7,8
20.6 - Sabões, detergentes, prod. de limp., cosmét., prod. de perfumaria e de higiene pessoal	51,2	48,7	48,6	47,2	46,7	43,2	43,9	39,3	34,9	36,1	36,4	40,1	38,0	39,3	42,3	40,5	39,1	38,8	36,8	-28,2	-14,4
21 - Farmoquímicos e farmacêuticos	64,5	63,0	63,4	59,7	60,7	54,8	56,8	56,9	55,7	61,6	64,3	65,0	63,2	61,5	62,6	60,5	59,1	58,8	57,5	-10,8	-7,0
31 - Móveis	42,3	41,1	40,8	39,3	37,5	38,8	40,4	38,5	37,7	37,4	37,0	39,5	39,9	41,6	44,2	45,3	45,3	45,6	46,6	10,1	4,3
32 - Produtos diversos	57,3	56,0	54,9	54,3	56,7	52,7	52,2	51,2	50,5	53,0	52,6	54,9	54,7	58,5	58,0	58,4	60,0	58,5	58,6	2,2	1,3
<b>GII</b>	46,9	45,3	45,9	48,5	48,2	46,5	46,7	45,5	44,7	44,8	45,0	44,2	44,2	44,6	45,7	44,9	43,5	43,6	43,2	-7,9	-3,7
16 - Produtos de madeira	49,0	48,8	48,7	51,8	51,2	51,3	51,5	48,7	48,2	45,3	46,0	46,3	46,4	47,8	49,7	47,5	47,4	49,6	47,6	-2,9	-1,4
17 - Celulose, papel e produtos de papel	49,3	48,8	49,2	49,8	53,2	50,4	52,3	49,5	49,6	45,7	48,7	47,8	47,3	46,7	47,1	48,0	47,6	48,2	47,6	-3,4	-1,7
19 - Coque, prod. derivados do petróleo e biocombustíveis	47,9	43,0	56,3	66,2	71,2	64,3	62,6	64,7	60,1	64,5	64,9	61,6	60,8	61,7	63,9	66,1	62,3	61,4	59,3	23,9	11,4
20.1 - Produtos químicos inorgânicos	44,4	40,7	34,6	39,2	36,0	35,6	36,0	36,7	33,9	30,2	34,9	34,2	31,7	31,5	33,6	29,9	27,7	28,9	30,6	-31,1	-13,8
20.2 - Produtos químicos orgânicos	36,3	35,1	37,9	39,4	39,6	29,1	30,0	24,5	23,9	27,5	24,2	23,7	24,9	26,5	28,5	23,9	21,0	19,4	19,9	-45,3	-16,5
20.3 - Resinas e elastômeros	38,7	36,4	37,7	35,8	27,6	34,2	28,0	26,6	29,5	28,3	23,5	26,1	24,6	27,1	28,1	31,3	33,3	32,5	34,4	-11,1	-4,3
20.4 - Fibras artificiais e sintéticas	44,1	45,5	38,0	46,6	39,5	32,3	29,2	39,9	30,7	38,4	37,2	39,2	37,3	38,5	37,8	35,1	32,1	33,2	34,2	-22,6	-10,0
20.5 - Defensivos agrícolas e desinfestantes domissanitários	37,7	36,7	33,4	40,4	37,3	31,8	38,8	36,7	36,8	35,3	33,0	36,3	37,3	32,9	31,7	34,8	33,8	33,0	36,3	-3,7	-1,4
20.7 - Tintas, vernizes, esmaltes, lacas e produtos afins	43,8	43,4	39,6	38,9	39,6	37,9	31,0	32,7	32,7	35,5	36,5	38,4	38,9	39,6	43,3	46,9	43,6	42,1	39,9	-9,1	-4,0
20.9 - Preparados químicos diversos	47,3	43,5	45,1	45,1	41,6	41,5	44,1	42,3	40,9	37,7	39,5	39,8	38,4	39,9	42,9	40,6	40,4	40,6	41,3	-6,0	-6,0
22 - Produtos de borracha e de material plástico	49,9	48,5	46,4	45,5	39,0	38,9	40,4	39,6	38,6	39,3	39,6	38,9	38,9	41,3	41,8	41,2	40,9	41,3	41,3	-17,1	-8,6
23 - Produtos de minerais não-metálicos	51,6	52,6	53,2	52,6	52,7	53,6	55,4	52,2	51,3	48,9	48,9	48,6	48,5	48,5	49,3	49,0	48,7	47,5	47,5	-7,9	-4,1
24 - Metalurgia	43,6	44,0	41,8	44,4	44,9	43,1	43,7	43,1	45,9	42,0	40,6	39,7	40,6	35,6	36,2	32,1	34,3	34,3	34,3	-21,3	-9,3
25 - Produtos de metal	52,8	50,6	48,2	49,8	46,1	47,5	47,8	43,7	45,6	45,3	44,0	45,1	44,8	49,3	48,9	47,7	47,1	47,6	46,2	-12,4	-6,5
<b>GIII</b>	45,5	44,3	43,1	40,6	40,3	40,0	40,8	37,9	36,7	35,0	36,9	37,0	38,2	39,3	39,5	40,3	39,6	38,6	38,1	-16,4	-7,5
26 - Equip. de informática, prod. eletrônicos e	46,9	44,7	41,8	38,7	38,6	39,0	38,7	34,0	32,7	32,8	33,3	33,2	34,3	34,1	33,9	34,0	33,1	33,5	31,3	-33,2	-15,6
27 - Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	49,4	47,0	46,8	45,5	42,4	44,7	42,6	40,1	37,8	37,5	36,8	37,4	38,8	38,8	39,8	40,0	40,8	40,8	40,8	-17,4	-8,6
28 - Máquinas e equipamentos	54,1	53,0	48,8	50,2	47,5	45,6	46,1	43,3	42,6	40,2	41,3	40,6	43,1	42,9	43,1	42,9	43,9	44,1	41,6	-22,9	-12,4
29 - Veículos automotores, rebocadores e	39,4	39,0	39,7	34,8	37,0	35,1	36,9	34,7	33,9	31,5	34,2	34,9	36,9	38,2	37,5	38,5	36,7	35,2	34,7	-11,8	-4,7
30 - Outros equipamentos de transporte	45,8	43,6	40,0	40,9	41,8	43,3	47,0	45,5	38,5	35,2	39,6	38,4	36,9	36,5	40,7	40,2	40,9	41,9	40,3	-11,9	-5,5
33 - Manut., reparação e inst. de máq. e equip.	52,8	53,4	56,1	56,3	54,7	59,7	59,0	56,0	58,9	63,3	67,0	60,8	59,8	59,7	66,7	69,3	67,7	68,0	62,4	18,2	9,6

Fonte: IBGE/PIA-Empresa (Atividade)/2014. Dados gerais das unidades locais industriais de empresas industriais com 5 ou mais pessoas ocupadas. Elaboração própria.

### Gráfico 3. Coeficiente de insumos industriais importados na Indústria de Transformação (preços correntes)\*



Fonte: CNI. Elaboração própria.

\* Os valores destacados referem-se ao mês de janeiro do ano subsequente.

percentuais). Vale destacar o caso dos farmoquímicos e farmacêuticos (CNAE 21), que tiveram um aumento de 13,2 pontos percentuais, atingindo o valor de 46,9% em 2014; dos produtos químicos (CNAE 20), que presenciaram um crescimento de 13,5 pontos percentuais, alcançando a marca de 39%, em 2014; dos equipamentos de informática (CNAE 26), que tiveram uma elevação de 14,8 pontos percentuais, perfazendo 51,8% de insumos importados em 2014; e das máquinas e equipamentos (CNAE 28), que tiveram um aumento de 9,1 pontos percentuais, alcançando a marca de 25,10%. Além da magnitude, esses números mostram-se preocupantes pelo fato de serem, em sua maioria, atividades de maior capacidade tecnológica<sup>15</sup>(CNI, 2016).

