

54

SETEMBRO 2019 – DEZEMBRO 2019

Revista da Sociedade
Brasileira de Economia Política

www.revistasep.org.br

CONSELHO EDITORIAL INTERNACIONAL

ALAN FREEMAN LONDON METROPOLITAN UNIVERSITY
ALEJANDRO VALLE BAEZA UNAM
ARTURO HUERTA UNAM
FABIO PETRI UNIVERSITÀ DI SIENA
FRANÇOIS CHESNAIS UNIVERSITÉ DE PARIS XIII
FRED MOSELEY MOUNT HOLYOKE COLLEGE
LUCIANO VASSAPOLLO UNIVERSITÀ DI ROMA "LA SAPIENZA"

CONSELHO EDITORIAL NACIONAL

ALEJANDRO ARANDIA UNISINOS
ANITA KON PUC-SP
ANTONIO MARIA DA SILVEIRA (IN MEMORIAM)
CESARE GIUSEPPE GALVAN CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS JOSUÉ DE CASTRO
ELEUTÉRIO FERNANDO DA SILVA PRADO USP
FRANCISCO DE ASSIS COSTA UFPA
GUIDO MANTEGA FGV-SP
JOÃO ANTÔNIO DE PAULA UFMG
JOSÉ CARLOS DE SOUZA BRAGA UNICAMP
LEDA MARIA PAULANI USP
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 (IN MEMORIAM)
PEDRO CÉSAR DUTRA FONSECA UFRGS
REINALDO CARCANHOLO UFES (IN MEMORIAM)
ROSA MARIA MARQUES PUC-SP
THEOTÔNIO DOS SANTOS UFF (IN MEMORIAM)

PAUL SINGER (USP) PRESIDENTE DE HONRA (IN MEMORIAM)
MAURÍCIO DE SOUZA SABADINI (UFES) PRESIDENTE
JOÃO LEONARDO GOMES MEDEIROS (UFF) VICE-PRESIDENTE

DIRETORES

Bruno Martarello De Conti UNICAMP
Ellen Lucy Tristão UFVJM
Gustavo Moura de Cavalcanti Mello UFES
João Policarpo Rodrigues Lima UFPE
José Rubens Damas Garlipp ANGE
Maria de Lourdes Rollemberg Mollo UNB
Marina Machado de Magalhães Gouvêa UNILA
Marisa Silva Amaral UFU
Roberto Meurer ANPEC

COMITÊ EDITORIAL

Daniel P. Sampaio UFES
Henrique P. Braga UFES
Adriano L. Almeida Teixeira UFES

**ENDEREÇO PARA
CORRESPONDÊNCIA**

**Faculdade de Economia
Universidade Federal Fluminense
Campus do Gragoatá - BLOCO F - Sala 519
Niterói, RJ
CEP 24.240-225
www.sep.org.br – sep@sep.org.br
www.revistasep.org.br**

**REVISÃO TEXTUAL E
ESTILÍSTICA**

Renake Bertholdo David das Neves

**EDITORAÇÃO
ELETRÔNICA**

Francine Sakata e Mayra Mello – **NK&F Arquitetos Associados 2019**
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
Ano 20 – 2016 – Niterói: Sociedade Brasileira de Economia Política, 2019
ISSN 1415-1979
ISSN-E 2595-6892
Economia I. Sociedade Brasileira de Economia Política.
CDD – 330

NÚMERO 54
SET 2019 – DEZ 2019

REVISTA DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA

6 **Apresentação**

ARTIGOS

9 **Estado, mercado e concorrência: fundamentos do “neoliberalismo” como uma nova cosmovisão**

Eduardo Barros Mariutti

34 **Virtú e fortuna: a trajetória da ação desenvolvimentista chinesa e seus desafios contemporâneos**

Edemilson Paraná e Valéria Lopes Ribeiro

74 **O Programa de Investimento em Logística (PIL) e o fim do projeto neodesenvolvimentista: os atravessamentos de um acontecimento**

Roberto Mauro da Silva Fernandes

107 **A guerra de todos contra todos e a Lava Jato: a crise brasileira e a vitória do capitão Jair Bolsonaro**

Eduardo Costa Pinto, José Paulo Guedes Pinto, Alexis Saludjian, Isabela Nogueira, Paulo Balanco, Carlos Schonerwald e Grasiela Baruco

148 **Fragilidade financeira do setor bancário brasileiro**

Anderson Marques Cavalcante e Marina Perrupato Mendonça

183 **Os fatores determinantes da desaceleração econômica da União Soviética**

Antonio Carneiro de Almeida Júnior

216

RESENHA

Platform capitalism

De Nick Srnicek

Rafael Evangelista

APRESENTAÇÃO

A Revista da SEP chega ao seu número 54 num momento em que o Brasil passa por uma estagnação econômica, suas instituições políticas estão dilaceradas e os tênues fios que teciam suas articulações sociais foram desfeitos— ao que parece, em definitivo. Enquanto isso, a economia mundial apresenta sinais de arrefecimento, governos autocráticos ganham força e a lógica de todos contra todos predomina nas relações sociais. Dada a gravidade do quadro, é oportuno o lançamento de agudas reflexões críticas, papel central deste número.

A seção de artigos deste número é aberta com o texto “Estado, mercado e concorrência: fundamentos do ‘neoliberalismo’ como uma nova cosmovisão”, escrito por Eduardo Mariutti. Nesse artigo, o autor procura destacar as características fundamentais do que conhecemos como “neoliberalismo”, demonstrando como esse modo de governar as mulheres e os homens busca difundir a lógica da concorrência para todas as esferas da vida social.

Na sequência, encontra-se o artigo “Virtù e fortuna: a trajetória da ação desenvolvimentista chinesa e seus desafios contemporâneos”, de Edemilson Paraná e Valéria Lopes Ribeiro. Nele, os autores analisam o processo social e econômico de desenvolvimento chinês desde a Revolução Chinesa, que completa 70 anos em 2019, e vão apontando sua capacidade de enfrentar as vicissitudes internas e externas, galgando degraus no desenvolvimento capitalista.

O terceiro artigo desse número é intitulado “O Programa de Investimento em Logística (PIL) e o fim do projeto neodesenvolvimentista: os atravessamentos de um acontecimento”, redigido por Roberto Mauro da Silva Fernandes. No artigo é abordado o PIL, realizado durante o primeiro governo Dilma (2011-2014), com vistas a elucidar como os conflitos políticos, econômicos e ideológicos do período atravessaram o projeto, contribuindo para o seu fracasso e, por conseguinte, colaborando para o declínio da economia brasileira.

O debate sobre o conturbado momento brasileiro continua nos dois artigos seguintes. Em “A guerra de todos contra todos e a Lava Jato: a crise brasileira e a vitória do capitão Jair Bolsonaro”, de Eduardo Costa Pinto, José Paulo Guedes Pinto, Alexis Saludjian, Isabela Nogueira, Paulo Balanco, Carlos Schonerwald e Grasiela Baruco, discute-se como a crise socioeconômica brasileira se tornou uma crise estrutural em decorrência da incapacidade do Estado de reverter a trajetória declinante da acumulação de capital. Já no artigo “Fragilidade financeira do setor bancário brasileiro”, Anderson Marques Cavalcante e Marina Perrupato Mendonça realizam uma análise empírica, por meio da abordagem minskyana, do setor bancário brasileiro, e mostram a importância dos bancos públicos como instrumento de política econômica.

A seção de artigos é finalizada com o texto “Os fatores determinantes da desaceleração econômica da União Soviética”, de Antonio Carneiro de Almeida Júnior. Nele, o autor debate o processo de declínio econômico da URSS a partir da década de 1970. Tendo como referencial teórico a “economia política marxista”, o artigo indica alguns fatores que contribuíram para tal processo.

Finalmente, na seção de resenhas, publicamos as considerações de Rafael Evangelista a respeito do livro *Platform Capitalism*, de autoria de Nick Srnicek. Publicado em 2017, o livro é uma importante contribuição para o debate contemporâneo sobre “economia do compartilhamento” e “quarta revolução industrial”.

Em tempos de cortes públicos significativos na educação brasileira, convém frisar a importância de algumas instituições que são decisivas para a produção e divulgação acadêmico-científica. Assim, registramos nossos agradecimentos à Coordenação para Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES), ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e à Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), que contribuíram com apoio financeiro para a realização da presente edição da Revista da SEP, como subproduto do XXIV Encontro Nacional de Economia Política.

Dezembro de 2019,

Os Editores

EDUARDO BARROS MARIUTTI

ESTADO, MERCADO E CONCORRÊNCIA: FUNDAMENTOS DO “NEOLIBERALISMO” COMO UMA NOVA COSMOVISÃO

Recebido em 02/2019

Aprovado em 05/2019

ESTADO, MERCADO E CONCORRÊNCIA: FUNDAMENTOS DO “NEOLIBERALISMO” COMO UMA NOVA COSMOVISÃO

Resumo

O artigo tem como objetivo destacar algumas das características fundamentais do que se convencionou denominar “neoliberalismo”, tendo como referência o modo como ele se distingue do “novo liberalismo” (ênfase na justiça social amparada em mecanismos redistributivos) e, simultaneamente, a sua ruptura com o liberalismo clássico. Neste sentido, o “neoliberalismo” é aqui pensado não como uma mera ideologia ou um tipo peculiar de política econômica, mas como uma nova cosmovisão, em vias de consolidação: por congregar um conjunto original de aparatos discursivos, princípios normativos, dispositivos de poder, orientações epistemológicas e práticas de conduta social, o neoliberalismo representa um complexo e multifacetado quadro de forças que tem como função prioritária difundir a lógica da concorrência para todas as dimensões da vida social. Uma tarefa desta envergadura só é exequível mediante a transformação e reforço do poder do Estado, que deve ser capaz de alicerçar um quadro institucional capaz de transformar e disciplinar o homem, adaptando-o a uma dinâmica social centrada na competição mediada por mercados autorreguláveis.

Palavras-chave: liberalismo; neoliberalismo; novo liberalismo

EDUARDO BARROS MARIUTTI

Professor Associado (Livre Docente) do Instituto de Economia da Unicamp e professor do Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas.

mariutti@unicamp.br

<https://orcid.org/0000-0002-3674-3194>

Abstract

The article describes some of the fundamental characteristics of what has been called “neo-liberalism”, with reference to its difference from the “new liberalism” (emphasis on social justice supported by redistributive mechanisms) and, at the same time, its rupture with classical liberalism. In this sense, “neo-liberalism” is here thought of not as a mere ideology or a peculiar kind of economic policy, but as a new world-view, in process of consolidation: for bringing together an original set of discursive apparatuses, normative principles, epistemological guidelines and practices of social conduct, neo-liberalism represents a complex and multifaceted framework of forces whose main function is to spread the logic of competition for all dimensions of social life. A task of this magnitude can only be achieved by transforming and strengthening the power of the state, which must be capable of building an institutional framework capable of transforming and discipline man by adapting him to a social dynamic centered on self-regulating market-driven competition.

Keywords: liberalism; neo-liberalism; new liberalism

I. Introdução

O liberalismo é extremamente maleável e abrangente. É um grave equívoco – frequentemente cometido tanto por seus adversários quanto pelos seus adeptos – tentar abarcá-lo como um bloco coeso ou unitário. O mesmo podemos dizer sobre a sua *démarche*: são grosseiras todas as explicações que caracterizam o movimento do(s) liberalismo(s) como dotado de uma trajetória linear e bem definida. Seu movimento ao longo do tempo (e do espaço) foi bastante sinuoso e repleto de transformações significativas, tanto do ponto de vista de seus atributos “internos” quanto da sua relação com outras tradições do pensamento. No primeiro aspecto, a disposição, o número e a natureza da polarização entre as suas diversas correntes variaram enormemente em uma acirrada disputa sobre o significado, a articulação e a definição da importância relativa dos diversos conceitos e aparatos discursivos que fazem parte do grande repertório liberal. Quanto ao segundo, as fronteiras estabelecidas com o conservadorismo e o socialismo, por exemplo, sempre foram muito porosas e cambiantes (WALLERSTEIN, 2011, p. 11).

Porém, a despeito da enorme abundância de autores e variantes que fazem parte do universo liberal, o final do século XIX começou a explicitar uma tensão entre duas grandes vertentes que, em grande medida, passaram a delinear o terreno e as principais temáticas da tradição liberal. O agora famoso colóquio Walter Lippmann realizado na França em 1938 (REINHOUDT & AUDIER, 2007; DENORD, 2009), ao explicitar o dissenso entre os liberais, ajudou a dar um pouco mais de nitidez sobre esta divisão, que reverbera até hoje. De um lado, os “novos liberais”, cuja ênfase na justiça social amparada em mecanismos redistributivos mediados pelo Estado propunha uma ruptura radical com a tradição clássica, vista como excessivamente individualista e muito apegada à sacralização dos direitos de propriedade, fato que, de acordo com estes críticos, eliminou o caráter transformador e progressista do liberalismo e, deste modo, contribuiu para o seu desgaste (FREEDEN, 1986). Nesta nova visão, a verdadeira liberdade

individual só poderia se materializar com a concretização de uma sociedade mais harmônica e igualitária, o que envolveria abreviar, quando necessário, os direitos de propriedade. Do outro, tendo como principais expoentes Ludwig von Mises e Friedrich von Hayek, a crítica à tradição clássica é menos incisiva e o centro de gravidade repousa nonexo entre a liberdade individual, a lei e os direitos de propriedade. Porém, ao contrário do liberalismo clássico, que tinha como indexador central o princípio da divisão social do trabalho ancorado na alegada simetria das trocas (que refletia os acordos voluntários estabelecidos entre indivíduos guiados pelos seus interesses pessoais), os “neoliberais” enfatizam a *concorrência* – e, portanto, a eventual assimetria – e o papel do mercado não apenas como um *ordenador*, mas sobretudo como um mecanismo de comunicação, que deve operar tendo como referência central o sistema de preços (FOUCAULT, 2008, p. 160-165; HAYEK, 1958, p. 81-83).

Esta polarização nunca desapareceu e ainda vigora. Mas o final da Segunda Guerra Mundial consolidou e acelerou o deslocamento do centro de gravidade do pensamento liberal das noções associadas ao *Laissez Faire* para uma posição mais centrada na justiça social e na proeminência da igualdade, com base na ação direta do Estado. Este movimento começa a se inverter no final da década de 1970, com a crise do *Welfare State*, momento onde o polo contrário inicia uma ofensiva e, sobretudo depois de 1989, passa a ocupar uma posição central que, a despeito das turbulências associadas à “crise financeira de 2007”, ainda hoje é mantida (MIROWSKI, 2013, cap. 1). O fato é que muita coisa mudou depois de 1968 e a sedimentação que ocorreu posteriormente se deu em novas bases. Todos os aparatos discursivos e dispositivos de poder sofreram transformações importantes. O “neoliberalismo” não foi diferente. A despeito da retórica da continuidade, o seu discurso mudou, assim como as estratégias e práticas sociais a ele associadas. É sobre este segundo momento do neoliberalismo que este artigo se concentra.

2. Primeira aproximação do problema: limpando o terreno

Inicialmente, vamos descartar algumas das definições mais usuais que, por simplificar demais o problema, mais atrapalham do que ajudam. Os menos espirituosos tendem a associar diretamente o neoliberalismo à ciência econômica ortodoxa, pois, costuma-se argumentar, os neoliberais simplesmente transpõem os comportamentos deduzidos dos modelos econométricos para as outras dimensões da vida social. Esta acusação é imprecisa por dois motivos. O primeiro é que os “ortodoxos” sempre conceberam a economia como uma *disciplina técnica* e não, propriamente, como uma ciência social: trata-se da disciplina que estuda os *aspectos econômicos* do comportamento humano (que sempre é total), isto é, aqueles que envolvem a escolha de meios escassos que possuem usos alternativos para se obter um determinado fim que, por sua vez, *não faz parte do domínio da ciência econômica*. Deste ponto de vista, portanto, não existem fins “econômicos”, mas apenas formas econômicas ou não econômicas de se atingir fins determinados (ROBBINS, 1932, p. 12-13). O segundo ponto só pode ser compreendido se tivermos em mente que o ponto de vista destas abordagens é o da *ação social* e da cognição dos atores, radicalmente distinto das perspectivas monistas (VON MISES, 2007, p. 1-9) e das noções de determinação social derivadas do marxismo (a noção de infraestrutura econômica e superestrutura, determinação em última instância pela *base econômica* etc.). Análises como a de Gary Becker, por exemplo, que foram acusadas como as pioneiras do “imperialismo da ciência econômica” (STIGLER, 1984), simplesmente estavam colocando em questão a difundida hipótese de que existe um terreno claramente recortado e autônomo da “economia”, que é distinto das demais dimensões sociais. A rigor, a “teoria do capital humano” e a nova concepção de criminalidade identificada com Becker não são economicistas, pelo menos no sentido usual do termo, em que o “econômico” determina as demais esferas. O que se faz é, precisamente, *do ponto de vista da ação* mediado por uma análise de custos e benefícios – *i.e.*, uma *abordagem econômica* (BECKER, 1976, p. 3-14) –, conceber o trabalhador não como um mero suporte de força de trabalho,

mas como um sujeito econômico ativo: uma empresa de si mesmo, que deve buscar o aprimoramento de suas competências – o seu capital humano – para maximizar as possibilidades e o volume dos seus *rendimentos* (FOUCAULT, 2008, cap. 9). Este procedimento é basilar para a constituição do neoliberalismo em sua forma atual, mas não podemos entendê-lo como uma mera emanação da “ciência econômica ortodoxa”.

Esta identificação também não resiste ao confronto com a obra de Hayek, que, percebendo muito precocemente este tipo problema, propôs de forma deliberada um deslocamento do terreno do que se presume ser a “economia” – tanto do ponto de vista “substantivo” quanto do “formal” (POLANYI, 1977, p. 19-21) – para o campo da filosofia e da epistemologia, mediante uma redefinição dos termos da discussão. Hayek deslocou o eixo da clássica ênfase na divisão social do trabalho como um produto das trocas enquanto fonte do dinamismo da *Great Society* para o modo como ela supostamente distribui e articula o *conhecimento*: somente um mecanismo *descentralizado* e orientado predominantemente pelos *preços* – um indexador geral e abstrato, puramente quantitativo – poderia coordenar e organizar o *conhecimento* que está disperso entre um grande número de pessoas, cada uma com uma gradação subjetiva peculiar de valores e preferências, que empreendem *ações separadas*, mas que precisam combinar uma gama de conhecimento que nenhuma delas pode possuir totalmente. Este conjunto age como um único mercado não porque um de seus membros é capaz de sondar todo o campo, mas precisamente porque embora limitados, os campos de visão de cada indivíduo se sobrepõem de tal modo que, por diversos intermediários, a informação *relevante* é comunicada para todos os interessados, tornando possível a coordenação descentralizada (e intertemporal) de um conjunto extremamente complexo de *ações individuais* com objetivos imediatos muito distintos (HAYEK, 1958, p. 86).

Esta forma de pensar o mercado se afasta da “velha” noção centrada na simetria das trocas e na divisão social do trabalho típica do liberalismo “clássico” e da Economia Política, alterando significativamente o que se deve

entender por *mercado*. A ênfase no seu papel como um sistema espontâneo, descentralizado e dinâmico de comunicação de informações, modulado fundamentalmente por *sinais* (o sistema de preços), coloca em primeiro plano o problema da coordenação *descentralizada* e eficiente das ações humanas, que, somente por conta deste tipo de ordenação, conseguem *criar* instituições capazes de realizar tarefas muito mais complexas do que qualquer mente individual humana poderia imaginar. Esta visão já transparece nos seus textos da década de 1930 referentes ao debate sobre o cálculo socialista (KEIZER, 1994, p. 209-21), mas ficaram mais explícitos apenas nas duas décadas posteriores, particularmente quando esta orientação entrou em sintonia com a cibernética, um vigoroso movimento intelectual interdisciplinar que caminhava nesta mesma direção, embora de forma distinta. O desenvolvimento da semiótica e a virada linguística e informacional da década de 1970 recolocou este tipo de reflexão no centro do debate teórico de ponta, no preciso momento em que Hayek passou a explicitar e desenvolver o conteúdo evolucionário do seu pensamento¹, um desdobramento teórico crucial para a consolidação do neoliberalismo como uma nova visão de mundo. Portanto, somente as análises mais grosseiras podem situar esta problemática no terreno da “ciência econômica ortodoxa”.

Também é muito comum associar o neoliberalismo à primazia da finança sobre o “capital produtivo”. Estes bordões, geralmente proferidos pelos mais estridentes exemplares da esquerda jurássica, impedem uma reflexão consistente sobre as características e a abrangência deste fenômeno, além de provocar efeitos políticos desastrosos. Sempre que se confina o neoliberalismo ao terreno da finança ressurgem a miragem dos Anos Dourados e o seu suposto “compromisso keynesiano”, que caminha ao lado da correlata e quixotesca tarefa de tentar salvar o capitalismo dos capitalistas, mediante um arranjo entre a burguesia “produtiva” (sic.), os sindicatos responsáveis

¹ A noção hayekiana de evolução cultural enfatiza o caráter semiconsciente de *hábitos* aprendidos e reproduzidos pelo homem que estão na base da dinâmica social. Neste sentido, ele se afasta de von Mises – que, na prática, define a ação humana abrangida pela praxeologia como essencialmente consciente – e se aproxima da noção conservadora de sedimentação, herdeira de Burke. Logo, ele está em um terreno radicalmente distinto daquele reivindicado pela economia “ortodoxa”.

e a elite da gestão pública. Desde 1870 não é mais possível separar a dimensão financeira da “produtiva” do capital (se é que isso algum dia existiu: o capital não é uma coisa, *mas uma relação social de exploração*). E foi precisamente durante os Anos Dourados que este amálgama se espalhou por todo o mundo, mediante a integração patrimonial e a generalização das novas empresas transnacionais pelo fluxo de investimento externo cruzado que marcou a década de 1960 e 70. A “repressão financeira” durante este período nada mais foi do que uma farsa, conveniente tanto à esquerda regulacionista, que acreditava estar domando o capital, quanto para a direita hoje acusada de “neoliberal”, que usava de forma invertida esta retórica, tentando mostrar que o grosso dos problemas derivava do excesso de regulamentação sobre a finança, que, aos seus olhos, deve ser (corretamente) vista como um ramo do mercado como outro qualquer.

Outra difundida inclinação é encarar o neoliberalismo como um tipo peculiar de *política econômica*², que supostamente teria, como meta prioritária, a redução do papel do Estado em favor do mercado. Outro disparate politicamente desastroso. Com a exceção de algumas variantes libertárias, os pensadores identificados com o neoliberalismo apregoam uma forte intervenção do Estado sobre a *sociedade*, por dois motivos principais. O primeiro diz respeito à difícil tarefa de generalizar o princípio da concorrência para as diversas esferas da vida social, algo que exige algumas medidas *positivas* exercidas e/ou sancionadas pelo Estado, tais como, por exemplo, reduzir o potencial de autarquia dos camponeses, estabilizar e compensar os efeitos da *ruptura das redes sociais*

² A lista é ampla: “Acadêmicos tipicamente classificam três conjuntos de políticas como sendo neoliberais: aquelas que liberalizam a economia pela eliminação do controle de preços, desregulamentação dos mercados de capitais e a redução das barreiras comerciais; aquelas que reduzem o papel do Estado na economia, principalmente via privatização de empresas estatais; e aquelas que contribuem para a austeridade fiscal e estabilização macroeconômica, incluindo o rígido controle da oferta de dinheiro, eliminação dos déficits fiscais e redução dos subsídios governamentais” (BOAS & GABS-MORSE, 2009, p. 143).

*típicas das comunidades*³ e dissolver as demais formas de solidariedade hostis aos padrões de concorrência e à mercadorização da vida. O segundo, que se liga ao primeiro, *envolve* criar um complexo ambiente institucional composto por diversos sistemas regulatórios e mecanismos de solução de controvérsias, capaz de escorar um mercado orientado predominantemente pelo papel sinalizador dos *preços* e, simultaneamente, arbitrar a disputa entre os diversos atores econômicos⁴. Em suma: como notou com argúcia Karl Polanyi, uma sociedade de mercado depende da intervenção estatal tanto para ser *criada* quanto para ser mantida (DARDOT & LAVAL, 2014, p. 49-52). Mesmo Hayek, com toda a retórica da grande sociedade e da ordem espontânea, dedicou a maior parte da sua obra madura lidando predominantemente com o segundo tipo de problema, isto é, de como *preservar* e tentar expandir a Grande Sociedade, entendida essencialmente como uma ordem complexa em que “caímos por acaso”, mas que está *sempre* sob ameaça (HAYEK, 2013a). Foi por isto que, a partir da década de 1970, ele deslocou o foco da economia *stricto sensu* para a análise da jurisprudência e do quadro jurídico como o principal instrumento de intervenção sobre a realidade (HAYEK, 2011 e 2013b). Logo, a natureza da intervenção é que é distinta: todos os “neoliberais” são críticos ferrenhos do *estilo* de planejamento social defendido pelos socialistas e reformadores sociais.

³ Esta foi precisamente a tarefa involuntariamente produzida durante os Anos Dourados: a assistência social, seguida pela rápida urbanização e transformação estrutural da produção no campo, destruiu as antigas redes de solidariedade. Eric Hobsbawm explicitou isto com clareza: “Na maior parte do mundo, as velhas texturas e convenções sociais, embora solapadas por um quarto de século de transformação social e econômica sem paralelos, estavam tensas, mas ainda não em desintegração. Isso era uma felicidade para a maior parte da humanidade, sobretudo os pobres, pois a rede de parentesco, comunidade e vizinhança era essencial para a sobrevivência econômica, e sobretudo para o sucesso num mundo em mudança. Em grande parte do terceiro mundo, funcionava como uma combinação de serviço de informação, intercâmbio de trabalho, um pool de trabalho e capital, um mecanismo de poupança e um sistema de seguridade social” (HOBSBAWM, 2001, p. 328-329).

⁴ A rigor, o que foi dito pode ser classificado como a combinação de dois tipos de ação do Estado, que devem operar em conjunto: i) Ações Reguladoras: elas interferem apenas nas condições do mercado envolvendo, por exemplo, a estabilidade dos preços, equilíbrio fiscal, qualidade da moeda, etc. ii) Ações Ordenadoras: estas interferem mais profundamente na vida econômica, e têm como meta fomentar a manifestação da concorrência e ampliação do mecanismo de mercado sobre a sociedade, levando em consideração as resistências sociais e elaborando modos para contorná-las. Um exemplo típico deste tipo de ação são as reflexões dos ordoliberais (Eucken, Rüstow e Röpke em particular), que preconizam transformações substanciais nos padrões de urbanização e na organização da agricultura europeia (Cf. FOUCAULT, 2008, p. 190-194).

O problema fundamental de todas estas visões é que, de algum modo, elas partem da ideia de que existe uma *oposição* entre o Estado e o mercado, e que é necessário tomar partido de um dos “lados”. Nada mais falso. Para entender a simbiose entre o mercado e o Estado capitalista, basta observar como operavam os mercados *antes* do longo século XVI (1450-1640). O intercâmbio de produtos essenciais – alimentos, remédios etc. – geralmente ficava confinado a comunidades homogêneas, que, por meio de um conjunto de normas e constrangimentos, configurava uma *economia moral* hostil a qualquer princípio ordenador impessoal, tal como se apresenta o mercado capitalista. Somente os excedentes podiam circular por zonas mais amplas, mas que, mesmo assim, eram geralmente envolvidas por alguma forma de identidade civilizacional, que operava como uma espécie de regulador normativo (MANN, 1988). Além disto, as trocas envolviam esferas de intercâmbio distintas, que não se comunicavam de forma direta e operavam por princípios distintos. O mercado que temos defronte de nós envolve não apenas uma zona muito mais vasta – praticamente mundial –, como também é baseado na crescente *articulação* de dimensões da vida social que eram separadas. Um fenômeno como este não ocorre de forma “natural”, pois depende da criação de uma moeda fiduciária (na verdade, um sistema de moedas) e de um quadro legal compulsório, capaz de consolidar os direitos de propriedade, garantir o cumprimento dos acordos estabelecidos entre estranhos, operando muitas vezes a longa distância e em trocas intertemporais. Isto, no capitalismo, foi gestado pela consolidação do sistema interestatal moderno, que, precisamente por configurar um sistema de Estados rivais, estimulou a expansão contínua das relações mercantis pelo mundo e, simultaneamente, criou algumas salvaguardas aos mais ricos, reduzindo o potencial de confisco por parte do poder estatal. O capitalismo é, portanto, marcado por uma constante *tensão* entre o poder político e o dinheiro, *mas não por um antagonismo*. Os mercados jamais poderiam ter se desenvolvido como se desenvolveram sem o Estado moderno, e a máquina pública jamais teria atingido o

volume, a complexidade e invadido tantas dimensões da vida social⁵ sem o fomento ao “mercado” como fonte primária de recursos fiscais.

Por fim, poderíamos classificar o neoliberalismo como uma ideologia ou uma filosofia política?⁶ Em certo sentido sim, mas não apenas. Michel Foucault, imediatamente antes da década de 1980, já tinha proposto um deslocamento radical no modo de se pensar esta questão: é necessário entender o neoliberalismo como uma forma *sui generis* de *governamentalidade* que, em última instância, busca cristalizar um novo modelo de homem e de sociedade. Para tanto ele se escora e simultaneamente congrega um conjunto *original* de aparatos discursivos, práticas sociais e formas de conduta individual que, em última instância, corresponde a uma diretriz básica: generalizar o princípio da concorrência em todas as dimensões da vida social e, por meio disto, “obter uma sociedade indexada, não na mercadoria e na uniformidade da mercadoria, mas na multiplicidade e na diferenciação das empresas” (FOUCAULT, 2008, p. 204). Neste sentido, não há retorno algum ao *Laissez Faire* ou ao liberalismo “manchesteriano”. O grande feito da sociedade neoliberal foi convencer grande parte das pessoas que elas *são empresas de si mesmas*, o que torna muito distante a velha chorumeira contra a alienação e a “sociedade da mercadoria”. Esta velha crítica já não produz ressonância entre os que se comportam *como um capital* ou uma empresa e, o que é mais importante, não é mais capaz de atacar o âmago do problema.

⁵ Basta comparar, a título de exemplo, as primeiras formações estatais modernas com qualquer Estado contemporâneo. No primeiro caso, o Rei só conseguia obter crédito com algum colateral imediato ou vendendo cargos, não conseguia impor uma moeda fiduciária e dependia da questão religiosa para garantir um mínimo de homogeneidade entre seus quadros e de estabilidade social. Não era capaz de regular o sistema educacional e não conseguia impedir a violência privada contra mulheres e crianças no ambiente familiar (e contra escravos e servos nas propriedades privadas). Os Estados contemporâneos possuem moedas fiduciárias, definem os currículos mínimos das instituições de ensino, regulam as transmissões de rádio e televisão, invadem a esfera domiciliar, regulando as relações matrimoniais e familiares. Em suma: o volume de recursos e de funções que os Estados desempenham nunca diminuiu ao longo do tempo.

⁶ James Buchanan acredita que, pelo menos do ponto de vista da Sociedade Mont Pèlerin, este é o terreno do neoliberalismo: “Profissionalmente, os economistas foram os membros mais numerosos da Sociedade desde a sua fundação, mas toda a força da Sociedade, como se expressa nos seus documentos fundadores, foi no sentido de elaborar ideias filosóficas sem as quais uma sociedade livre não poderia existir. Isto é, a Sociedade foi, tem sido e deve ser baseada na filosofia política” (apud MIROWSKI & PLEHVE, 2009, p. 448).