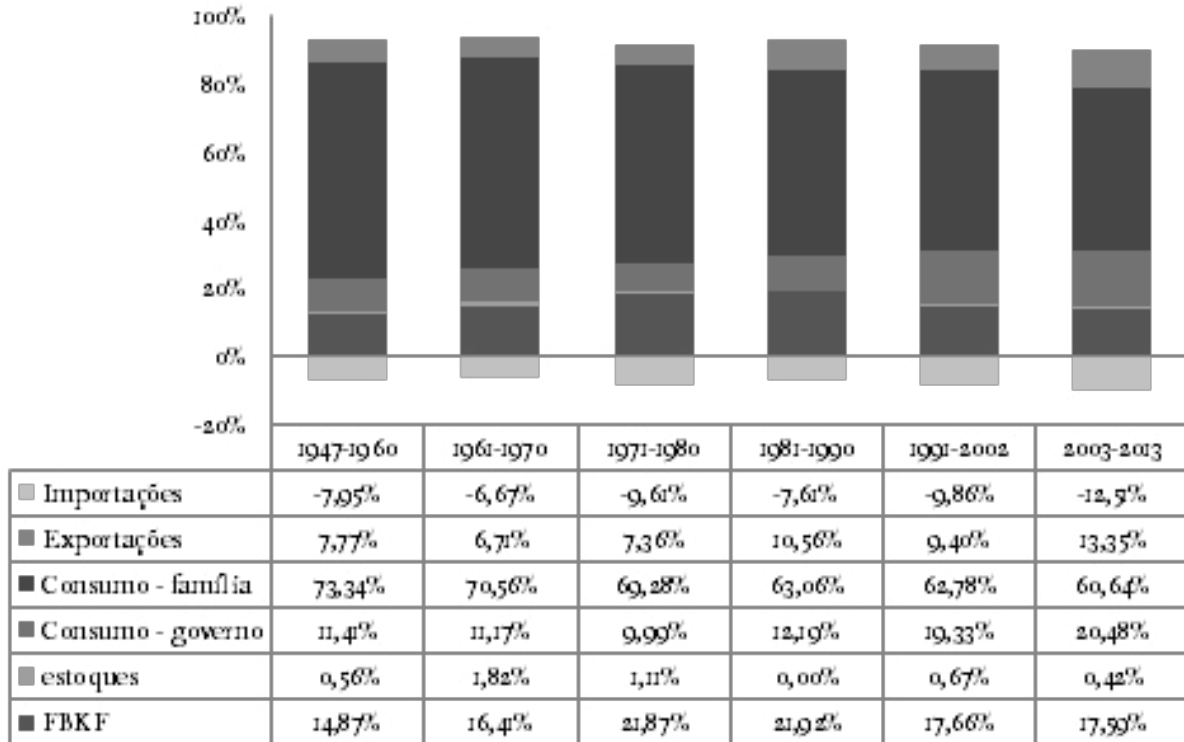
A queda considerável e generalizada do índice

VTI/VBPI somada ao significativo aumento do coeficiente de insumos industriais importados dão indícios de uma perda de adensamento das cadeias produtivas. Esse processo revela uma erosão das conexões que permitem à indústria funcionar de modo sistêmico. Reforça a ideia de um maior isolamento dos setores industriais sugerido pela avaliação da composição setorial. Aponta também para um enfraquecimento do mercado interno como eixo dinâmico da produção, pois indica que o processo produtivo da indústria tende, cada vez mais, a depender de um circuito global de valorização.

O deslocamento do eixo dinâmico da economia para o exterior fica mais evidente ao se analisar a evolução da distribuição do PIB sob a ótica da despesa. Nota-se que a parcela referente às exportações apresentou um aumento considerável na última década, equivalendo, em média, a 13,35% do PIB (entre os anos de 2003 e 2013). Esse valor supera em muito a média do período 1947-1980, fase em que houve o maior desenvolvimento da indústria brasileira. É superior, inclusive, à década de 1980, período em que o país se viu obrigado a transferir recursos ao exterior, diante da ruptura dos fluxos de capitais ao país e da pressão dos credores internacionais para o refinanciamento da dívida externa (ESPÓSITO, 2016).

De modo correlato às exportações, as importações aumentaram significativamente seu

**Gráfico 4. Distribuição do PIB sob a ótica da despesa**



Fonte: Ipeadata. Elaboração própria.

peso em relação ao PIB, alcançando a marca de 12,51%, em média, entre os anos de 2003 e 2013.

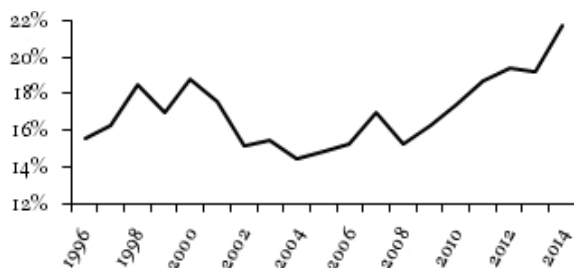
A maior importância das importações no sistema industrial brasileiro pode ser verificada também pelo coeficiente de penetração. Esse coeficiente refere-se à parcela do consumo aparente — isto é, da oferta interna — atendida pelas importações. No período estudado, observa-se um crescimento significativo desse coeficiente, o qual alcançou a cifra de 21,7%, em 2014 — um aumento de seis pontos percentuais em relação a 1996. Assim, nota-se que as importações

obtiveram uma maior importância não apenas no processo produtivo da indústria, como sugerido pelo aumento do coeficiente de insumos industriais importados, mas também uma maior participação na oferta desses produtos.

A avaliação da balança comercial sinaliza que não houve grandes mudanças na proporção das importações segundo a intensidade tecnológica<sup>6</sup>. Os setores com maior capacidade tecnológica (alta e média-alta), inclusive, tiveram um ligeiro declínio na participação total no período analisado. Contudo, apesar dessa pequena



### Gráfico 5. Coeficiente de Penetração (preços correntes)\*



Fonte: CNI. Elaboração própria.

\* Os valores destacados referem-se ao mês de janeiro do ano subsequente.

queda, a participação ainda representa quase 60% das importações brasileiras, evidenciando a dependência histórica do país nos produtos de maior conteúdo tecnológico.

Quando se avalia a distribuição das exportações, o cenário é exatamente o inverso. Percebe-se uma trajetória de re-primarização da pauta exportadora, com os produtos não industriais mais do que dobrando a sua representatividade no período analisado. Se somarmos estes produtos com as atividades industriais de baixa tecnologia (atividades, no geral, intensivas em recursos naturais ou em trabalho), a participação chega a 66% do total, o que revela o caráter da composição dos produtos que são vendidos pela economia brasileira.

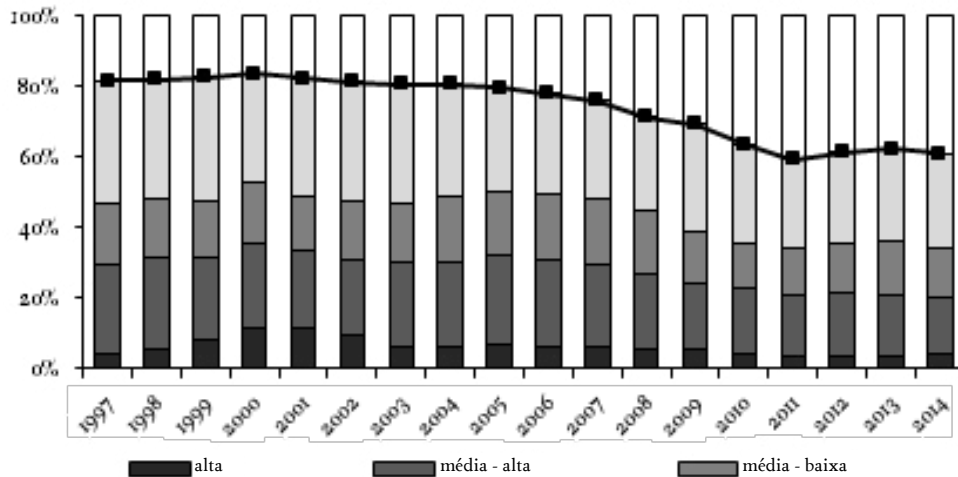
O quadro negativo fica mais evidente ao se avaliar o saldo da balança comercial, em que a indústria de transformação apresenta uma forte

tendência regressiva nos últimos anos. Após um momentâneo período de resultados positivos, quando o superávit alcançou o pico de US\$31,1 bilhões em 2005, o saldo comercial deste setor está sendo caracterizado por uma contínua deterioração, atingindo o déficit de mais de US\$60 bilhões em 2014.