3. Delimitando o campo do neoliberalismo

De um ponto de vista radical, é fundamental abandonar a crítica saudosista que insiste no que o neoliberalismo supostamente “destrói” (e que, portanto, poderia ser reconstruído) para enfatizar o que ele efetivamente constrói e, principalmente, almeja construir (LAGASNERIE, 2013). Em suma: trata-se de *questionar* radicalmente a ordem vigente *sem aderir à antiga*, isto é, a uma visão idílica dos “Anos Dourados”, que ainda é capaz de hipnotizar a esquerda que se julga “anticapitalista” (MARIUTTI, 2014). Do contrário, a crítica fica confinada ao ponto de vista do outro *polo do pensamento liberal*, o “novo liberalismo”, de cunho redistributivista, que, em suas formas mais típicas, ataca apenas miragens tais como a do “rentista” e demais vulgaridades. Esta é, claramente, a rota do fracasso. A despeito das diferenças importantes que separam os “novos liberais” dos neoliberais, no fundo, ambos possuem uma cumplicidade fundamental: defendem a concorrência como o princípio ordenador básico da sociedade, mas, de um lado, a concorrência com *equidade* (por isso as constantes e desastrosas intervenções profundas do Estado na vida social), e, do lado dos neoliberais, a concorrência balizada por mecanismos reguladores que minimizem os riscos. Do ponto de vista das políticas públicas, um dos pontos de coincidência clara entre estas duas variantes é a defesa da renda mínima. Mas as justificativas são distintas. Para os “novos liberais”, este é um tipo embrionário de justiça social e que, portanto, deve ser ampliado e expandido. Já para os “neoliberais”, a justificativa para este piso não é baseada em questões humanitárias ou normativas, mas, simplesmente, como um mecanismo para *proteger a concorrência*: a renda mínima – cujo montante *não pode perturbar o sistema de preços* (HAYEK, 2013b, p.385) – torna possível reintegrar todos que forem eventualmente expelidos do jogo da concorrência em uma economia de mercado, fato que não entra em contradição com o “império da lei” e não viola ou reduz a liberdade individual (HAYEK, 2013b, p. 385; 2011, p. 376). Além disto, a renda mínima reduz a aversão ao risco mesmo para quem tem muito pouco. Até os mais pobres podem arriscar investir seu tempo

e suas economias em pequenos empreendimentos. Se a tentativa fracassar, eles voltam ao ponto de partida. Se der certo, passam a operar em um nível superior de concorrência.

Outro ponto bastante característico do pensamento e da ação política neoliberal envolve um processo marcado por duas etapas. A primeira é criar um amálgama entre os “novos liberais”, o pensamento totalitário e os socialistas (reais e imaginários), como se ambos fossem essencialmente *antiliberais* (Walter Lippmann, Murray Rothbard, Hayek e von Mises são os principais expoentes deste procedimento). A partir daí, transparece a crítica mais direta: dada a complexidade, imprevisibilidade e o *imbricamento* das atividades caracterizadas como “econômicas” do homem, não é possível controlar a direção do desenvolvimento social *sem sacrificar significativamente a liberdade* dos indivíduos e a eficiência produtiva da sociedade⁷. Logo, mesmo que comecem escolhendo controlar apenas os setores da atividade econômica considerados como “estratégicos”, dada a sua conexão com os demais ramos e instâncias da vida social, os interventores sociais acabam tentando administrar todas as relações sociais. O ponto central do argumento dos neoliberais – e de Hayek em particular – é que *não existem setores isolados, a não ser na cabeça de quem tenta apreender a realidade desta maneira*. Todo recorte mental de um setor é, em grande medida, arbitrário, pois ele possui inúmeras conexões que não podem ser apreendidas imediatamente, pois respondem a temporalidades, graus e sentidos de determinação muito diferentes. Toda tentativa concreta de regular um setor evidencia esta característica, que, inevitavelmente, provoca o transbordamento em cascata da regulação para os demais ramos da economia, paralisando a sociedade em um pesado e oneroso sistema burocrático de matiz totalitário.

⁷ Este argumento “clássico” tem sido complementado da seguinte forma: o inchaço da burocracia estatal e paraestatal, a despeito da vigilância e repressão ostensiva, só funciona se conviver com um conjunto de mecanismos informais que operam fora da lei e das agências regulatórias (os diversos “mercados paralelos”), além de toda uma estrutura centrada na corrupção estrutural, que se instala no limiar das relações entre a máquina pública e as grandes corporações.

Além disto, há o problema das ambições desmedidas: todo o planejamento tem como referência a “boa sociedade”, algo que só pode ser divisado pelos grandes profetas, os únicos que conhecem a sua natureza e, principalmente, qual o caminho para construí-la. Como, do ponto de vista neoliberal, a questão do bom e do belo é um problema essencialmente individual, a intervenção deve tomar outra via, isto é, não se trata de apontar um caminho “correto” e conduzir – coercitivamente se necessário – a coletividade nesta direção mas, pelo contrário, tentar *moldar* a sociedade de forma indireta, isto é, insistindo principalmente na identificação e no aperfeiçoamento de *regras abstratas gerais* que se manifestam na realidade social como o resultado das múltiplas interações entre os diversos atores sociais, assim como na criação de marcos regulatórios e instituições que sejam compatíveis com estas regras. As ações positivas do Estado devem ser restringidas a uma tarefa crucial: criar um ambiente institucional capaz de adaptar os homens a uma nova forma de vida, isto é, ao áspero mundo da concorrência que provém de uma vida social cada vez mais veloz, que precisa manter a congruência com o tempo acelerado que emana da *articulação* entre a finança e a produção baseada na máquina (LIPPMANN, 1944, p. 29-35). Trata-se, portanto, de um tipo de intervenção essencialmente *jurídica*. Neste sentido preciso, como insistiu Foucault (e muito depois dele, Pierre Dardot e Christian Laval), o neoliberalismo é distinto do *Laissez Faire* oitocentista, para o qual, por lidar com um mundo ainda permeado por formas de solidariedade que restringiam a mercadorização de vários gêneros essenciais e que permanecia ancorado na temporalidade de uma agricultura que já era comercial, mas ainda não mecanizada, o problema central do liberalismo se manifestava de forma relativamente simples: a tarefa fundamental envolvia delimitar a fronteira entre o Estado e o Mercado.

Logo, no século XVIII fazia algum sentido imaginar que, uma vez demarcado o espaço do mercado, os homens adaptar-se-iam automaticamente a uma sociedade comercial cujos arranjos sociais emanariam espontaneamente das trocas estruturadas pelos *interesses* dos pequenos produtores e proprietários. Porém, em boa parte das sociedades mais urbanizadas do

Ocidente esse mundo deixou de existir já na metade final do século XIX. No século XX, particularmente entre 1945 e 1970, ele desapareceu também na maior parte do mundo. A organização de tipo industrial e o tempo acelerado e abstrato invadiu o campo e o setor de serviços, ao mesmo tempo em que os espaços autárquicos foram sendo destruídos, fato que gerou diversas tensões sociais e psicossociais. Frente a este novo quadro, a questão muda de figura. O problema prático do neoliberalismo é, portanto, *criar um novo tipo de homem*, capaz de viver e prosperar em uma sociedade dinâmica e crescentemente alicerçada na concorrência entre atores que devem se comportar *como empresas*. Portanto, a despeito de toda retórica sobre a continuidade, o pensamento neoliberal desloca o antigo eixo do liberalismo clássico – que repousava na hipotética igualdade e harmonia produzida pelas trocas – para os mecanismos de *concorrência*, onde os diversos tipos de atores – o indivíduo, a família, a igreja, o partido político, o clube de escoteiros, o centro acadêmico, o time de futebol, etc. – operam de forma homóloga, isto é, enquanto empresas que precisam gerenciar suas competências e seus diversos capitais, estabelecendo intercâmbios e relações de cunho crescentemente *contratual*.

Como esta multiplicidade de atores se enreda em uma disputa cada vez mais intensa e abrangente, o resultado imediato é o aumento exponencial das fontes e formas de conflito, fato que demanda a criação de múltiplas *instâncias* para mediar os contenciosos, assegurar o cumprimento dos acordos e, simultaneamente, garantir os princípios e a dinâmica da concorrência. É precisamente neste ponto que surge a miragem da redução ou da retirada do Estado. Com a crescente *formalização das leis* e marcos regulatórios, há um recuo das agências centrais de administração. Mas, por outro lado, multiplicam-se as instâncias judiciárias e os diversos mecanismos jurídicos de deliberação e de resolução de litígios, que, em última instância, baseiam-se no poder de *enforcement* do Estado. Neste sentido, tanto para a linha hayekiana quanto para a ordoliberal, a base da ordem liberal é essencialmente *jurídico-econômica* ou, alternativamente, ela deve ser concebida como um sistema econômico encapsulado por uma moldura institucional muito peculiar, que precisa ser poderosa o suficiente para escorar e fomentar a generalização da concorrência (e conter os seus efeitos disruptivos), mas flexível a ponto de acomodar as mudanças e transformações que

não entrem em contradição com os seus fundamentos⁸. Logo, a difundida imagem de que o neoliberalismo é avesso à intervenção estatal não corresponde à realidade.

O ponto mais importante, contudo, é o modo como as *práticas sociais* que caracterizam o neoliberalismo manifestam uma transformação na concepção do humano e de suas potencialidades, que, de certo modo, mantém a congruência com as novas percepções e subjetividades cristalizadas depois de 1968. Neste novo enquadramento, em um certo sentido, o homem perde a sua suposta substância, pois o indivíduo passa a ser visto predominantemente como um *sujeito econômico* indistinguível dos demais atores (uma corporação, uma padaria, etc.). Porém, ao contrário dos demais atores econômicos, ele é detentor de um tipo de capital bastante particular, que é indissociável da pessoa que o detém (BECKER, 1962, p. 17-18). É a famigerada teoria do *capital humano*, que se desprende principalmente da obra de Gary Becker. Antes de prosseguir, para evitar falsas polêmicas, um ponto precisa ser destacado. Foucault, o foco irradiador principal deste argumento, não atribuiu diretamente a Gary Becker as características que serão aqui discriminadas e discutidas. Mas foi ele quem fez a primeira incursão de uma análise econômica peculiar para um campo que até então não era explorado desta maneira: a criminologia e a polêmica sobre o uso

⁸ Louis Rougier, na abertura do colóquio Walter Lippman, usou uma imagem extremamente poderosa para ilustrar a feição básica desta ideia: “Ser liberal é, portanto, de modo algum ser conservador no sentido de manter os privilégios de facto resultantes de legislação passada. Ao contrário, é ser essencialmente progressista, no sentido de uma perpétua adaptação da ordem jurídica às descobertas científicas, ao progresso da organização e da técnica econômica, às mudanças na estrutura da sociedade e às demandas da consciência contemporânea. Ser liberal não é, como no estilo manchesteriano, deixar os carros trafegarem em todas as direções de acordo com os caprichos dos motoristas, fato que só produziria engarrafamentos e acidentes sem fim; não é também agir como o ‘planejador’, que quer regular o itinerário e a hora de saída de cada veículo; ser liberal é impor um código de trânsito, ao mesmo tempo reconhecendo que ele não deve ser na era dos meios rápidos de transportes o mesmo que vigorava no tempo das diligências.” (ROUGIER, 2017, p. 99).

das drogas na sociedade. O fato é que esse impulso e estilo de análise criou uma forte sinergia com transformações análogas que se manifestaram em diversos outros campos do saber (quase sempre acusadas como fruto do “pós-modernismo”) e com as novas políticas, padrões de comportamento e de subjetividade acima indicadas, transformações que, formalmente, não decorrem necessariamente da obra de Gary Becker.

Esta forma bastante peculiar de capital é um composto que integra dois elementos: o inato e o adquirido. Como o primeiro não pode ser alterado⁹, geralmente a ênfase recai no segundo. A questão é como construir, pela educação entendida em sentido amplo, isto é, que envolve não só a escolaridade formal, mas o treinamento durante o trabalho e o aprendizado na vida familiar, fundamentos para criar hábitos saudáveis de vida que melhoram o rendimento do corpo e previnem doenças. Isto é, trata-se de desenvolver um conjunto de competências que *auumente* a rentabilidade possível do indivíduo, que, em última instância, deve se constituir e se comportar como uma *empresa de si mesmo*. Uma empresa só sobrevive se aprimorar ao menor custo possível os seus recursos e usá-los de forma inteligente, maximizando os seus resultados e, simultaneamente, criando e preservando uma boa imagem externa, de forma a captar uma ampla rede de potenciais clientes e parceiros. O homem, portanto, não deve ser visto como uma mercadoria, mas como um tipo de capital particular, capaz de auferir *renda* (BECKER, 1962, p. 48-49). Uma renda elevada seria o melhor exemplo dos resultados

⁹ No entanto, os pais podem tentar controlar e aprimorar a dimensão inata da sua futura prole. Aqui, *en passant*, Foucault levantou um problema crucial, que foi aprofundado por diversos de seus leitores: a concepção de que o homem é, na realidade, um estoque de capacidades inatas aprimoráveis abriu um flanco para o retorno da eugenia e, deste modo, inaugurou um novo e amplo mercado potencial, que envolve desde a venda da carga genética de pessoas com atributos socialmente valorizados, até o emprego das novas tecnologias de melhoramento genético para aprimorar o perfil genético dos filhos de pais que querem gerar pequenos campeões na luta pela vida. Sobre isto, ver Laymert (2005, p. 164-165).

práticos de um capital humano superior, que, no entanto, é muito caro para aprimorar, manter, e, sobretudo, para transmitir¹⁰.

É precisamente esta forma de ver a questão que altera a noção de criminalidade. A justiça criminal sempre esbarrou em um problema de difícil solução. A lei só deve incidir sobre os atos, mas ela sempre pune o infrator. Isto foi gerando uma forte tendência de identificação entre crime e criminoso, que se consubstanciou no polêmico campo multidisciplinar da criminologia, que, como se pode notar, possui uma forte tendência a se deslocar do campo estrito da lei e das atividades ilegais para a figura do *criminoso*. A velha frenologia não cansa de se reinventar: basta relembrar a polêmica sobre o gene assassino e discussões correlatas (DARMON, 1991). Porém, partindo da linha inaugurada por Gary Becker, é possível contornar esta questão e analisar o problema do crime da mesma ótica da constituição do capital humano: o ponto de vista não é o da sociedade, *mas de quem vai cometer o crime*. E, principalmente, a definição de crime perde todo fundamento moral ou substantivo: crime é toda ação que faz o ator *correr o risco de ser condenado*. Logo, o criminoso é qualquer um. Dependendo da *circunstância*, se o retorno esperado é alto e o risco de ser pego e condenado é baixo (ou a pena é considerada tolerável frente aos ganhos esperados), toda e qualquer pessoa tem uma alta probabilidade de “investir” em uma ação

¹⁰ Para quem crê nisto, este seria a razão pela qual as famílias mais bem-sucedidas possuem menos filhos. Ao contrário das famílias menos favorecidas, os pais – ou por vezes apenas um – têm condições de arcar com todo o custo da família. Os poucos filhos, no entanto, demandam muito dinheiro (escolas mais caras, esportes requintados, línguas, frequentar os ambientes de lazer das altas rodas – uma fonte de “capital social”) e, sobretudo, tempo dos pais, que, de um modo geral, participam de forma mais ativa na educação dos filhos. Já as famílias de baixa renda tendem a ser mais numerosas, pois os filhos se tornam um suporte de trabalho informal e formal, indispensável para a reprodução do conjunto da família (que, a rigor, forma uma unidade econômica onde todos precisam necessariamente colaborar com alguma atividade). Portanto, estas crianças não têm tempo para lazer, frequentemente enfrentam problemas de cunho afetivo e não podem desenvolver adequadamente o seu capital humano (ao mesmo tempo em que ficam confinadas em circuitos sociais de pouco prestígio e de poucas oportunidades de ascensão social). Esta forma de colocar o problema não deixa de ser paradoxal. Em primeiro lugar, torna muito mais complicado o problema da desigualdade: ela já se constitui na esfera doméstica, e não adianta simplesmente colocar pessoas de origens diferentes na mesma escola, pois a disparidade de saída é muito grande. O segundo aspecto, contudo, é curioso. O único jeito de aprimorar para valer o capital humano dos menos favorecidos envolve mexer radicalmente na estrutura familiar, não apenas elevando a renda, mas interferindo no tipo de educação e competências que devem ser aplicadas aos filhos. Uma intervenção bastante agressiva, de um ponto de vista da liberdade negativa.

criminosa. Logo, não existe a figura do delinquente nato, mas sim *pessoas* que cometeram ações criminosas. Todos são potenciais infratores. O problema muda de figura, pois se baseia em um princípio pragmático: as pessoas provavelmente vão cometer crimes se tiverem a oportunidade. A saída mais sensata é reduzir estas oportunidades, considerando principalmente o *custo* do combate à criminalidade, que não pode ser superior ao custo do crime e de suas implicações mais imediatas para a sociedade. Desse ponto de vista, o objetivo fantástico de erradicar absolutamente a criminalidade não faz sentido. Assim, a chave para a política pública de segurança é encontrar a margem mais adequada, do mesmo modo que grandes estabelecimentos comerciais dimensionam o custo do seu aparelho de segurança contra furtos¹¹. O ponto de vista muda: de forma idêntica ao homem-empresa que calcula os custos e benefícios de ampliar o seu capital humano fazendo um curso de línguas, o potencial criminoso analisa se vale ou não a pena correr o *risco* de ser punido em uma ação tipificada no código penal¹².

Neste sentido, seguindo a trilha de Foucault, Pierre Dardot e Christian Laval estão corretos em enquadrar o neoliberalismo não como uma tentativa de retorno a um idílico cenário de *Laissez Faire*, mas como a tentativa radical de constituição de uma *nova racionalidade*, ou, para usar um termo mais apropriado, uma nova *cosmovisão* que, portanto, tem como pretensão redefinir radicalmente as antigas concepções sobre a sociedade, a natureza do homem e suas possibilidades. Mas a peculiaridade desta cosmovisão é que ela não tem um *telos* como o cristianismo ou o marxismo: a tarefa dos “neoliberais” é remodelar, aprimorar e proteger eternamente um quadro institucional capaz de difundir os princípios da concorrência e generalizar um

¹¹ Como tudo na sociedade de empresas, as atividades estão sujeitas à imperiosa lei dos rendimentos decrescentes. Uma política de furto zero costuma ser muito mais cara – além de importunar e afastar clientes, que geralmente não gostam de ser tratados como criminosos potenciais – do que um sistema de segurança que custe menos do que as perdas de faturamento com furtos.

¹² Em essência, nesta perspectiva, tanto faz correr mais do que a velocidade permitida em uma estrada que você conhece onde estão os radares quanto assaltar um banco, ou vender drogas para seus colegas no ambiente de trabalho. A ação é sempre a mesma, a pena é que irá variar. A questão central, portanto, é definir os parâmetros que vão aumentar ou diminuir a possibilidade de um delito ser efetivamente concretizado.

mercado crescentemente aglutinador, orientado principalmente pelo papel sinalizador dos preços. Todo o resto é da alçada dos atores econômicos e, em última instância, dos indivíduos. Visto desse modo, o “neoliberalismo” é um adversário muito mais difícil de ser combatido, pois ele pretende jogar o *mesmo jogo* simultaneamente em todos os tabuleiros e, dessa maneira, impor-se a todas as dimensões da vida social.

Porém, o grande trunfo da ordem neoliberal reside em uma astuciosa cortina de fumaça que *reforça* a falsa dicotomia entre o mercado e o Estado como a manifestação de dois princípios ordenadores distintos e necessariamente conflitantes. O passo seguinte envolve identificar o planejamento central com o socialismo e a descentralização com o mercado *capitalista*. Trata-se de um sofisma que funciona principalmente porque a “esquerda” mordeu a isca, e tendeu a aceitar essa forma equivocada de ver o problema. Como se a alternativa ao “mercado livre” – que é erroneamente entendido como sinônimo de mercado *capitalista*¹³ – fosse o burocratismo e a “regulação” de praticamente todas as atividades sociais por agências e instituições estatais. Como vivemos aprisionados dentro desta falsa oposição, defrontamo-nos com o pior dos mundos possíveis: a combinação entre a tirania do carimbo dos grandes burocratas com o despotismo dos grandes detentores de riquezas. Dois amantes que fingem se odiar o tempo todo. Socialismo não pode ser entendido meramente como ordenamento social por um poder central, por oposição a um ordenamento supostamente descentralizado realizado pelo mercado. Quem poderia ser contra a liberdade privada individual, se a alternativa é um Estado invasivo, que quer regulamentar (e taxar) todos os aspectos da vida? Enquanto esta falsa oposição ficar de pé, a ordem capitalista estará garantida, e só poderá desabar de forma trágica, pela precipitação dos efeitos deletérios derivados de suas próprias tensões: a predação sistemática da natureza e do homem, combinada com a eclosão de guerras de grandes proporções.

¹³ Um mercado livre, no sentido dos libertários ou mesmo da ideologia dos pequenos produtores do século XVIII, *jamais* teria concentrado tanto capital e produzido as corporações modernas sem a indução do Estado. Immanuel Wallerstein e Fernand Braudel, cada um a seu modo, mostraram isso com clareza. Mercado livre é uma coisa (uma quimera, na verdade), capitalismo é outra muito diferente.

4. Considerações finais

Ao contrário do que querem fazer parecer os teóricos da conspiração, nunca existiu um “complô” ou um comitê executivo para se pensar e tentar implementar o neoliberalismo como uma cosmovisão hegemônica. Esta visão conspiratória tende a ser aceita pelas burocracias partidárias e pelos “movimentos sociais” (sic.), pois legitima o seu tipo de comportamento e ação social: o diagnóstico é que a “direita” ganhou o jogo instrumentalizando todas as suas ações e valores aos princípios do burocratismo e do jogo político mais cínico e brutal. Logo, os bem-aventurados precisam usar a mesma tática, mas para os fins “verdadeiros” ou genuinamente nobres. Não é difícil prever o resultado desta orientação: a hipocrisia, o autoritarismo e, no final, o fracasso. O ponto é que a consolidação destas novas práticas não foi totalmente deliberada, mas o produto involuntário de um conjunto complexo de forças que se seguiu ao terremoto político social que se precipitou em 1968. Este diagnóstico é, talvez, a ideia mais fundamental apresentada por Pierre Dardot e Cristhian Laval: o objetivo de criar uma “nova regulação” pelo princípio da concorrência só ficou claro *no calor da luta* contra o *Welfare State*, e, ao se hipostasiar, esta nova orientação catalisou e aglutinou forças sociais heterogêneas e até então *dispersas*, e este resultado – em grande medida *involuntário* – produziu o que chamamos de “neoliberalismo”. Porém, uma vez estabilizada a ordem social nestes novos moldes, sobretudo depois de 1989, foi possível a alguns “neoliberais” afirmarem – de forma paradoxal – que eles “ganharam o jogo” de forma consciente e planejada¹⁴. A tarefa de manter uma ordem social que, mesmo sujeita a profundas instabilidades, tomou um perfil mais ou menos discernível, é muito mais simples do que tentar construir uma nova. Isto transparece na precisa e elegante formulação de Paulo Arantes: para as minorias privilegiadas, toda violência parece

¹⁴ E, naturalmente, a maior parte da esquerda aceitou este raciocínio e passou a reiterá-lo, mas para tirar outra conclusão: tudo foi parte de um projeto para ludibriar os pobres. Resta à esquerda ressuscitar outro projeto – similar aos trágicos Anos Dourados ou à ditadura soviética – para salvar os miseráveis e oprimidos.

ser justificada para que este mundo que *não funciona* pare definitivamente de funcionar (ARANTES, 2014, p. 252-278). Frente à ditadura do instante em um mundo em decomposição acelerada, onde não há perspectiva de futuro, só resta um tipo de política institucionalizada, que, na falta de uma melhor expressão, cristaliza-se em uma espécie de Estado de Urgência: a *contenção* social preventiva se possível, violenta e imediata se necessária (ARANTES, 2008, p. 9-14). Logo, quem quer combater o “neoliberalismo” precisa também operar em todas as arenas, mas sem tentar ressuscitar o cadáver dos Anos Dourados. Como insinuou o saudosista Eric Hobsbawm em *A Era dos Extremos*, vivemos em uma outra *Era*, na qual o presente é cada vez mais turbulento e o futuro é totalmente incerto.

Referências Bibliográficas

- ARANTES, Paulo. “Entrevista com Paulo Arantes”, *Trans/Form/Ação*, n. 31, vol. 2, p. 9-14. São Paulo, 2008.
- _____. *O novo tempo do mundo*. São Paulo: Boitempo, 2014.
- BECKER, Gary. “Investment in Human Capital: a theoretical analysis”, *Journal of Political Economy*, vol. 70, n. 5, 1962.
- _____. *The Economic Approach to Human Behavior*. Chicago: University of Chicago Press, 1976.
- BOAS, Taylor C. & GANS-MORSE, Jordan. “Neoliberalism: from New Liberal Philosophy to Anti-Liberal Slogan”, *Studies in Comparative International Development*, n. 44, 2009.
- CLARK, Simon. “The Neoliberal Theory of Society” In: Alfredo SAAD-FILHO & Deborah JOHNSTON. *Neoliberalism: a critical reader*. Londres: Pluto Press, 2005.
- DARDOT, Pierre & Christian LAVAL. *The New Way of the World: on neoliberal society*. Londres: Verso, 2014.
- DARMON, Pierre. *Médicos e assassinos na Belle Époque: a medicalização do crime*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- DENORD, François. “French Neoliberalism and its divisions: from the Colloque Walter Lippmann to the Fifth Republic” In: Philip MIROWSKI & Dieter PLEHWE (orgs.). *The Road From Mont Pèlerin: the making of the neoliberal thought collective*. Cambridge: Harvard U. Press, 2009.
- FOUCAULT, Michel. *O nascimento da biopolítica*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- FREEDEN, Michael. *The New Liberalism: an ideology of Social Reform*. Oxford: Clarendon Press, 1986.
- _____. *Liberal Languages Princeton*: Princeton U. Press, 2005.
- GERBER, David G. “Constitutionalizing the Economy: German Neo-liberalism, Competition Law, and the ‘New’ Europe”, *American Journal of Comparative Law*, N. 42, v. 1, 1994.
- GOTTFRIED, Paul Edward. *After Liberalism: mass democracy in the managerial state*. Princeton: Princeton U. Press, 1999.
- HARTWICH, Oliver Marc. “Neoliberalism: the genesis of a political swearword”, *Centre for Independent Studies – Occasional Papers*, n. 114, 2009.
- HAYEK, Friedrich von. *Individualism and Economic Order*. Chicago: University of Chicago Press, 1958.
- _____. *The Counter-Revolution of Science*. Londres: Collier Macmillan, 1964.
- _____. *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*. Londres: Routledge, 1978.
- _____. *The Fatal Conceit: The Errors of Socialism*. In: BARTLEY III, William Warren (Org.). *The Collected Works of Friedrich August Hayek*. Vol. I. Londres: Routledge & Keagan Paul, 1992.
- _____. *The Road to Serfdom*. Abingdon; Nova York: Routledge, 2006.
- _____. *The Constitution of Liberty*. Chicago: University of Chicago Press, 2011.
- _____. “The Overrated Reason”, *Journal of the History of Economic Thought*, 35, 2013a.
- _____. *Law, Legislation and Liberty*. Londres; Nova York: Routledge, 2013b.
- HOBBSAWM, Eric. *A Era dos Extremos*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.
- HOLMES, Stephen. *The Anatomy of Antiliberalism*. Cambridge: Harvard U. Press, 1993.
- KEIZER, Willem. “Hayek’s critique of socialism”. In: BIRNER, Jack & VAN ZIJP, Rudy (orgs.). *Hayek Co-ordination and evolution*. Londres: Routledge, 1994.

- LAGASNERIE, Geoffroy de. *A última lição de Michel Foucault*. São Paulo: Três estrelas, 2013.
- LIPPMANN, Walter. *The Good Society*. Londres: Allen & Unwin, 1944.
- _____. "Address by Walter Lippmann" In: REINHOUDT, Jurgen & AUDIER, Serge (orgs.). *The Walter Lippmann Colloquium: the birth of neo-liberalism*. Palgrave & Macmillan: 2017.
- MANN, Michael "European Development: approaching a Historical Explanation" in: BAECHLER, J.; HALL, J. & MANN, M. (eds.) *Europe and the Rise of Capitalism* Cambridge: Basil Blacwell, 1988
- MARIUTTI, Eduardo. B. "Violência, Capitalismo e Mercadorização da vida", *Texto para Discussão* Unicamp, no. 240, IE. Campinas, 2014.
- MIROWSKI, Philip. *Never Let a Serious Crisis go to Waste*. Londres: Verso, 2013.
- MIROWSKI, P. & PLEHWE, Dieter (orgs.). *The Road From Mont Pèlerin: the making of the neoliberal thought collective*. Londres: Harvard U. Press, 2009.
- MISES, Ludwig von. *Human Action: a treatise on economics*. São Francisco: Fox & Wilkes, 1996.
- _____. *Theory and History*. Auburn: Ludwig von Mises Institute, 2007.
- OFFELEN, Jacques van. "Inventory of The General Meeting Files (1947-1998)", *Inventories of the Liberal Archief – New Series*, no. 1, 2004.
- POLANYI, Karl. *The Livelihood of Man*. Nova York: Academic Press, 1977.
- REINHOUDT, Jurgen & AUDIER, Serge (orgs.). *The Walter Lippmann Colloquium: the birth of neo-liberalism*. Palgrave & Macmillan: 2017.23
- ROBBINS, Lionell. *An Essay on The Nature and Significance of Economic Science*. Londres: Macmillan & Co, 1932.
- ROTHBARD, Murray. *For a New Liberty: the libertarian manifest*. 2o ed. Auburn: Von Mises Institute, 2006.
- _____. "Foreword". In: BLOCK, Water. *Defending the Undefensible*. Auburn: Ludwig von Mises Institute, 2008.
- _____. *Anatomy of State*. Auburn: Von Mises Institute, 2009.
- ROUGIER, Louis. "Address by Professor Louis Rougier". In: REINHOUDT, Jurgen & AUDIER, Serge (orgs.). *The Walter Lippmann Colloquium: the birth of neo-liberalism*. Palgrave & Macmillan: 2017.
- STIGLER, George. "Economics – the imperial science?", *Scandinavian Journal of Economics*, n. 86, 1984.
- WALLERSTEIN, Immanuel. *The Modern World-System IV*. Berkeley: Univ. of California Press, 2011.

EDEMILSON PARANÁ
VALÉRIA LOPES RIBEIRO

VIRTÙ E FORTUNA: A TRAJETÓRIA DA AÇÃO DESENVOLVIMENTISTA CHINESA E SEUS DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

Recebido em 01/2019
Aprovado em 04/2019

VIRTÙ E FORTUNA: A TRAJETÓRIA DA AÇÃO DESENVOLVIMENTISTA CHINESA E SEUS DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

Resumo

O presente artigo analisa a trajetória de desenvolvimento da China frente a novos constrangimentos e desafios contemporâneos, refletindo sobre sua busca pela construção de “rédeas políticas” ao processo de expansão econômica. Para tanto, retomam-se alguns marcos de sua história recente de modo a interpretá-los à luz de suas estruturas e conjunturas adjacentes. São tematizadas as tensões entre transformação e continuidade, bem como a interação complexa entre economia, política e sociedade no desenho do quadro histórico particular em que se dá a ação desenvolvimentista chinesa nas últimas décadas, a recente internacionalização de sua economia e a projeção de seu poder político e econômico pelo mundo. Busca-se analisar, assim, como tal ação estratégica, ainda que atrelada a um certo horizonte político e, portanto, a compromissos de médio e longo prazo, empenha destreza quando convocada à flexibilidade adaptativa diante das recorrentes transformações da conjuntura global – como num constante esforço de “gestão planejada do imprevisível”.