O mau desempenho da indústria de transformação no saldo comercial é puxado pelas atividades de maior conteúdo tecnológico. Os segmentos de alta tecnologia não só tiveram saldos negativos em todo o período analisado, como apresentam uma tendência expressiva de deterioração, atingindo o déficit de aproximadamente US\$30 bilhões em 2014. O caso das indústrias de média-alta tecnologia é ainda mais impactante. Apesar de ter apresentado, em anos isolados, resultados positivos, o rombo desse setor alcançou a impressionante cifra de US\$59,4 bilhões em 2013, decaindo levemente para US\$56,6 em 2014.

O impacto na indústria de transformação só não foi maior pelo ótimo desempenho do setor de baixa tecnologia, que apresentou significativos superávits no período. Juntamente com as atividades não industriais, este setor foi o responsável pelos resultados positivos na conta externa brasileira. Contudo, após uma tendência crescente na elevação dos superávits, que atingiram a expressiva marca de US\$ 46,5 bilhões em 2006, a evolução foi revertida, tendo a conta

**Gráfico 6. Participação por tipo de produto nas importações totais brasileiras**



Fonte: Secex/MDIC. Elaboração própria.

comercial brasileira apresentou um pequeno déficit em 2014 (US\$4 bilhões) (SECEX-MIDIC).

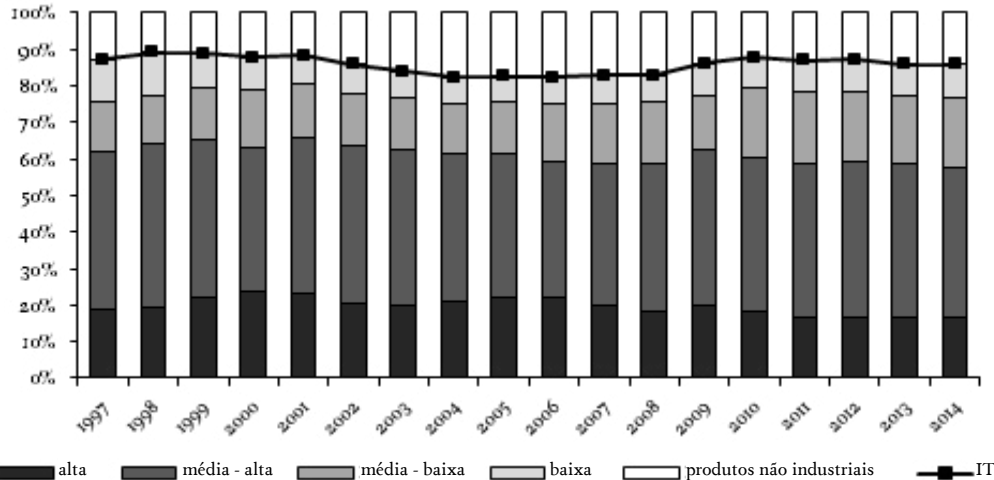
Como consequência da piora do saldo comercial, as contas correntes tornaram-se ainda mais debilitadas. Após cinco anos de resultados positivos – algo raro na história econômica brasileira –, a partir de 2008 o saldo em transações correntes passou a ser crescentemente negativo, apresentando um déficit de mais de US\$100 bilhões em 2014 (ou 4,3% do PIB – maior proporção negativa da série junto com o ano de 1999).

Apesar do saldo devedor das transações correntes ter aumentado consideravelmente nos últimos anos, a entrada de capital internacional não apenas foi suficiente para zerar o balanço de pagamentos, como possibilitou a acumulação de reservas internacionais a patamares

significativos – a despeito do ligeiro declínio em 2013. O montante das reservas passou a praticamente equivaler ao estoque da dívida externa bruta. Quando se exclui os empréstimos intercompanhias, as reservas chegam, inclusive, a ultrapassar o endividamento externo a partir de 2008 – mantendo-se, inclusive, após 2013, quando a trajetória das reservas estabilizou-se e a da dívida externa manteve-se crescente<sup>17</sup>

A configuração deste novo cenário levou alguns economistas – sobretudo no fim da década passada e início desta década – a considerarem que a vulnerabilidade externa da economia brasileira, pensada em sua dimensão financeira, fora significativamente reduzida<sup>18</sup>. Contudo, Machado demonstra que esta melhora foi apenas aparente:

**Gráfico 7. Participação por tipo de produto nas exportações totais brasileiras**



Fonte: Secex/MDIC. Elaboração própria.

“A vulnerabilidade externa adquire agora uma nova forma, que se deve tanto ao crescimento do passivo externo e à necessidade crescente de financiamento da conta corrente quanto ao aumento da mobilidade do passivo externo e dos estoques de riqueza internos. Ou seja, a maior mobilidade dos capitais, internos e externos, deixa o país mais suscetível a crises decorrentes de fugas de capitais<sup>19</sup> (MACHADO, 2011, p. 3)”.

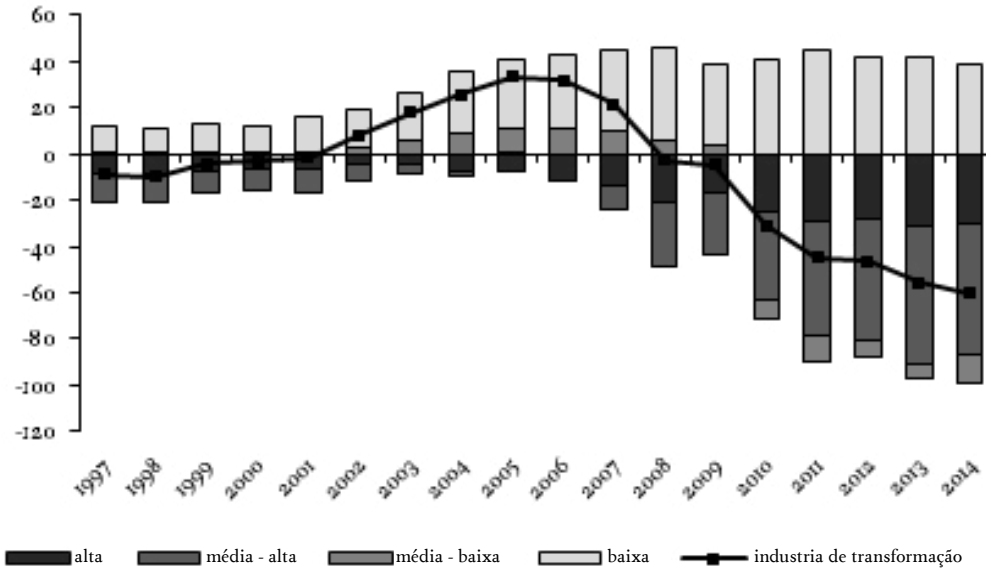
O processo de liberalização comercial e financeira, pelo qual o país passou a partir do final da década de 1980, aumentou sobremaneira a liberdade para a entrada e a saída de capitais. A atuação do governo passou a ser cada vez menos presente, restringindo-se à administração de conjunturas desfavoráveis através de mecanismos sempre ditos de caráter temporário.