Palavras-chave: China; desenvolvimento; estratégia; conjuntura; estrutura.

EDEMILSON PARANÁ

Professor Adjunto do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará (UFC). Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFC e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas da Universidade de Brasília (UnB).

edemilsonparana@ufc.br

<https://orcid.org/0000-0003-3487-9677>

VALÉRIA LOPES RIBEIRO

Professora adjunta do bacharelado em Relações Internacionais e do bacharelado em Economia da Universidade Federal do ABC (UFABC). Professora permanente dos Programa de Pós-Graduação em Economia Política Mundial (EPM/UFABC) e da Pós-Graduação em Relações Internacionais (PRI/UFABC).

val_ribeiro@yahoo.com.br

<https://orcid.org/0000-0003-3885-4805>

Abstract

This article analyzes the development trajectory of China in the face of new constraints and challenges, reflecting on its search for the construction of ‘political reins’ to the process of economic expansion. To this end, some milestones of its recent history are taken up in order to be interpreted in the light of their adjacent structures and conjunctures. It is reviewed the tensions between transformation and continuity, as well as the complex interaction between economy, politics and society in the design of the particular historical context in which takes place, in the last decades, the Chinese developmental action, the recent internationalization of its economy and the projection of its political and economic power over the world. It seeks to analyze, therefore, how such strategic action, although tied to a certain political horizon and, therefore, to medium and long-term commitments, engages dexterity when called to adaptive flexibility in the face of recurrent transformations of the global conjuncture – as in a constant effort of ‘planned management of the unpredictable’.

Keywords: China; development; strategy; conjuncture; structure.

I. Introdução: Maquiavel em Pequim?

Comparo a sorte a um desses rios impetuosos que, quando se irritam, alagam as planícies, arrasam as árvores e as casas, arrastam terras de um lado para levar a outro: todos fogem deles, mas cedem ao seu ímpeto, sem poder detê-los em parte alguma. Mesmo assim, nada impede que, voltando a calma, os homens tomem providências, construam barreiras e diques, de modo que, quando a cheia se repetir, ou o rio flua por um canal, ou sua força se torne menos livre e danosa. O mesmo acontece com a Fortuna, que demonstra a sua força onde não encontra uma Virtù ordenada, pronta para resistir-lhe e volta o seu ímpeto para onde sabe que não foram erguidos diques ou barreiras para contê-las.

Nicolau Maquiavel

Ainda que não tenha sido escrito a partir de seu exemplo, o trecho acima fala diretamente para a milenar civilização chinesa. Sua geo-história de longa duração é atravessada pela repetida construção e destruição de contenções e barragens para reter o ímpeto avassalador de suas águas, em especial dos grandes rios *Huang He* e *Yangtsè*, que atravessam largas porções de seu território. A metáfora mobilizada n’*O Príncipe* para ilustrar a díade *virtù* e fortuna – sinônimo do encontro entre a astúcia da ação humana face à inescapável imprevisibilidade do acaso – não poderia, portanto, ser mais adequada para os propósitos da presente reflexão.

Desde que foram publicadas na Alta Renascença, as descobertas do pensador florentino Nicolau Maquiavel passaram, de uma época a outra, sendo reivindicadas e disputadas em sua espantosa atualidade, ecoando nas mais diversas matrizes de pensamento. Eis do que é feito um clássico. Em sua potência, complexidade e densidade polissêmicas, transcendeu barreiras temporais, geográficas, culturais, políticas e ideológicas para, central ou lateralmente, figurar entre as bases do grande acervo do pensamento ocidental. É que a despeito de interpretações obtusas que seus escritos obtiveram em alguns círculos, esse nosso homem da política segue, no tempo presente,

“falando para nós” (ALTHUSSER, 1999). É precisamente para ouvir o que o sofisticado realismo político de Maquiavel tem a nos dizer sobre questões relevantes da atualidade que o deslocamos, não sem as interpolações necessárias, da Florença renascentista para a turbulenta Pequim do século XXI. De que modo suas formulações, recepcionadas à luz de problemas e indagações contemporâneas, poderiam contribuir para uma interpretação do espantoso desenvolvimento chinês das últimas décadas?

Sem demérito da extensa lista de bem-sucedidas interpretações, matizações e incorporações de seu pensamento já previamente realizadas¹ e, ao contrário, em diálogo aberto com algumas destas, o exercício de análise aqui empreendido fará uma livre apropriação de seu *sistema* [“dialético”, de encontro precário entre] *virtù-fortuna*² para ler a ação desenvolvimentista chinesa nas últimas décadas, bem como alguns de seus desdobramentos – na permanente tensão, ou imprevisível combinatória, entre lutas sociais e constrangimentos sistêmico-estruturais e a laboriosa (e arriscada) empresa para utilizá-los ou reconfigurá-los continuamente em favor de um dado objetivo. Em outros termos, e retomando a metáfora de Maquiavel: quais são e de que modo foram construídos os principais diques e canais de contenção chineses frente às avassaladoras correntes da economia e da política mundial?³

¹ Para um resgate panorâmico de algumas destas leituras e interpretações, ver Miguel (2015, p. 13-63).

² *Virtù* e fortuna podem ser entendidas, respectivamente, como a força, capacidade e competência dos homens para realizarem ou empreenderem ações bem-sucedidas no mundo, de um lado, e os fatores que estão para além de seu controle, como condições fortuitas de boa ou má sorte com as quais são agraciados pelo destino, de outro. Conforme explica Miguel (2015, p. 45, grifos no original): “Fortuna e *virtù* fazem parte de um mesmo sistema, longe de serem categorias estanques. As inovações que os homens de *virtù* introduzem na história também são causa de incerteza, isto é, participam da fortuna. Cada homem de *virtù*, agindo na busca de seus próprios objetivos, tenta remodelar o mundo em que atua, tornando-o mais favorável a si. Isto introduz um novo elemento de descontinuidade e incerteza no ambiente social: ele é *imprevisível* também porque nele se manifesta a ação criadora dos agentes políticos. Para outros, portanto, esta ação é um elemento da fortuna; é legítimo dizer que a fortuna, no final das contas, é em grande medida a resultante das ações não coordenadas de milhares de pessoas que lutam por seus objetivos”.

³ É certo que há uma autonomia plena da política em Maquiavel, vista como um mundo que se explica por si mesmo, movido apenas pelas forças e fraquezas humanas. Desse modo, o autor não foi levado a reconhecer as relações entre o destino dos príncipes, as formas de arranjo social da política e os movimentos da vida econômica, algo que, guardados os devidos paralelos, buscaremos realizar aqui. Nossa apropriação se distancia das formulações do autor, nesse participar, ao tratar como sistemicamente relacionadas as práticas política e econômica, dispostas em relação de autonomia relativa.

Trata-se de refletir, assim, voltando a alguns marcos de sua história recente, não apenas sobre as pretensas “rédeas políticas” do desenvolvimento econômico, mas, e seguindo nesse particular os rastros de Braudel (1968), interpretar tais acontecimentos à luz de suas estruturas e conjunturas adjacentes⁴. De modo mais amplo, buscar-se-á investigar sobre as tensões entre transformação e continuidade, os imbricamentos entre economia, política e sociedade, para, em suma, desenhar o quadro complexo e particular em que se deu a ação desenvolvimentista chinesa nas últimas décadas.

A partir desse enfoque, será possível perceber que tal agência, mesmo que atrelada a compromissos de médio e longo prazo, empenha certa destreza quando convocada à flexibilidade adaptativa diante das venturas e desventuras da conjuntura global – como num constante e inovador esforço de “gestão planejada do imprevisível”. Desse modo, o Estado chinês vem moldando-se, nesse quesito, como uma imponente “estrutura de bambu” – ao mesmo tempo rígida e adaptável ao movimento das intempéries que é mobilizado a enfrentar.

Contando com um mercado consumidor potencial imenso, uma extensa, “disciplinada” e relativamente bem-educada força de trabalho, bem como certo acúmulo prévio de infraestrutura socioeconômica⁵, a abertura chinesa, iniciada no final da década de 1970, foi funcional ao avanço da chamada mundialização financeira (CHESNAIS, 1996, 1997, 2001). Ao possibilitar, junto de outros fatores, a redução dos custos globais de produção (em especial para as corporações com sede nos países industrializados centrais) por meio da realização de enormes ganhos de escala combinados a elevadas taxas de exploração da força de trabalho, a China acabaria por tornar-se a

⁴ Os debates de Fernand Braudel e da Escola dos Annales a respeito da *Longue Durée* no processo histórico guardam intrigante afinidade com a noção de temporalidade mobilizada na retórica política chinesa, que frequentemente significa suas ações como parte de longos processos históricos. Quagio (2009) conta que em 1989, por ocasião dos 200 anos de Revolução Francesa, perguntaram a Deng Xiaoping sobre o impacto deste evento na história da humanidade. “Ainda é cedo para dizer”, teria respondido Deng.

⁵ Para uma leitura do legado maoísta à economia política das reformas, ver Nogueira (2011). Para leituras que enfatizam a linha de continuidade entre as reformas da era Deng e a revolução maoísta, ver Wu Jiglian (2005; 2006) e Zheng Bijian (2005; 2006).

“fábrica do mundo” – uma das novas (e prediletas) fronteiras do processo de transnacionalização do capital. Atualmente, o processo de urbanização chinês, que encontra num espantoso *boom* imobiliário seu epíteto, segue como uma das principais alavancas do crescimento mundial pós-crise financeira de 2008.

Se a China cumpre, desde então, papel importante no avanço da globalização financeira e produtiva, em benefício do reposicionamento dos países capitalistas centrais (em especial os Estados Unidos) nas estruturas globais de investimento, produção e consumo, é igualmente correto que tem se servido amplamente desta. Nas últimas três décadas, para além de alcançar elevado desenvolvimento econômico e redução da pobreza (NOGUEIRA, 2015a), vem subindo degraus na hierarquia (tecnológica) das novas cadeias globais de valor (NOGUEIRA, 2015b), avançando na integração regional em distintos níveis (PEMPEL, 2008; NOGUEIRA, 2008) e, dessa forma, na projeção de seu poder e influência internacional, levando o *sistema interestatal capitalista* a atravessar uma verdadeira “transformação tectônica” (CINTRA; SILVA FILHO & PINTO, 2015, p.30).

Se faz algum sentido admitir, conforme Fiori (2013), que, neste percurso, o desenvolvimento capitalista é mobilizado a serviço da integridade e florescimento da milenar civilização chinesa (sobretudo na representação, retórica e planos de ação produzidos e levados a cabo pelo Partido Comunista Chinês, a autoridade política máxima do país⁶), mais do que em torno da presença de *Adam Smith em Pequim*, conforme título de conhecida obra de Giovanni Arrighi (2008), caberia nos perguntarmos alternativamente sobre o espectro de Nicolau Maquiavel a rondar a sede do poder chinês. Dito de outra forma, de que modo O Príncipe, consubstanciado na figura do partido, “intelectual coletivo” e portador da autoridade do Estado, concebe e realiza, com maior ou menor sucesso, o dito direcionamento dos constrangimentos

⁶ Deng Xiaoping, por exemplo, um dos principais formuladores da política de *reforma e abertura* ainda em curso, é enfático, em diversas ocasiões, quanto à diretiva de que o desenvolvimento do país deveria estar prioritariamente a serviço de sua política de defesa (MARTI, 2007).

e oportunidades abertas pelas transformações do capitalismo mundial nas últimas décadas por meio de ações de governo.

Como se perceberá, o exercício não é fortuito. Há flagrantes paralelos entre as ideias de Nicolau Maquiavel e do filósofo pragmático chinês Han Feizi⁷, que cada vez mais aparece nos discursos das autoridades chinesas contemporâneas (MITCHEL, 2015). Alguns estudiosos (FRANZ-STEFAN, 2015; KAI, 2015; RYAN, 2015) já se perguntam inclusive sobre uma visão tipicamente maquiaveliana de poder implícita ou explícita nas ações recentes das autoridades chinesas.

No que concerne ao percurso argumentativo deste trabalho, depois de apresentado nesta introdução o ferramental de análise mobilizado, procederemos a uma breve discussão sobre o horizonte político das ações chinesas nas últimas décadas (seu *leitmotiv*). Feito isso, passaremos a um desenho do quadro estrutural mais amplo, bem como das condições históricas particulares em que se insere a ação desenvolvimentista chinesa. Por fim, apontando para a recente internacionalização da economia chinesa e a projeção de seu poder político e econômico pelo mundo, serão tematizados alguns dos novos constrangimentos e desafios que se colocam contemporaneamente ao desenvolvimentismo chinês.

⁷ Han Feizi foi um filósofo da China antiga da era Han. Conselheiro de reis, foi um dos precursores da doutrina conhecida como legalismo. Seus escritos versam sobre a lei, os Estados e o poder. Para mais, ver Cheng (2008).

2. De Mao a Deng: a construção de um projeto nacional

Só se pode falar alto [no sistema mundial] quando se tem muito dinheiro.

Deng Xiaoping

A revolução vitoriosa de 1949, momento fundacional da República Popular da China, guarda, para além do conteúdo declaradamente comunista, uma forte componente nacional. Ainda que represente a destruição de muitas das estruturas milenares até então típicas do grande Império do Meio (BRAUDEL, 1989), pode ser entendida adicionalmente como o início de um processo de renovação nacional após o fim de um longo período de desintegração e instabilidade social. Desse modo, esta aparece na narrativa dominante de autorrepresentação do país como importante marco do empreendimento de retomada da autonomia, integridade e esplendor característicos da milenar civilização chinesa⁸.

É certo que tal imaginário foi mobilizado de distintas formas, desde então, ao sabor das lutas internas pelo poder em cada fase (BLOODWORTH & BLOODWORTH, 2004). Em qualquer tonalidade dada a essas imagens, no entanto, tratou-se, incontestavelmente, de vinculá-las ao fim do doloroso *século de humilhação* (1829-1949), período em que o país mais populoso do planeta viu seu destino subjugado à ação das potências imperialistas da época – Japão, Rússia, França e, em especial, Inglaterra⁹.

⁸ Conforme um importante intelectual do Partido Comunista Chinês (PCCh), “[...] sua rota do desenvolvimento encerra a essência da cultura tradicional da China ao longo de 5.000 anos” (WEIGUANG, 2008, p. 199).

⁹ Conforme Cunha e Acioly (2009, p. 346): “Em 1949, sob o comando de Mao Zedong, os comunistas se impuseram a tarefa de recuperar o poderio chinês. Deste então, em vários momentos, manifestou-se o desejo de sobrepujar as potências ocidentais. [...] Mesmo hoje, as lideranças chinesas apontam que o ano de 2050 marcará a realização da promessa de Mao de que a China concretizaria seu *catching up*, deixando para trás mais de cem anos de derrotas e humilhações (WU JIGLIAN, 2005; ZHENG BIJIAN, 2005; 2006; MARBUBANI, 2005; ZWIG & JIANHAI, 2005; HUTTON, 2007). É neste contexto que alguns sinólogos sugerem que a proclamação da república e a revolução comunista são movimentos iniciais de reafirmação da nação (PINTO, 2000; FAIRBANK & GOLDMAN, 2008)”.

Da revolta popular e tomada do poder (1949), passando pela revolução cultural (1966-1976), chegando às políticas de reforma e abertura das últimas décadas (desde 1978), a reconfiguração das estruturas políticas, bem como as ações de promoção do desenvolvimento econômico, distintamente concebidas em cada uma dessas fases, tem estado invariavelmente vinculada às estratégias e políticas de defesa nacional, em busca da recuperação de uma posição hierarquicamente superior na ordem internacional (WU JIGLIAN, 2005; 2006).

É de amplo conhecimento que poucas alavancas são mais poderosas à expansão capitalista do que a ação ativa e empreendedora do Estado (JESSOP, 1991; MAZZUCATO, 2014), em especial quando potencializada por esforços concentrados de guerra (NOBLE, 1985; MEDEIROS, 2003). Eis o fio condutor que liga períodos tão distintos quanto as eras Mao Zedong e Deng Xiaoping¹⁰ – e sem o qual teríamos dificuldades para captar o fundamental para além dos espantosos números do desenvolvimento chinês dos últimos anos: a busca por uma posição autônoma no xadrez geopolítico internacional. É precisamente aqui, conforme epígrafe desta seção, que capital, exército e poder do Estado encontram-se na conformação de um conceito radicalmente “material” de poder que orientará a ação desenvolvimentista chinesa¹¹.

¹⁰ De uma época a outra, o horizonte cognitivo de leitura da realidade socioeconômica a partir da tensão típica entre forças produtivas e relações sociais de produção, em esquema conceitual de base marxista, permanece em disputa na política chinesa. Deng e seus seguidores manifestam a necessidade de superar o período anterior, caracterizado pelos antagonismos de classe na busca por transformações de ordem cultural, por uma nova fase em que o desenvolvimento acelerado das forças produtivas seria a prioridade máxima, instaurando, desse modo, o primado do desenvolvimento das forças produtivas no lugar do primado da luta de classes, típico do período maoísta. A mobilização dessas categorias segue, ainda que com cautela, sendo ativada como elemento de retórica e legitimação política do PCCh junto à população.

¹¹ Diferenciando uma visão material de outra visão relacional a respeito do poder, Miguel (2015, p. 22-23) aponta que, em *O Príncipe*, Maquiavel “está preso a uma visão material do poder, como algo que se possui e que se corporifica em determinados recursos”. Conforme epígrafe desta seção, dentre tantas outras frases e discursos, salta em Deng Xiaoping e em muitas das autoridades chinesas visão análoga a respeito do poder. Tal visão tipicamente realista, de que só o poder controla o poder, é, de alguma forma, parte do aprendizado histórico da “nação”: a longa construção da grande muralha, os conflitos históricos com diferentes povos, dentre eles os mongóis, e a histórica preocupação da China Imperial em ver-se subjugada a algum exército estrangeiro, perdendo a integridade de seu vasto território e grande população, apontam para este aspecto.

É igualmente seguindo tal fio analítico – a natureza política e estratégica das reformas – que Fiori (2013) retrocede ao fim da década de 1950, momento do chamado cisma sino-soviético, o início do “grande salto capitalista” chinês. À contenção da ameaça soviética em suas fronteiras por meio de uma política de “defesa ativa” seria acoplada uma ousada “ofensiva” político-diplomática de reaproximação com os Estados Unidos da América (EUA), unindo Mao e Nixon na delimitação de uma “linha horizontal” (do Oriente Médio ao Japão) de contenção aos soviéticos. Para Kissinger (2011), dado que a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) era percebida como a principal ameaça à sua segurança, a China foi reintegrada ao circuito econômico global a convite dos EUA.

Neste ponto, a mencionada afinidade eletiva entre a reestruturação produtiva no capitalismo central sob a globalização financeira e a abertura econômica chinesa ganha seu conteúdo político-diplomático: uma nova onda de investimentos ocidentais, estadunidenses em especial, é recebida pelo Estado chinês como oportunidade para promover o fortalecimento de sua capacidade defensiva, ao que estaria submetida a busca pela ativação de seu desenvolvimento econômico¹². É quando, em 1975, Zhou Enlai¹³ propõe o “programa das quatro modernizações” (indústria, agricultura, ciência e tecnologia, forças armadas), que mais tarde ensejaria o início do grande processo de *reforma e abertura* – ambos implementados por Deng Xiaoping a partir de 1978, após a “derrota” da revolução cultural e a morte dos “grandes líderes da nação”, Mao Zedong e Zhou Enlai, em 1976.

¹² Conforme observa Pinto (2011, p. 24): “Além do bloqueio soviético, essa parceria estratégica, por um lado, criou uma das condições para o início do *milagre econômico chinês*: a inclusão da China ao mercado de bens e ao mercado de capitais dos Estados Unidos, que permitiu sua arrancada exportadora e o acesso chinês ao financiamento internacional americano. Por outro lado, ela permitiu a maior e mais rápida expansão do *território econômico supranacional* americano, pois potencializou significativamente ‘o poder do dólar e dos títulos da dívida pública do governo americano e a capacidade de multiplicação do seu capital financeiro’ (FIORI, 2008, p. 67). Em outras palavras, o acesso da China ao mercado americano foi um dos importantes elementos do processo de expansão da globalização financeira conduzida pelos Estados Unidos”.

¹³ Importante líder do Partido Comunista Chinês, braço direito de Mao Zedong. Desde a fundação da República Popular da China (1949) até sua morte (1976), exerceu o cargo de primeiro-ministro, acumulando o cargo de ministro das relações exteriores de 1949 a 1958.

É a serviço, portanto, de um projeto de ascensão geopolítica, ampliação de sua esfera de defesa e influência regional, e busca de crescente autonomia econômica, militar e tecnológica que as autoridades chinesas submeterão as iniciativas de abertura econômica do país. O objetivo principal desta estratégia de desenvolvimento não é criar uma economia de mercado, mas tornar a China um país moderno, rico e poderoso. Os mecanismos de mercado, portanto, aparecem como meios e não fins em si mesmos (KROEBER, 2011, p. 2).

Com essa orientação conformar-se-á um conjunto de reformas, em movimento contínuo e em várias dimensões – político-institucional, regulatória, econômico-financeira, sociocultural, entre outras, cujos aspectos específicos não são objetivo deste trabalho revisar a fundo, algo ademais já feito com sucesso por outros autores¹⁴. O que cabe assinalar, no entanto, são as características e condições (econômicas, sociais etc.) gerais, bem como sua gestão política, que possibilitaram tal salto em período tão curto de tempo. Seguindo a análise, cumpre pontuar as características gerais que tem ancorado o modelo de ação desenvolvimentista sob investigação, em que, declaradamente, “a reforma é a força motriz, o desenvolvimento o objetivo, e a estabilidade é o pré-requisito” (WEIGUANG, 2008). Sem adentrar aos meandros da estrutura política institucional de comando do país (ver SAI-CH, 2004), cabe apontar as principais diretivas políticas da ação desenvolvimentista chinesa, verificadas no discurso oficial, em consonância com sua prática recente. São estas:

- i) opção pelo desenvolvimento acelerado das forças produtivas como objetivo central das políticas de Estado, com busca, sempre que possível, pela sincronização entre forças produtivas e relações sociais de produção, de equilíbrio entre superestrutura e base econômica;

¹⁴ Para panoramas e reconstruções das políticas e dinâmicas do chamado “milagre econômico chinês”, sob diferentes perspectivas, ver Medeiros (1999; 2006; 2011; 2013), Fairbanke Goldman (2006), Aglietta Landry (2007), Lyrio (2010), Leão (2010; 2011), Pinto (2011), Kissinger (2011), Artus, Mistrale Plagnol (2011), Keidel (2011) e Lardy (2011).

ii) predomínio da propriedade estatal na economia, em coexistência com outros regimes puros ou mistos de propriedade, como forma de manter certa discricionariedade, em última instância, da autoridade política na condução do processo de desenvolvimento;

iii) planejamento, controle e gradualismo na implementação das políticas, sustentados por experimentalismo (teste de sua efetividade em esfera regional para posterior aplicação em esfera nacional) e inovações institucionais (busca por novos modelos e arranjos de funcionamento das instituições econômicas no âmbito do chamado “socialismo com características chinesas”);

iv) manutenção da estabilidade política e social, ancorada em um projeto de soberania nacional conduzido pela liderança do partido como representante da nação, em detrimento da ativação dos antagonismos de classe típicos do período da Revolução Cultural;

v) promoção e fortalecimento do Estado de Direito (*Rule of Law*) e combate à corrupção.

Juntas essas cinco diretrizes resumem a *linha oficial* do Partido Comunista Chinês, que nas últimas quatro décadas tem sido objetivada em expressões como “sociedade harmoniosa”, “desenvolvimento harmonioso”, “visão científica do desenvolvimento” ou “desenvolvimento científico”, “ascensão pacífica”, “construção de uma sociedade moderadamente próspera sob todos os aspectos”, entre outros. Desse modo, sob as diretrizes que passam a caracterizar o processo de *reforma e abertura*, a revolução popular converte-se, por fim, em “socialismo de mercado” ou “socialismo com características chinesas”.

3. A China comunista encontra a mundialização capitalista: a configuração do eixo sino-americano de acumulação

Em um espaço relativamente curto de tempo, a China, de um país agrário e “atrasado” tecnologicamente, transforma-se contemporaneamente em uma superpotência econômica, militar, tecnológica. Após três décadas de crescimento acelerado, o país chega à segunda década do século XXI como a segunda maior economia nacional, o maior exportador, o maior fabricante, o detentor do maior *superávit* em conta corrente e o titular do maior volume de reservas internacionais do mundo. Conforme Burlamaqui (2015, p.278): “a China tornou-se a segunda superpotência econômica, não por meio da equiparação (*catch-up*) com o Ocidente, mas por verdadeiros saltos (*leapfrog*)”.

De alguma forma, o resgate aqui empreendido pretende atualizar e apresentar elementos adicionais a esta discussão. Nesse diapasão, é certo, faz-se incontornável olharmos a ascensão chinesa a partir de suas ações, opções e estratégias na configuração de um modelo de desenvolvimento conduzido pelo Estado. Impõe-se como igualmente inescapável, no entanto, refletirmos sobre as condições históricas particulares que configuram o quadro estrutural em questão – ao mesmo tempo limitador e impulsionador da ação desenvolvimentista passada em revista.

Nesse particular, cabe iniciar demarcando, uma vez mais, que a arrancada chinesa se dá em relação simbiótica com o fenômeno de globalização (liberalização financeira, integração produtiva e abertura comercial) liderada pelos capitais e pelas empresas transnacionais dos países capitalistas centrais – em especial estadunidenses, mas também europeias, japonesas, sul-coreanas etc. – como resposta ativa ao período depressivo da economia mundial, que tem na crise do petróleo (1973) importante marco. A partir deste ponto, desenham-se condicionantes internas e externas ao processo de modernização chinês.

Na esfera interna, o isolamento político-diplomático produto da ruptura sino-soviética, as tensões e dificuldades vinculadas ao período da Revolução Cultural e, mais tarde, as mortes de Mao Zedong e Zhou Enlai (1976), abrem o cenário para a estratégia de desenvolvimento idealizada por Deng Xiaoping e seus seguidores, levada a cabo a partir de 1978 como “uma espécie de gigantesca e prolongada NEP”¹⁵ (LOSURDO, 2004, p.67), que aposta no desenvolvimento das forças produtivas, e não na luta de classes, como elemento central de superação do atraso e do isolamento político-econômico precedentes. Na esfera internacional, a aproximação diplomática entre EUA e China abre a rota para a inclusão do país ao mercado de bens e ao mercado de capitais estadunidenses, dando substância comercial à referida simbiose.

A partir do aprofundamento do processo de desregulamentação e liberalização dos mercados na década de 1980, os investidores internacionais saem em busca de opções antes inacessíveis de ganhos, articulando uma expansão sem precedentes dos fluxos de capitais em todo o mundo (CHESNAIS, 1998). Tal processo, que será articulado por meio da constituição de um novo e ampliado sistema financeiro mundial, é acompanhado pela reestruturação e deslocalização produtiva em curso, com a conseqüente migração de parte considerável das plantas produtivas dos países desenvolvidos para a Ásia e, mais tarde, para os países do Leste Europeu – processo que encontrará afinidade com a revolução informática e o acelerado desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação em curso (PARANÁ, 2016). Neste momento, o Leste Asiático e a China, em especial, mostram-se capazes de ofertar mão de obra barata (e disciplinada), ganhos de escala e outras vantagens competitivas às grandes empresas transnacionais – ampliando as fronteiras do movimento de expansão da economia global, liderado pelos EUA, e sob a batuta do poder renovado do dólar, agora livre da paridade com o ouro.

¹⁵ Remetendo ao período sob a direção de Lenin na URSS, NEP é a sigla pela qual é conhecida a Nova Política Econômica (Novaja Ekonomičeskaja Politika).

Tal circuito de acumulação global contribuiu para transformar a Ásia em um dos principais centros mundiais de produção de manufatura, possibilitando à China, uma das maiores economias da região, ativar a obtenção de grandes vantagens. Isso se deu, sobretudo, por meio da paulatina articulação de cadeias secundárias de indústrias nacionais e regionais que se especializam em ofertar peças, componentes, matérias-primas, energia e infraestrutura, entre outros recursos, possibilitando transbordar parte dessa dinâmica de investimentos para novos e relevantes setores das economias nacionais do Sudeste Asiático. É nessa chave, portanto, que se forma o *cluster* manufatureiro sino-asiático.

A partir de tais transformações, avança a configuração de uma nova divisão internacional do trabalho no âmbito de novas cadeias globais de produção e valor¹⁶. Esses novos fluxos comerciais, produtivos e financeiros têm, em uma ponta, os países capitalistas desenvolvidos, especialmente os EUA, e, na outra, os países do Sudeste Asiático, em especial a China.

O arranjo aprofunda-se e mostra-se funcional à nova fase da economia mundial, que volta a crescer e se expandir, em especial a partir do início do século XXI. Em um dos polos, os EUA – emissores da moeda-reserva mundial, agora livre da paridade ouro-dólar – expandem o crédito, o endividamento das famílias, o *déficit* em contacorrente e, dessa forma, seu passivo externo. No outro, tal passivo encontra países dispostos a atrair investimento estrangeiro para a ampliação de sua capacidade produtiva com ganhos crescentes de competitividade, e baixos preços de produção. A isso somar-se-ão seus próprios esforços de crescimento industrial por meio de elevadas taxas de investimento (passando dos 40%, no caso chinês) e da busca constante pela elevação do conteúdo tecnológico de suas exportações.

¹⁶ Sobre a configuração das cadeias produtivas globais, ver Sturgeon (2002) e Unctad (2013). Para mais informações a respeito da integração da China nas cadeias produtivas globais, ver Nogueira (2012, 2015b), Pinto (2015), Gouveia (2015), Leão (2011).

¹⁷ Para uma discussão detalhada a respeito da constituição do eixo-sino americano de acumulação, ver Pinto (2011, p. 19-77).

Essa é certamente uma das principais transformações estruturais advindas do processo de globalização financeira e produtiva em questão: a nova dinâmica da acumulação capitalista passa a ser liderada pelo eixo sino-americano¹⁷, e não mais pela tríade EUA, Alemanha e Japão (FIORI, 2010; PINTO, 2010). Por meio dessa locomotiva, os Estados Unidos, uma espécie de “minotauro” (VAROUFAKIS, 2016), devoradores dos excedentes globais, ou “gastadores de primeira instância”, crescem ancorados em elevadas taxas de consumo, importação e endividamento, tendo como sua contraparte o avanço da China¹⁸, com suas exportações a baixos preços, elevadas taxas de acumulação de capital e investimento, poupança e reserva, que terminam, por fim, financiando a dívida estadunidense e ampliando a atratividade de seu mercado financeiro para capitais provenientes de todo o globo (logo antes da crise, no início dos anos 2000, os EUA eram o destino de mais de 70% das saídas globais de capital) – o que enseja, inclusive, o transbordamento de efeitos positivos para outras regiões do planeta: América Latina, África e até Europa. Assim, e ao menos até a crise de 2008, vários países auferem *superávits* comerciais, o que permite o acúmulo de reservas internacionais, uma suposta redução da vulnerabilidade externa e até mesmo a realização de políticas voltadas ao estímulo da produção e do emprego. Conforme Varoufakis (2016), por meio de tal arranjo, os chamados *déficits* gêmeos (fiscal e comercial) americanos vêm há décadas absorvendo o excedente de bens e capitais de outros países, produzindo uma espécie de *desequilíbrio equilibrado*, capaz de ostentar durante muito tempo uma aparência de estabilidade e crescimento sustentado.