Diante desta fluidez do mercado brasileiro e da

grande liquidez do mercado financeiro global, o país passou a atrair um grande volume de investimentos estrangeiros, traduzindo-se numa elevação exorbitante do passivo externo<sup>20</sup> do país. Ou seja, apesar das reservas internacionais terem se equiparado ao estoque da dívida em moeda estrangeira, outras formas de endividamento foram impulsionadas. Assim, o passivo externo líquido – já descontado as reservas –, que, em 1996, era de US\$209 bilhões, saltou para US\$1,18 trilhão em 2013.

O problema coloca-se ainda mais grave devido ao grande crescimento dos investimentos financeiros. Para ter clareza desta dimensão, em 2014, o passivo externo financeiro líquido<sup>21</sup>, que representa os recursos de altíssima volatilidade, chegou a quase US\$650 bilhões (BCB/Boletim

**Gráfico 8. Balança comercial da indústria de transformação (US\$ bilhões)**



Fonte: Secex/MDIC. Elaboração própria.

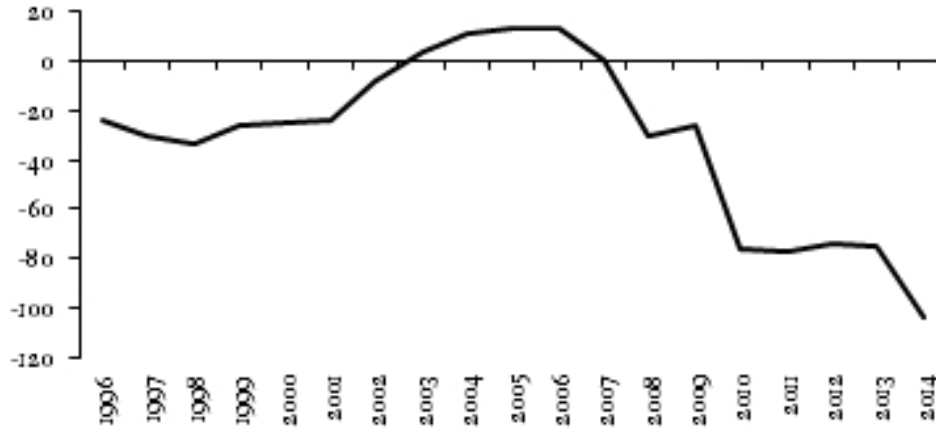
Anual 2015) – as reservas internacionais, neste mesmo ano, foram de aproximadamente US\$365 bilhões. Este movimento evidencia a crescente participação de recursos que vem ao país para obter ganhos especulativos, tornando o nexo destes capitais com a economia nacional muito mais fluido.

Por outro lado, presenciou-se um aumento considerável do investimento direto externo (IDE), sobretudo nos anos 2000. O estoque de IDE, que em 1995 somava US\$49 bilhões (22% do passivo externo total), passou para US\$122 bilhões (31% do total) em 2000, alcançando a marca de US\$729 bilhões em 2014, representando quase metade do passivo externo total.

O IDE é comumente apontado como a melhor forma de financiamento, pelo seu caráter mais estável e por estar geralmente associado a inversões produtivas. Assim, o significativo aumento deste tipo de investimento, à primeira vista, revela uma situação mais favorável para a economia brasileira.

Contudo, algumas relativizações devem ser apontadas. Isso porque os fluxos de IDE dos últimos anos mostraram-se significativamente distintos dos verificados nas décadas de 1960 a 1980. Diferentemente desse período, na atualidade os IDEs foram compostos por capitais heterogêneos que não necessariamente criam nova capacidade produtiva (*greenfield*)<sup>22</sup>. Gestados

**Gráfico 9. Transações correntes (US\$ bilhões)**



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração Própria.

no âmbito da mundialização financeira, esses capitais, em grande parte, vêm em busca da valorização patrimonial e financeira. A partir das inovações praticadas nos mercados financeiros, a saída imediata de recursos tornou-se cada vez mais fácil de ser realizada. Além disso, o fato de as empresas serem geralmente cotadas em bolsa de valores aumenta a negociabilidade delas nos mercados locais. Com isso, os fluxos de IDE passam a pressionar cada vez mais o mercado cambial, similarmente ao verificado nos investimentos em carteira. Devido a estas mudanças qualitativas, Machado (2011) aponta que, na atualidade, o IDE pode ser considerado quase tão volúvel quanto o passivo externo financeiro. Por fim, vale salientar que a questão não se restringe ao aumento do fluxo de entradas e saídas de capitais estrangeiros no país. A maior

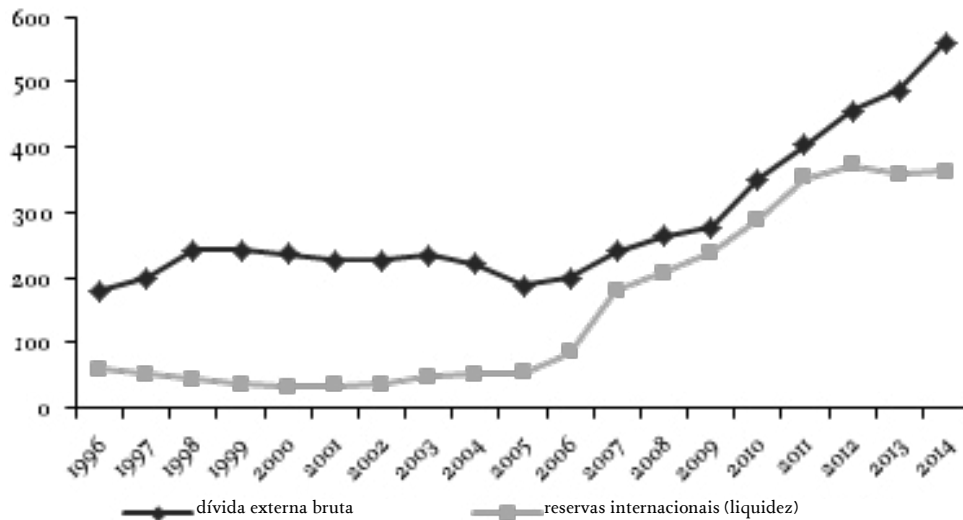
liberdade ao movimento de capitais atingiu quase todo o estoque de riqueza do país, inclusive os de origem nacional. Como consequência, ampliou-se o estoque de riqueza nacional com perfil de capital internacional, isto é, com mobilidade interfronteira e um horizonte de valorização internacional. Assim, “as decisões de alocação de riqueza dos gestores de capitais internos passam a ser guiadas pelos mesmos parâmetros utilizados pelos gestores de capitais globais” (MACHADO, 2011, p. 62).

Os estoques de capital com liquidez internacional, o M4 das contas monetárias, revelam a elevação do capital com perfil internacional que é potencialmente transferível para o exterior.

Em 1995, o M4 equivalia a 37% do PIB, enquanto, em 2014, essa porcentagem saltou para 98%.

E, de fato, neste período presenciou-se um

**Gráfico 10. Reservas internacionais\* x Dívida externa bruta\*\* (US\$ bilhões)**



(\*) Reservas internacionais – conceito liquidez internacional.

(\*\*) Dívida externa bruta, inclusive empréstimos intercompanhia.

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

aumento vertiginoso da mobilidade dos capitais. Machado e Sampaio Júnior (2012) demonstram, através de um indicador<sup>23</sup>, que a média de mobilidade dos capitais subiu de 5% no período de 1986 a 1990 para 37% entre 2006 e 2010, ou seja, elevou-se mais de sete vezes em 20 anos.

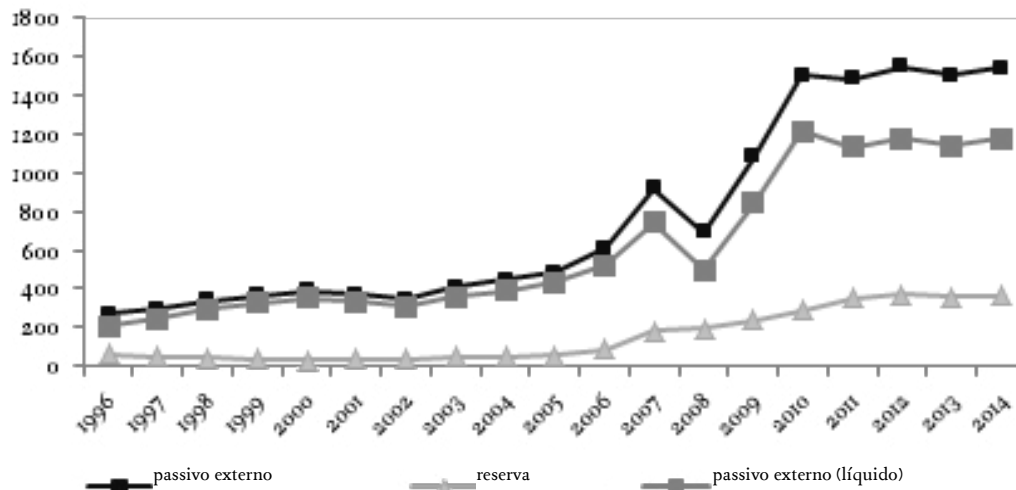
O aumento exponencial do passivo externo e de sua volatilidade fez com que a condução das políticas econômicas passasse a ser, cada vez mais, influenciada pelo mercado financeiro internacional, tornando o Estado “refém” da lógica global de valorização. Isto pode ser elucidado pelos movimentos das taxas de câmbio e de juros, que são progressivamente influenciadas pelas

decisões de alocação do portfólio dos agentes internacionais. Assim, podem-se verificar, desde os anos 1990, elevadas taxas de juros reais na economia brasileira – dentre as maiores do mundo – e uma tendência de valorização da moeda brasileira. Esse movimento demonstra a perda de comando do Estado sobre os centros internos de decisão, corroendo os mecanismos que permitem atrelar os meios aos fins de suprir as necessidades básicas do conjunto da população.

#### 4. Considerações finais

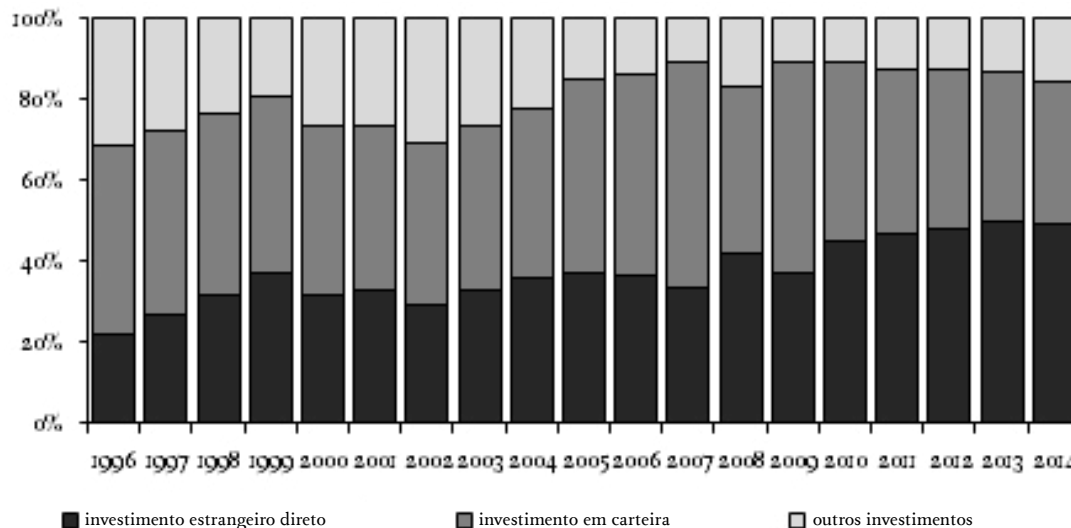
A partir dos dados expostos, pode-se apontar uma tendência de deterioração dos três eixos

**Gráfico 11. Passivo externo líquido (US\$ bilhões)**



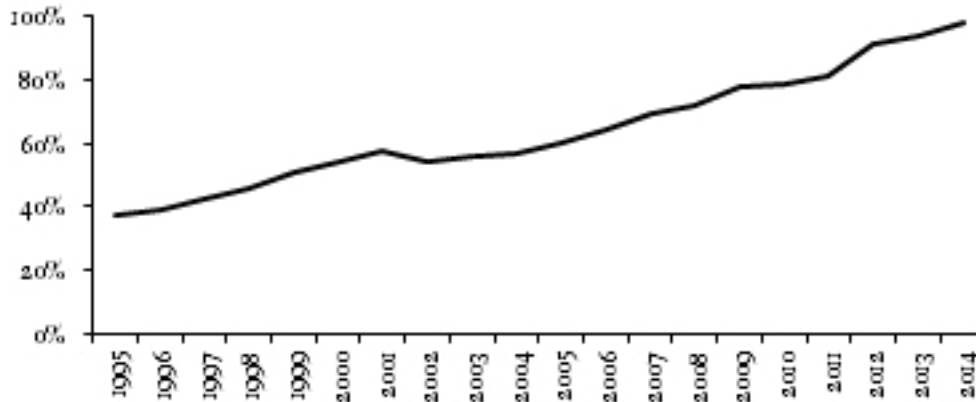
Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

**Gráfico 12. Distribuição do Investimento Estrangeiro no Brasil**



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

**Gráfico 13. M4/PIB**



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

que sustentam um processo de industrialização minimamente condizente com a formação nacional. Em primeiro lugar, verificou-se uma desarticulação do sistema industrial, a qual pode ser evidenciada pela perda de participação da indústria na dinâmica econômica do país e pela perda de adensamento das cadeias produtivas.

A redução da importância da indústria na economia pode ser observada pela queda da participação do valor adicionado industrial no PIB brasileiro. Esse resultado foi puxado pelo desempenho da indústria de transformação, o que atesta a gravidade do quadro, uma vez que esse setor é caracterizado por conter a maior parte dos ramos industriais, além de apresentar a maior capacidade de agregação de valor e de desenvolvimento tecnológico.

A análise intersetorial da indústria de transformação confirma a regressão da cadeia produtiva

brasileira, dado que os segmentos produtores de máquinas foram um dos mais afetados. Ademais, verificou-se uma maior concentração do valor adicionado em poucos segmentos, dando indícios de um maior isolamento das atividades industriais. Assim, nota-se uma tendência de desarticulação das atividades produtivas, em que o dinamismo industrial brasileiro mostrou-se, cada vez mais, dependente de alguns setores específicos e de questões conjunturais que impulsionem tais atividades.

A desarticulação produtiva é corroborada quando se analisa o índice VTI/VBPI, o qual mede o valor que o setor industrial efetivamente agregou ao produto final. No período estudado, observou-se uma queda significativa desse índice, que só não foi maior devido ao impacto positivo do setor de produtos derivados do petróleo. A gravidade do quadro é exacerbada ao



se notar, por um lado, que a queda desse índice deu-se de modo generalizado e, por outro, por ter sido mais acentuada nos setores produtores de bens de consumo duráveis e de bens de capital.

O considerável declínio do índice VTI/VBPI somado ao significativo aumento do coeficiente de insumos industriais importados dão indícios para a perda de adensamento das cadeias produtivas. Esse processo revela uma erosão das conexões que permitem à indústria funcionar de modo sistêmico e reforça a ideia de um maior isolamento dos setores industriais sugerido pela avaliação da composição setorial.