Como mostra Pinto (2011, p.36), “as correntes de comércio entre a China e os Estados Unidos e entre a China e o mundo elevaram-se em velocidade maior do que a corrente mundial”. Assim é que a simbiose entre a

¹⁸ De acordo com Cintra e Martins (2013, p. 255): “em 2012, o *déficit* no comércio internacional de bens dos Estados Unidos somou US\$ 735,3 bilhões, sendo US\$ 315 bilhões registrados com a China, representando 42,8% do total. Isto significa que quase a metade do *déficit* na balança comercial dos Estados Unidos decorre das relações com as próprias filiais de empresas americanas no exterior, que deslocaram parte de suas estruturas produtivas para a Ásia, sobretudo para a China (WHICHARD, 2003; KREGEL, 2008a; MORAN, 2011)”.

globalização financeira estadunidense e o milagre econômico chinês, e o crescimento da economia mundial em torno deste eixo nas últimas décadas, fizeram aprofundar as complementaridades nas esferas comercial, produtiva e financeira entre os dois países, caracterizando uma nova espécie de “concorrência colaborativa” ou “colaboração competitiva”, algo que o próprio presidente Barack Obama caracterizou como “concorrência amistosa” (ROSSI, 2011, p. 110) – tendo os EUA maior poder nesse processo, naturalmente. Nesse contexto, a China é, ao mesmo tempo, devedora dos Estados Unidos e credora do Estado americano: devedora devido aos altos investimentos diretos estrangeiros estadunidenses no território chinês, credora em razão do acúmulo de suas reservas soberanas na forma de títulos do Tesouro (FIORI, 2008; TAVARES & BELLUZZO, 2004).

A estratégia de acumulação de reservas por meio da compra de títulos do Tesouro dos EUA faz da China, portanto, um dos principais financiadores dos *déficits* estadunidenses. Situado nessa posição (elevados *superávits* nas transações correntes, na conta capital e financeira), o Banco Central da China é levado a manejar sua política cambial de modo a conter a entrada de capitais no país em vias de manter a estabilidade de sua moeda em relação ao dólar – objetivando preservar a competitividade de suas exportações. Essa dimensão de contato entre a política cambial chinesa e os títulos do Tesouro americano acaba apontando para tensões existentes na conexão entre essas duas economias¹⁹. A complexidade de tal relação, especialmente após a crise de 2008 (e também por conta desta), colocou em pauta discussões sobre a sustentabilidade dos desequilíbrios globais em um quadro de alta oferta de liquidez e juros baixos. A crise de 2008 pode ser lida, de certo modo, como uma crise mesma deste arranjo – algo que não será, aqui, objeto de reflexão detida.

¹⁹Vide o que parece se conformar, paulatinamente, como uma mudança substantiva na relação entre os dois países a partir da chegada de Donald Trump à presidência – assunto que não será, aqui, objeto de nossa apreciação.

De qualquer forma, a aposta em abraçar, a seu modo, a globalização, por meio da constituição de um enorme programa de *reforma e abertura*, com a ampliação das esferas econômicas sob coordenação dos mercados, seguiu sendo aprofundada pelas autoridades chinesas, sempre em mediação com os constrangimentos e possibilidades de cada momento. Foi, portanto, aproveitando tal janela de reconfiguração da economia global, e suas eventuais oportunidades (*fortuna*), que o país pode fazer avançar seu projeto nacional de desenvolvimento (*virtú*). Para isso procurou, em linhas gerais, articular taxa de câmbio real competitiva, políticas industrial e de comércio exterior ativas, elevadas taxas de investimento e incorporação do progresso técnico nas empresas locais por meio de parcerias (*jointventures*) com as empresas transnacionais, entre outras ações e estratégias.

4. Os paradoxos do desenvolvimento chinês recente: padrão de crescimento e novos desafios

Vimos que a ascensão chinesa guarda estrutura e conjuntura próprias. Nesse âmbito, mostramos que sua ação desenvolvimentista busca ajustar suas virtudes à fortuna, que, a seu turno, não pode ser, diretamente, prevista ou controlada. Como na metáfora de Maquiavel (2008), procuramos mostrar de que modo o *Príncipe*, consumado na autoridade do Partido que dirige e garante a estabilidade política da nação, vem construindo seus diques e contenções para a turbulenta enxurrada econômica e política mundial que vem de tempos em tempos. Nessa difícil combinatória, seu aparato político de comando foi levado a apresentar, ao mesmo tempo, flexibilidade e resistência, algo que tem sido alcançado por meio de gradualismo e experimentalismo político-institucional, ajustados a partir da perseguição de horizontes de médio e longo prazo. O rígido controle político, por sua vez, força a anuência dos descontentes. Se até aqui essa gigantesca “estrutura de bambu” vem demonstrando resultados econômicos surpreendentes, é certo que, na dura dialética da história, sucesso passado não representa garantia de êxito futuro. Tendo percorrido importantes passos, a China é chamada

a lidar com novos desafios, que se apresentam e se acumulam, nas últimas décadas, em velocidade ainda maior do que o surpreendente cumprimento de suas metas.

Ao menos desde a grande crise de 2008, e com especial ênfase nos últimos anos, o país vem se deparando com vários problemas relacionados ao padrão de acumulação de sua economia (FANG, YANG & MEIYAN, 2009), e, desse modo, com a necessidade de ajustá-lo. O objetivo central dessa transição é a redução da participação (atualmente acima de 40%) do investimento no Produto Interno Bruto (PIB) (em setores sobremaneira intensivos em capital e energia), com elevação do consumo das famílias e ampliação dos serviços públicos e da seguridade social – medidas para conferir sustentabilidade de longo prazo ao crescimento, reduzindo sua dependência externa. No meio do caminho, demandam enfrentamento problemas como o excesso de capacidade industrial instalada (e o conseqüente acúmulo de empresas deficitárias e ociosas), elevada alavancagem, o crescimento das dívidas de províncias e governos locais, bem como do serviço da dívida²⁰ em geral, o baixo desenvolvimento rural e o ainda grande fosso campo-cidade, os graves danos ambientais e a escassez de recursos naturais, entre outros. Ainda que o governo esteja aparentemente consciente das dificuldades e disponha de uma série de instrumentos e recursos para empreender uma mudança no padrão de crescimento, isso não será tarefa simples, já que há constrangimentos de grande monta.

Um dos principais constrangimentos colocados à continuidade do crescimento chinês e superação de seus desafios foi certamente a crise financeira mundial de 2008. O país sentiu os efeitos da crise, principalmente por meio de uma queda na demanda global por suas exportações e, a partir daí, enfrentou tais desafios por meio de uma forte alavancagem financeira e expansão dos investimentos estatais, promovendo o que muitos definiram como um “reequilíbrio”. Com taxas menores de crescimento, para os

²⁰ O coeficiente dívida/PIB subiu para 247% em 2015, contra 166% em 2007.

padrões chineses, o governo sinaliza, mais recentemente, para a entrada em um novo ciclo de crescimento baseado na expansão do consumo, o chamado *new normal*.

O novo normal chinês busca agregar ao ciclo anterior – baseado na expansão dos investimentos em infraestrutura e indústria pesada, principalmente via altos investimentos estatais, projetos de construção e urbanização – a modernização tecnológica e o crescimento via consumo interno, num esforço para ampliar o progresso tecnológico e a renda interna.

Nesse novo ciclo, a despeito do direcionamento dos investimentos para o aquecimento da demanda interna, a China não poderá prescindir do acesso aos bens primários que caracterizaram o ciclo anterior²¹, já que o país tem uma base energética e agricultável ainda muito restrita diante de seu espantoso crescimento (e tamanho).

Um exemplo significativo é o petróleo. Até o início dos anos 1990, a China era um grande exportador de petróleo, mas após este período torna-se o segundo maior importador do mundo. A alta demanda está ligada não apenas à expansão da indústria e infraestrutura, mas à expansão da frota de carros, sendo o setor de transporte responsável por um terço do consumo de petróleo no país (JONATHAN & CORNELIUS, 2007 *apud* BLANKENDAL, 2008).

As importações de gás natural também crescem nos últimos anos, apesar do carvão continuar como a principal matriz energética. O carvão representava, em 2012, 66% do total de consumo de energia na China. O petróleo vem em segundo lugar, com 20% do consumo total, e outras fontes contam com o restante: recursos hidrelétricos (8%), gás natural (5%), energia nuclear (1%) e outros recursos (1%). Projeções preveem que a parcela de consumo de carvão deve cair para cerca de 59% em 2035, devido aos objetivos de redução da emissão de carbono do país (EIA – U.S. ENERGY

²¹ Como se sabe, a ampla demanda chinesa por insumos primários, desde matérias-primas para indústria, como minério de ferro e cobre, até recursos energéticos essenciais, como o petróleo, alcançou gigantescos patamares na primeira década do século XXI e permitiu a expansão das exportações dos países periféricos e a melhora do quadro macroeconômico de diversas economias, como o Brasil, a Venezuela e diversos países africanos.

INFORMATION ADMINISTRATION, 2013; BRITISH PETROLEUM, 2012).

Com relação aos recursos alimentares e agrícolas, é importante lembrar que o país possui uma reduzida área agricultável. Segundo o Banco Mundial, em 2008, apenas 11% de toda a terra na China era agricultável. De acordo com Maddison (1995 *apud* MEDEIROS, 2013), a disponibilidade de terra arável *per capita* no país era de 0,08 hectares em 1993, sendo uma das mais baixas do mundo. Essa realidade, aliada ao alto contingente populacional residindo no campo e à alta participação do emprego agrícola no emprego total (39%), implica, segundo Medeiros (2013), o importante desafio de manter uma alta taxa de homem por terra, além da busca constante por elevação de produtividade na agricultura. Como ressalta Bijian (2005), tanto as áreas agricultáveis da China como seus recursos minerais (não obstante serem bastante significativos em números absolutos) são relativamente escassos frente às necessidades da estrutura produtiva. Ainda segundo o autor, a quantidade de recursos hídricos *per capita* na China, por exemplo, é um quarto da média mundial; e a média *per capita* de área cultivável para plantio é apenas 40% da média mundial. Assim, o aumento da demanda chinesa por bens primários deve ser relacionado não apenas a aspectos conjunturais, mas à base material de um país cuja oferta interna de energia, minérios e até mesmo de áreas agricultáveis não é suficiente para atender sua demanda.

Tabela 1. China – Indicadores (2000-2017)

	% do PIB			% do PIB de crescimento	
	200	200	201	2000-	2008-
Despesas de consumo final das famílias	46,2	36,4	39	8,87	8,51
Despesas de consumo final do governo	16,63	13,2	14,4	10,76	9,06
Formação bruta de capital fixo	33,43	40,1	42,9	12,35	11,18
Exportações de bens e serviços	21,23	32	19,6	24,82	7,16
Importações de bens e serviços	18,51	24,9	17,4	24,12	9,43

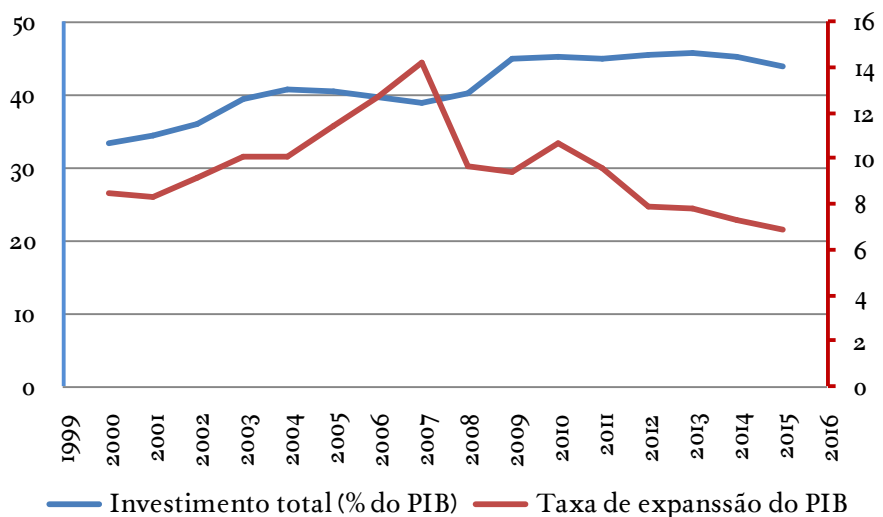
Fonte: WorldBankDatabase, 2017

Tais constrangimentos aliam-se, desde a crise de 2008, a uma conjuntura na qual a queda da demanda global pelas exportações chinesas promove mudanças no próprio padrão de crescimento do país, levando a China a um “reequilíbrio”, ou até mesmo a um novo ciclo econômico. Menores taxas de crescimento, a seu turno, como as observadas no período posterior à crise, fazem com que a demanda que impulsionou o *boom* dos preços das *commodities* comece a apresentar sinais de esgotamento (SHANG-JIN & WEI, 2016; OCAMPO & ERTEN, 2013; CINTRA, SILVA FILHO & PINTO, 2015).

A Tabela 1 traz alguns indicadores da economia chinesa de 2000 a 2017, apresentando dados relacionados ao PIB chinês pela ótica da despesa/consumo: despesas das famílias, do governo, Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) e, ainda, exportações e importações. Vemos que, embora não haja grandes transformações, desde os anos 2000, com relação aos determinantes do crescimento do país, algumas mudanças aparecem no período pós-crise de 2008.

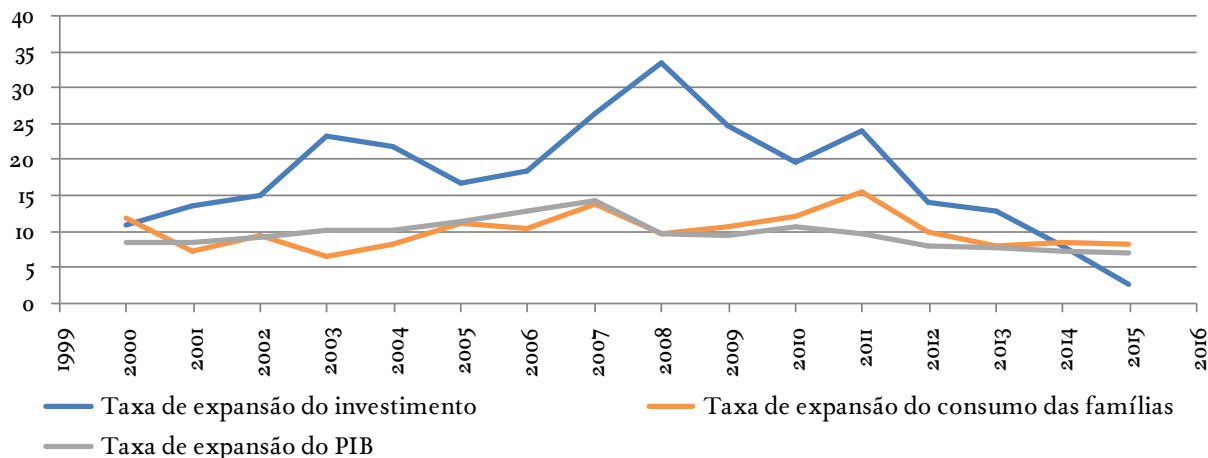
Em 2008, as despesas de consumo das famílias correspondiam a 36,5% do PIB. Em 2016, estas despesas aumentam para 39% do PIB. Apesar do aumento, no

Gráfico 1. China – Investimento total como % do PIB (eixo esquerdo) e expansão do PIB (eixo direito) (2000-2015)



Fonte: World Bank Database, 2018

Gráfico 2. China – Taxas de expansão do PIB, do investimento e do consumo das famílias (2000-2015)



Fonte: World Bank Database, 2018

período entre 2008 e 2016, o ritmo de expansão desse gasto permanece em torno de 8%. Certamente não é possível afirmar que haja uma substituição do investimento pelo consumo como principal motor do crescimento chinês, uma vez que, como também se observa na Tabela, a FBCF se mantém alta (42,9% do PIB em 2016), embora crescendo a uma taxa menor (11,18% ao ano). Há na China, historicamente, uma forte correlação entre investimento e crescimento do PIB, sendo essa variável percebida como o grande motor do crescimento desde a instauração da República Popular (MEDEIROS, 2013). Desde 2008, a participação do investimento no PIB permanece alta, como mostra o Gráfico 1.