O segundo aspecto que permite apontar um processo de desindustrialização no Brasil refere-se ao deslocamento do eixo dinâmico da economia para o exterior. Esse processo pode ser verificado pela crescente importância das exportações na dinâmica da economia brasileira, a qual quase dobrou a sua participação no PIB na última década – quando comparado às décadas de 1950 a 1980. O quadro apresenta-se ainda mais grave por ter presenciado no período uma tendência à reprimarização da pauta exportadora brasileira.

Por fim, o terceiro eixo que sustenta um processo de industrialização foi deteriorado sobretudo. No período estudado, observou-se um aumento considerável do passivo externo e de sua volatilidade na economia brasileira. Como

consequência, a condução das políticas econômicas passou a ser cada vez mais influenciada pelo mercado financeiro internacional, tornando o Estado refém da lógica global de valorização. Ou seja, verificou-se uma erosão nos mecanismos de decisão do Estado e, com isso, na possibilidade de atrelar os meios aos fins.

Enfim, as evidências empíricas dão indícios da ocorrência de um processo de desindustrialização na economia brasileira, pois se verifica uma quebra dos principais eixos que caracterizam um processo de industrialização com vistas à formação nacional: a desarticulação do sistema industrial, o deslocamento do eixo dinâmico da economia para o exterior, e a erosão dos centros internos de decisão.

Diante disso, a questão principal que se coloca é a das possibilidades de romper com esse processo. Para tanto, é necessário entendermos os condicionantes históricos que desencadearam esse processo, de modo a não cairmos em propostas retóricas as quais não condizem com a realidade brasileira no contexto atual do capitalismo.

## Bibliografia

BIANCARELI, André. “Riscos na travessia? O financiamento externo e os desafios futuros da economia brasileira.” In: Ipea. Desafios para o desenvolvimento brasileiro. Brasília, 2011.

BONELLI, Regis; PESSÔA, Samuel de Abreu & MATOS, Silvia. “Desindustrialização no Brasil: fatos e interpretação.” In: BACHA, Edmar; & BOLLE, Monica de (org.). O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

CANO, Wilson. “(Des)Industrialização e (sub)desenvolvimento.” Trabalho apresentado no 2º Congresso internacional do Centro Celso Furtado. Rio de Janeiro: ago. 2014.

CARNEIRO, Ricardo de Medeiros. Impasses do desenvolvimento brasileiro: a questão produtiva. Textos para discussão nº 153 IE/Unicamp: 2008.

ESPÓSITO, Maurício. A importância do capital internacional nas transformações da estrutura produtiva brasileira: da industrialização à desindustrialização. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP, 2016.

FURTADO, Celso. Teoria e política do desenvolvimento econômico. 5. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1975 (1967).

Análise do “modelo” brasileiro. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978 (1972).

O mito do desenvolvimento econômico. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

Os ares do mundo. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992 (1991).

Brasil: a construção interrompida. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

HADLER, João Paulo de Toledo Camargo. Dependência e subdesenvolvimento: a transnacionalização do capital e a crise do desenvolvimento nacional em Celso Furtado. 141 p. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP, 2009.

MACHADO, Fernando D’Angelo. Mobilidade de capitais e vulnerabilidade externa do Brasil: a nova qualidade da dependência financeira (1990:2010) 130 p. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP, 2011.

MACHADO, Fernando D’Angelo & SAMPAIO JÚNIOR, Plínio Soares de Arruda. “Capital internacional e vulnerabilidade externa.”, Os bancos e a sociedade brasileira. Jornal dos economistas, n. 275, Rio de Janeiro, jun. 2012.

PRADO JÚNIOR, Caio. Formação do Brasil Contemporâneo: Colônia. 17a. ed., São Paulo: Brasiliense, 1981 (1942).

A revolução brasileira. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1966.

PREBISCH, Raúl (1949). O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, vol. 1, 2000.(1950). Estudo econômico da América Latina. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. Rio de Janeiro, RJ; São Paulo, SP: Record, vol. 1, 2000.

RODRIGUEZ, Octavio. Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1981.

SAMPAIO, Daniel Pereira. Desindustrialização e estruturas produtivas regionais no Brasil. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP, 2015.

TORRES, Ricardo Lobato & SILVA, Henrique Cavalieri da. “Uma crítica aos indicadores usuais de desindustrialização no Brasil.” In: Encontro Nacional de Economia, 40, Porto de Galinhas, 2012.

UNIDO. Industrial and Development Report. Viena: Unido, 2011.

## Notas

**1.** Vale ressaltar que a revolução brasileira não apresenta um fim pré-definido. Como Caio Prado salientou, “a qualificação a ser dada a uma revolução somente é possível depois de determinados os fatos que a constituem, isto é, depois de fixadas as reformas e transformações cabíveis e que se verificarão no curso da mesma revolução” (PRADO JÚNIOR, 1966, p. 8).

**2.** As origens da concepção do sistema centro-periferia encontram-se em trabalhos elaborados por Prebisch na década de 1930, que tratavam da experiência argentina diante da depressão mundial presenciada no período. No Pós-Guerra, nota-se um esforço por parte do autor em comparar o caso argentino com os dos demais países latino-americanos, em que Prebisch verificou tendências comuns a esses países. A partir da articulação das ideias decantadas e articuladas durante esses anos, constituiu-se a formalização da concepção centro-periferia apresentada nos primeiros documentos-chave publicados pela Cepal: “El Desarrollo Económico de América Latina y Algunos de sus Principales Problemas” (PREBISCH, 1949) e “Estudio Económico de América Latina” (PREBISCH, 1950). Para mais, ver Rodriguez (1981).

**3.** É importante salientar que o próprio pensamento de Furtado se transforma. As obras do autor compreendidas até o período imediatamente posterior ao golpe militar de 1964 trazem um Furtado ainda convencido das potencialidades da industrialização nacional – ainda que fosse convicto das

deformações presentes nesse processo. “Após a implantação da ditadura militar e a vitória do desenvolvimento associado, o debate muda de orientação, voltando-se para a questão da dependência. É a partir desse contexto que se introduzem as modificações no pensamento de Furtado, sobretudo quanto ao caráter da industrialização periférica” (HADLER, 2009, p. 5). Isso, contudo, não significa incoerência teórica do autor. “No que diz respeito ao método, não houve ruptura no pensamento de Furtado, mas continuidade, ou antes uma depuração, um refinamento de seu método particular em sintonia com a aceleração do tempo histórico” (ibidem, p.56).

**4.** Chamaremos de modernização a esse processo de adoção de padrões de consumo sofisticados (privados e públicos) sem o correspondente processo de acumulação de capital e progresso nos métodos produtivos” (FURTADO, 1974, p. 81, grifos do autor).

**5.** Dada a maior importância da indústria de transformação, pelos fatos já expostos, quando citado “setor industrial”, estaremos nos referindo apenas a esse segmento, salvo quando salientado o contrário.

**6.** Para 1980, o valor foi extraído de Cano (2014).

**7.** O VTI (Valor da Transformação Industrial) é uma proxy do conceito de Valor Adicionado e reflete a soma daquilo que cada etapa da produção agregou ao produto ao longo do processo de produção. O VTI é obtido através da diferença entre o VBPI (Valor Bruto da Produção Industrial) e o COI (Custo das Operações Industriais).

**8.** Como o IBGE não atualizou a tipologia por intensidade tecnológica para a CNAE 2.0, utilizaremos a metodologia proposta por Sampaio (2015). Essa metodologia, no entanto, não define com tanta precisão as categorias de uso, sobretudo em relação aos setores de bens de capital e de bens de consumo duráveis, uma vez que o IBGE não disponibiliza os dados a mais de 4 dígitos, devido a sigilo estatístico. Assim, a classificação será composta por setores que são predominantemente produtores de: i) bens de consumo não-duráveis (GI); ii) bens intermediários (GII); e iii) bens de consumo predominantemente duráveis e de capital (GIII). As atividades industriais (CNAEs) que foram alocadas nos respectivos grupos podem ser vistas em Anexo 2 de Espósito (2016).

**9.** A PIA substituiu o Censo Industrial Anual, o qual foi realizado até o ano de 1985. Entre 1986 e 1995 não foi realizada nenhuma pesquisa das mesmas dimensões, o que dificulta termos uma série que contemple esse período utilizando-se da mesma metodologia usada para o período posterior.

**10.** A partir de 2008, a Classificação Nacional das Atividades Econômicas (CNAE 1.0) foi substituída pela CNAE 2.0. Contudo, o IBGE não compatibilizou a série histórica, apenas divulgou a compatibilização das atividades das respectivas metodologias. Dessa forma, para podermos realizar a análise da série como um todo, seguimos metodologia de compatibilização

proposta por Sampaio (2015). Para detalhes da metodologia, ver: Anexo 3 de Espósito (2016).

**11.** Vale ressaltar que parcela das atividades ligadas ao setor automotivo também é considerada como bem de capital; contudo, como apontou Cano (2014), não é maquinário e, portanto, não tem a mesma dinâmica e centralidade para o sistema industrial.

**12.** O VBPI (Valor Bruto da Produção Industrial) representa a soma das vendas de produtos e serviços industriais (receita líquida industrial), com a variação de estoques de produtos acabados e em elaboração, e a produção própria realizada para o ativo permanente. Já o VTI (Valor da Transformação Industrial) é uma proxy do conceito de Valor Adicionado e reflete a soma daquilo que cada etapa da produção agregou ao produto ao longo do processo de produção. Assim, quanto menor o VTI em relação ao VBPI, menor é o adensamento da cadeia produtiva e, portanto, menor o conteúdo industrial na produção interna. No entanto, vale ressaltar, conforme apontaram Torres e Silva (2012), que esse indicador apresenta alguns problemas metodológicos em razão do mesmo ser muito sensível a variações cambiais, além de não captar as diferenças intersetoriais.

**13.** Segundo Cano (2014), no período anterior ao analisado – entre 1988 e 1994 –, essa relação era de aproximadamente 55%. O autor ressalta que, devido ao ambiente de alta inflação, esse alto valor pode ser consequência, em parte, de um mark-up mais elevado utilizado pelas empresas como mecanismo de defesa. Com o início do Plano Real, o coeficiente de agregação caiu para 52% em 1995. Outro fator que pode ter influenciado neste alto valor é a diferente metodologia utilizada pelo IBGE até 1996, razão pela qual optamos por iniciar a análise a partir desse ano.

**14.** Como mostra a Tabela 3, o setor de vestuários e o setor de manutenção de máquinas também presenciaram um crescimento significativo no índice VTI/VBPI, no período em questão. Contudo, como mostrado na Tabela 2, o peso dessas atividades na indústria é bem menor do que o setor de produtos derivados do petróleo. Dessa forma, o aumento do índice VTI/VBPI nesses dois setores tem impactos bem mais amenos do que o setor petrolífero.

**15.** Pela metodologia da OCDE, a CNAE 21 e a CNAE 26 referem-se a atividades de alta intensidade tecnológica, enquanto a CNAE 20 e CNAE 28 são consideradas de média-alta intensidade tecnológica. Já pela metodologia da Unctad, com exceção da CNAE 28, que é considerada como de média-alta, as demais são consideradas atividades de alta intensidade tecnológica. Para a divisão completa das atividades por intensidade tecnológica, segundo a OCDE e a UNCTAD, ver Anexo 2 de Espósito (2016).

**16.** Para a análise do setor externo, utilizaremos a classificação das atividades por intensidade tecnológica a partir da

metodologia realizada pela OCDE. Isto se dá pelo fato da base de dados que estamos utilizando para tanto, a Secex, apresentar os dados a partir dessa metodologia.

**17.** A dívida externa bruta, excluídos os empréstimos inter-companhia, totalizou US\$198,3 bi em 2008, US\$198,2 em 2009, US\$256 bi em 2010, US\$298,2 bi em 2011, US\$327,6 bi em 2012, US\$312,5 em 2013, e US\$352,7 em 2014 (BANCO CENTRAL DO BRASIL). Ou seja, em todos esses anos as reservas superaram o estoque da dívida.

**18.** Segundo Biancareli (2011), o Brasil reduziu indubitavelmente seu grau de vulnerabilidade no fim dos anos 2000, apesar do autor considerar que as possibilidades e os limites ao desenvolvimento nacional mantêm-se fortemente condicionados pelos processos e tendências no plano global. Seus argumentos podem ser sintetizados em três pontos principais: pela perspectiva da manutenção prolongada da ampla disponibilidade de financiamento externo; pela expectativa na continuidade de taxas razoáveis de crescimento; e por estar se verificando um aprofundamento dos investimentos produtivos. Assim, apesar de o cenário atual apresentar números e processos que justificam a preocupação com as transações correntes, os elevados déficits verificados nos últimos anos apresentam um caráter distinto de outras épocas. Por exemplo, diferentemente do verificado na segunda metade dos anos 1990, o déficit nas contas correntes na atualidade apresenta-se menor e de composição diferente. Ademais, e até mais importante, as perspectivas de hoje são muito mais favoráveis em comparação aos anos 1990, sobretudo em relação a um horizonte de longo prazo, quando será possível viabilizar os projetos para a extração e processamento do petróleo da camada de pré-sal.

**19.** Vale destacar também que “os US\$359 bilhões de reservas internacionais custam muito caro para todos, pois estão aplicados basicamente em títulos do governo norte-americano, cuja taxa de juros é próxima de zero. O governo, porém, para acumular essa reserva, tem de emitir títulos da dívida pública, aos quais pagam juros [2014] que hoje chegam a aproximadamente 11% anuais e equivalem a cerca de 5% do PIB, em uma grande sangria da receita e do gasto públicos” (CANO, 2014, p. 26).

**20.** O passivo externo pode se dar de três formas: créditos (empréstimos ou títulos no mercado internacional), investimento direto externo e investimento em portfólio.

**21.** Essa formulação de passivo externo financeiro foi realizada por Gonçalves (2011), e é calculada da seguinte maneira: subtrai-se do passivo externo os investimentos diretos estrangeiros (apenas a modalidade participação no capital), que contabiliza os estoques de investimentos estrangeiros em ativos produtivos (MACHADO, 2011).

**22.** Cano (2014) ressalta que a participação da indústria de transformação no IDE decaiu de 75% em 1980 para 60% em 1990,

e flutua entre 30% e 40% a partir de 2001. Ao mesmo tempo, a participação dos serviços sobe e, com eles, a das atividades financeiras.

**23.** O indicador de mobilidade de capitais (IMC) é calculado pelos autores do seguinte modo:  $IMC = \frac{\text{fluxos financeiros (entradas + saídas, em módulo)} + \text{fluxos de rendas de investimento (entradas + saídas, em módulo)}}{PIB}$ . Para maiores detalhes, ver Machado & Sampaio Júnior (2012) e Machado (2011).



## RESENHA

# JK, ESTADOS UNIDOS E FMI: DA SÚPLICA AO ROMPIMENTO.

**VICTOR A. F. YOUNG**

São Paulo Alameda, 2014, 196 p

Recebida em 01/2017

Aprovada em 02/2017

**L**ançado durante o Congresso da ANGE em outubro de 2016<sup>1</sup>, o livro de Victor Young, JK, Estados Unidos e FMI: da súplica ao rompimento, apresenta o resultado de uma extensa pesquisa bibliográfica e documental realizada durante o Mestrado em Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da Unicamp. O objeto de estudo – como o financiamento externo condicionava o desenvolvimento interno – é reconhecidamente de intenso interesse na historiografia brasileira e adquire maior relevância num momento em que a economia brasileira passa novamente por ajuste fiscal e alterações da participação do Estado.

Na pesquisa documental, o livro expõe a consulta em diferentes fontes que abrangem diversos tipos de documentos de Estado norte-americano. As origens dessa documentação estão no NARA (The U.S. National Archives Records Administration), no FOIA-CIA (Freedom of Information Act Electronic Reading Room – Central Intelligence Agency) e no FRUS (Foreign Relations of the United States). Entre os tipos de documentos, encontram-se relatórios da CIA e da Embaixada dos EUA, memorandos de reuniões com políticos e personalidades brasileiras, telegramas com ordens do Departamento de Estado, análises da situação política e econômica brasileira, além de alguma correspondência

### **ULISSES RUBIO URBANO DA SILVA**

Doutorando em Desenvolvimento Econômico, do Instituto de Economia/Unicamp

bilateral. Segundo o professor Pedro Paulo Zahluth Bastos, no prefácio ao livro, dentre estes há “fontes primárias até então inexploradas” (YOUNG, 2014, p. 11). Os trechos dos documentos, que são citados diretamente no livro e traduzidos em notas de rodapé, foram mantidos no original em seção à parte, ao final do livro.

No primeiro capítulo, o autor faz uma síntese bibliográfica procurando “identificar como o sistema capitalista do pós-guerra vinha se remodelando” (YOUNG, 2014, p. 15). Principal elemento deste reordenamento, a partir do qual se articularam os demais, foi a ascensão dos Estados Unidos como principal potência capitalista. Fator relevante desta posição estadunidense à época foi a instalação de multinacionais estadunidenses, sobretudo na Europa Ocidental. As potências capitalistas europeias seguiram a mesma estratégia, embora sem contestar a liderança estadunidense. O autor observa que, após a reconstrução da Europa, as grandes empresas das potências capitalistas procuravam novos territórios para expansão de seus negócios. O Brasil, dado sua aspiração à industrialização que vinha desde os anos 1930, e ganhando contornos, inclusive intelectuais, mais definidos após o fim da II Guerra, surgiu como um lócus onde estas grandes empresas puderam expandir suas estruturas de produção por meio da

instalação de filiais.

No segundo capítulo, são apresentados os interesses estadunidenses no Brasil. Para tanto, o livro apresenta o significado da alteração da política dos Estados Unidos para a América Latina durante o governo Eisenhower. Nesta administração, foi adotada uma política diferenciada quanto ao auxílio econômico para o desenvolvimento, restringindo os empréstimos oficiais e incentivando que os Estados requisitantes o fizessem junto ao setor privado, por intermédio das agências multilaterais, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Segundo ressalta o autor, era uma “intenção deliberada de fazer com que os latino-americanos se adequassem aos interesses de uma superpotência” (YOUNG, 2014, p. 42). Por isso, quando concediam algum apoio financeiro, exigiam dos governos requisitantes que adotassem políticas econômicas ortodoxas para a concessão de empréstimos, enquanto políticas nacionalistas eram vistas como contrárias aos interesses estadunidenses. Assim, sob o véu de cooperação, a ajuda econômica era utilizada para forçar os Estados latino-americanos a realizar políticas de acordo com os interesses norte-americanos. Isto foi evidenciado, por exemplo, com o importante tema das remessas de lucros ao exterior. No período, as restrições impostas por Vargas

havam sido afastadas, mas ainda continuavam as preocupações das empresas estrangeiras quanto à política monetária e cambial, que poderia restringir suas possibilidades de envio dos lucros para as suas matrizes. Por isto o governo norte-americano propunha aos latino-americanos, “incentivá-los mediante ajuda econômica e outros meios, a basear suas economias em um sistema de iniciativa privada, e, consideravam essencial, criar um clima político e econômico propício ao investimento privado, de capital nacional e estrangeiro, incluindo: a. leis e regulamentos razoáveis e não discriminatórios em relação aos negócios. b. oportunidade de ganhar, e no caso de capital estrangeiro, de repatriar um retorno razoável. c. políticas razoáveis de tarifação para empresas controladas pelo governo. d. políticas fiscais e monetárias sólidas. e. respeito por direitos contratuais e de propriedade, incluindo a garantia de uma rápida, adequada e efetiva compensação no caso de expropriação” (YOUNG, 2014, p.85, nota de rodapé 98).

No capítulo três, o livro apresenta os interesses brasileiros, representados no governo de Juscelino Kubitschek, que, segundo o autor, seriam de dar continuidade ao processo de industrialização iniciado por Vargas. Considerando esses interesses, o livro analisa como os Estados Unidos impuseram obstáculos àquele objetivo. Ressaltamos deste capítulo o conteúdo documental que permite ao autor verificar o esforço dos Estados Unidos para que as solicitações

brasileiras de auxílio financeiro fossem levadas ao FMI ou a outros órgãos multilaterais. Desta maneira, procurava-se evitar que as condicionalidades fossem vistas como imposições da principal potência capitalista. Contudo, os Estados Unidos tinham influência preponderante sobre tais organizações multilaterais. Desta forma, este país se utilizava de sua influência para fazer com que FMI e Banco Mundial exigissem, dos países demandantes de empréstimos, as condicionalidades que atendessem ao seu próprio interesse.

Destaca-se o modo como estas condicionalidades procuravam limitar o âmbito de atuação do Estado na economia, o controle nacional sobre os fluxos comerciais e financeiros com o exterior, os salários, e pressionavam para a adoção de políticas monetária e fiscal ortodoxas: tudo sob o pretexto de constituir uma economia com “sólidos” fundamentos para incentivar a livre iniciativa privada.

Obviamente, a história nunca se repete da mesma forma. Contudo, como observa Ligia Osório Silva<sup>2</sup>, apoiada em Nelson Werneck Sodré, o presente projeta-se sobre o passado ajudando-nos a compreender este melhor e, por seu turno, o entendimento do passado lança luz à frente para auxiliar-nos a compreender o presente. Em tempos de PEC 55, para conter os gastos fiscais, e da aprovação do projeto de Lei 4.567/16, que retira a obrigatoriedade de



participação da Petrobrás em todos os blocos de exploração do pré-sal, somente para ficarmos em dois exemplos, o livro de Victor Young encontra-se entre estes que, além de esclarecer fatos passados, projetam-se para a melhor compreensão do momento presente. Mostra-nos que, por trás dos argumentos técnicos e teóricos que justificam medidas como estas, encontra-se em jogo o ajuste a interesses políticos atrelados ao capital financeiro internacional.

## Notas

**1.** Na ocasião, Victor Young concedeu entrevista ao Jornal da Unicamp, que pode ser consultada em: <http://www.unicamp.br/unicamp/ju/675/livro-revela-intervencoes-dos-eua-no-governo-jk>, acesso em 09/12/2016.

**2.** SILVA, Ligia. M. O. A história engajada de Nelson Werneck Sodré. In: <http://www.unicamp.br/nee/Ligia%20NWS%20HP.htm>, acesso em 11/12/2016.



## 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/SEP/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.

Instituto de Economia – Universidade Federal de Uberlândia  
Campus Santa Mônica, bloco J, sala lj254 – Uberlândia, MG - 38400-902  
Portal: [www.sep.org.br](http://www.sep.org.br) – Correio eletrônico: [sep@sep.org.br](mailto: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](http://revista.sep.org.br) ou enviar email para a equipe  
editorial pelo endereço [revista@sep.org.br](mailto:revista@sep.org.br).





# XXII Encontro Nacional de Economia Política

Restauração Neoliberal e as Alternativas na Periferia em Tempos de Crise do Capitalismo

30/05 a 02/06/2017 • Unicamp, Campinas | SP

ORGANIZAÇÃO



APOIOS E PATROCÍNIOS



MINISTÉRIO DA  
EDUCAÇÃO