Apesar de o investimento permanecer sempre alto como proporção do PIB, quando relacionadas as taxas de expansão (Gráfico 2), é possível observar uma maior convergência, desde 2010, entre as taxas de expansão do PIB, do investimento e do consumo das famílias. A expansão do investimento e do consumo das famílias cresce a taxas mais próximas à taxa de crescimento do PIB, o que sinaliza para o fato de que o consumo das famílias começa a avançar em paralelo ao investimento.

Além das variáveis investimento e consumo, outro dado interessante na Tabela 1 é o referente ao comércio externo. Observa-se, depois de 2008, a

queda da participação das exportações no PIB e a queda do ritmo de expansão das exportações (7,16% entre 2008 e 2016). No caso das importações, o peso é ainda menor (18%). Os dados mostram, então, que, em termos líquidos, o comércio exterior contribuiu relativamente pouco para a expansão do PIB, muito menos que o investimento.

O dado interessante (e novo) que aparece na análise do perfil do investimento chinês atual é que este vem acompanhado de outros gastos importantes, como em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). Dados da OCDE apontam que a China já é atualmente o segundo maior investidor em P&D no mundo, atrás apenas dos EUA. O gasto neste segmento sai de 150 bilhões em 2008 para quase 400 bilhões em 2015. Nesse ritmo de expansão, é possível que a China ultrapasse os EUA como o maior investidor neste segmento. Atualmente, os EUA gastam cerca de 460 bilhões em P&D (OECD, 2017).

Essa realidade do padrão de crescimento chinês sinaliza, ademais, para o fato de que um novo processo de *catching up* tecnológico pode estar em curso no país. Há uma forte preocupação com a modernização tecnológica e industrial. A participação da indústria no PIB chinês vem caindo após um longo período de expansão: em 2008 a participação da indústria era de 41% e em 2015 caiu para 34%. Em seu lugar, observou-se a expansão dos serviços, o que pode ser analisado como parte de um processo de maior complexificação da economia chinesa, com a forte expansão de atividades como o *e-commerce* e indústrias mais complexas no quadro da chamada Indústria 4.0 (World Bank Database, 2017). Recentemente, a China lançou o “*China Manufacturing 2025*”, o novo Programa Industrial do país. O projeto prevê a modernização, até 2025, da indústria e o desenvolvimento de seus setores mais avançados – como os que têm conexão com serviços e tecnologia verde, ou ligados à próxima geração de TI, robótica, equipamento espacial, aviação e biomedicina.

Como sugere relatório da OCDE (2015) “*Trade in valueadded: China*”, uma mudança estrutural significativa ocorreu no país nas últimas duas décadas. De um exportador de produtos de baixo valor agregado, como têxteis, o

país passou a grande exportador de produtos de alta tecnologia. Além disso, em diversos setores, essa mudança foi acompanhada de um aumento no valor agregado doméstico, refletindo uma grande habilidade em subir nas cadeias de valor. Em 2008, o valor adicionado doméstico das exportações chinesas era de 68,33%; em 2014, passou para 70,65% (OECD, 2017).

Certamente, mesmo depois da crise, não houve uma interrupção dos investimentos em infraestrutura. Investimentos em ferrovias, sistemas de trem de alta velocidade, bem como a expansão da internet no país continuam a toda força. Segundo DicLo (2016a), essa expansão do investimento deu-se com base na expansão do gasto do governo – embora a expansão da dívida do governo central seja menor comparativamente ao período que seguiu a crise asiática, no fim dos anos 1990. Ainda segundo o autor, outros e novos mecanismos de financiamento foram expandidos, com uma ampla variedade de inovações financeiras, além de gastos de governos locais. Tal expansão monetária e financeira pode se tornar um complicador de longo prazo para a economia chinesa.

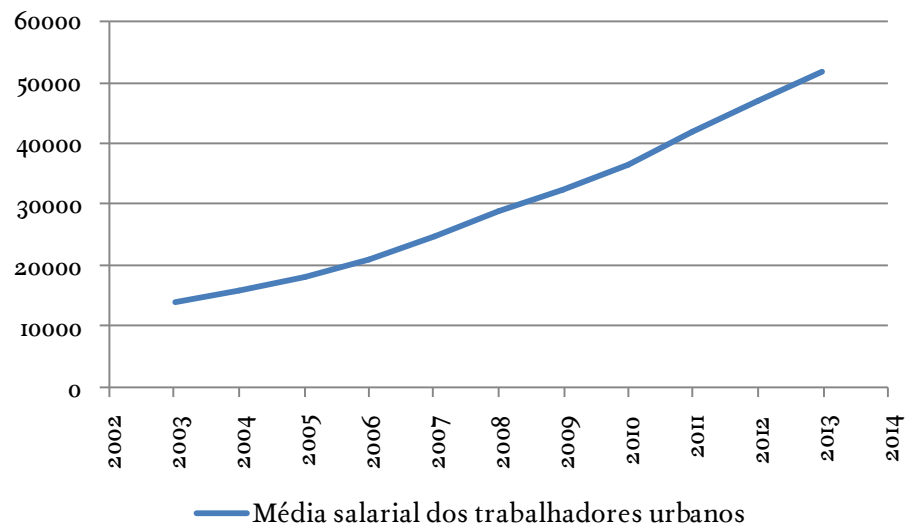
Importa ressaltar ainda que a expansão monetária via diversificação de instrumentos financeiros e dívida de governos locais não sinaliza, de todo, para um processo de expansão financeira em detrimento da indústria. A taxa de lucro na indústria na China não cai desde o fim dos anos 1990 (DIC LO, 2016b). O crescimento chinês segue baseado em expansão produtiva e aumento de produtividade do trabalho, refletindo um modelo que o autor denomina como “Golden Age”, em referência à fase do ciclo de

²² A questão da expansão da proteção social chinesa é um tema ainda pouco analisado. Com o processo de abertura e fim do regime socialista maoísta, ocorreu uma desarticulação quase completa da rede de proteção chinesa, como educação e saúde gratuitas para todos, assim como direitos de seguridade e trabalhistas. Houve, com Deng Xiaoping, um processo de retirada desses direitos, com a população chinesa passando a ter de pagar por ensino (básico e universitário) e serviços de saúde. Nas últimas décadas, principalmente a partir dos anos 2000, o governo vem buscando reverter esse processo, promovendo políticas de expansão da educação gratuita (o ensino básico voltando a ser gratuito para a maioria da população) e formas de financiamento público da saúde via sistemas de crédito.

²³ A China possui um monopólio do sindicalismo através da organização All China Federation of Trade Unions. Nos últimos anos tem-se observado um aumento do número de greves no país que, inclusive, contribui como fator de pressão pelo aumento dos salários. A ACFTU não organiza as greves, mas tenta intermediar os conflitos (LIN, 2016; HERNANDEZ, 2016).

expansão produtiva do pós-segunda guerra nos países capitalistas centrais. Também no pós-2008 verifica-se expansão produtiva com aumento de

Gráfico 3. China – Média salarial (nominal) das pessoas empregadas em unidades urbanas (2003-2013) (yuans)



Fonte: National Bureau Statistics of China, 2017.

produtividade – menos pelo uso direto da oferta de trabalho e mais por um modelo cada vez mais intensivo em capital (*ibidem*).

Observa-se, em adição, a melhora dos padrões de vida e da capacidade de geração de empregos, em que pese a continuidade da diferença de renda. Destacam-se a importância dos esforços (ou concessões, mediante reivindicações) nos últimos anos, por parte do governo, para expandir o sistema de saúde universal²² e em fortalecer os sindicatos²³, o que contribui para aumentar o nível de vida e o poder de barganha dos trabalhadores, com

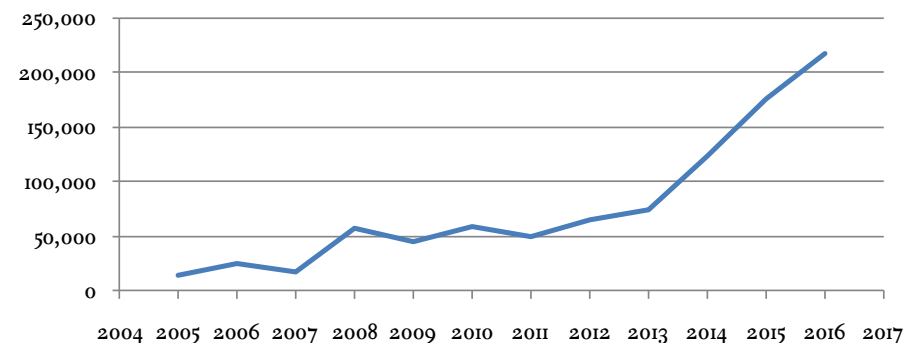
²⁴ Conforme assinala Nogueira (2011), o *danwei* representou, até os anos 1990, uma série de benefícios concedidos aos moradores urbanos empregados nas empresas estatais, em um modelo próximo àqueles dos Estados de bem-estar. Entre esses benefícios estavam garantia de emprego vitalício, previdência, moradia subsidiada, serviços gratuitos de saúde, acesso a alimentos subsidiados e escolas primária e secundária para seus filhos.

potenciais reflexos no crescimento dos salários. No Gráfico 3 é possível observar a expansão dos salários nominais de 2003 a 2013:

Como se observa, ainda que este tenha partido de patamar bastante baixo, houve crescimento do nível salarial ao longo dos últimos anos, inclusive após 2008. Vale ressaltar que há, na China, uma vasta diversificação e complexidade do mercado de trabalho, principalmente nas cidades. Em meados dos anos 1990, por exemplo, após o fim do *danwei*²⁴ e das privatizações e demissões em massa no setor público, houve um crescimento expressivo do emprego informal nas regiões urbanas. Apesar de o salário mínimo dos trabalhadores registrados ter aumentado, houve um crescimento também na diferença salarial entre os trabalhadores formais e informais, ou seja, aqueles que trabalham sem registro de residência urbano (NOGUEIRA, 2011).

Um reflexo do aumento salarial é o aumento do custo da produção, apontado como fator que contribui para o deslocamento de partes da produção manufatureira para regiões próximas à China, na Ásia, com taxas salariais menores. Segundo Pinto (2015), o processo de deslocamento de etapas, estágios ou tarefas específicas da produção industrial chinesa para outras economias asiáticas

Gráfico 4. China – Investimentos externos diretos (para fora) bilhões de dólares (2006-2016)



Fonte: OECD Data, 2017.

²⁵ O que, em parte, pode ajudar a explicar, ou melhor, contextualizar, algumas das recentes tensões observadas na geopolítica internacional.

pode ser compreendido a partir de sua relação coma estratégia “*China plus one*”, na qual o investimento externo direto (IED) chinês é veículo de ampliação da integração econômica do país com seu entorno, aprofundando ainda mais os elos regionais da cadeia produtiva global. Tendo a economia chinesa como eixo articulador, observam-se mudanças que permitem a redução de custos de transação das operações internacionais. Logo, há um aumento de interdependência dos países asiáticos, reforçando os processos de fragmentação e realocização das cadeiras globais de valor (*i.e.*, a indústria de eletrônicos vem impulsionando o crescimento do fluxo de comércio regional e a expansão do IED chinês).

A expansão dos investimentos externos chineses, não apenas na Ásia, mas em todo o mundo, representa uma grande mudança da estratégia de desenvolvimento do país no período posterior à crise de 2008. Em 2016, os IEDs chineses já alcançavam 217 bilhões de dólares, quase se aproximando ao nível dos EUA²⁵.

De acordo com Cintra e Pinto (2016), um dos elementos centrais da estratégia de internacionalização do capital chinês tem sido o apoio à realização de grandes empreendimentos e megaprojetos de infraestrutura, por meio da chamada “diplomacia da infraestrutura” (KROEBER, 2015, p.3). Destaque para o “Cinturão Econômico da Rota da Seda”, anunciado em 2013 pelo presidente Xi Jinping²⁶.

Cumprе recordar que, ao longo de mais de trinta anos, a China foi receptora de uma quantidade crescente de investimentos externos, absorvendo um total de mais de 1 trilhão de dólares em IED entre 1979 e 2010 (SHAMBAUGH, 2013). Após a consolidação do crescimento econômico, a situação se inverte e os chineses avançam projetando seus próprios investimentos externos, com as empresas do país expandindo-se para diversas partes do

²⁶ O objetivo do projeto é extremamente ambicioso e pretende promover mudanças radicais em toda a Ásia Central, contribuindo para integração interna do país e deste com seus vizinhos. A ideia é criar um grande conjunto de infraestruturas (rodoviária, ferroviária e marítima) que ligará a China à Europa, passando por 21 países. O plano conta, ainda, com uma instituição financeira própria, criada para ajudar a financiar as operações, o Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB). A China, líder da iniciativa, aportou, de saída, US\$ 40 bilhões no banco (MILLER, 2014). Para Cintra e Pinto (2016, p. 17), trata-se de algo nas proporções de um “novo Plano Marshall, que viabilizou a recuperação das economias europeias após a Segunda Guerra Mundial, agora, envolvendo 3 bilhões de habitantes espalhados por dezenas de países”.

mundo, apoiadas em um volume substancial de reservas acumuladas. Trata-se de mudança importante, pois sinaliza uma postura mais ativa com relação à diversificação de seus ativos e maior disposição de expandir-se para fora, seja no âmbito de uma estratégia de diversificação de suas reservas acumuladas, seja como parte de uma estratégia política de afirmação em esfera global.

Em 2009, o volume de reservas chinesas chegou a 2,4 trilhões de dólares. Em 2014, elas já estavam em 4 trilhões. Em 2016, houve uma queda para 3,3 trilhões e, depois, para 3 trilhões, no fim de novembro, a partir de alguns controles impostos pelo governo chinês (OECD, 2017). Como se sabe, boa parte das reservas chinesas é utilizada na compra de títulos do Tesouro americano. Como mostrou Pinto (2010), os chineses possuíam, em 2001, apenas 78,6 bilhões de dólares em títulos do Tesouro, o que correspondia a 7,6% do total. Houve um crescimento significativo do peso da China como detentora destes títulos, da ordem de 1.375%, com os chineses possuindo, em 2010, 26% dos títulos americanos, algo correspondente a mais de 1 trilhão de dólares. A partir de 2011, os chineses continuam comprando esses papéis e, em junho de 2017, passam a possuir 1,146 trilhões em títulos americanos.

Chama a atenção que, entre 2011 e 2017, o ritmo de crescimento dos títulos em posse dos chineses diminuiu consideravelmente em comparação com o período anterior à crise. A média foi de 0,12%, com destaque para o fato de que houve, em 2016, uma queda brusca da compra de títulos por parte dos chineses, com o Japão assumindo a liderança como maior detentor. Em outubro de 2017, a participação dos chineses no total de títulos caiu para 18,7%, parcela bem menor comparada àquela de quase 30% que chegou a ocupar em anos anteriores (DEPARTMENT OF THE TREASURY, 2017).

Simultaneamente ao processo de expansão do investimento estrangeiro direto (IED) chinês e de diversificação de suas reservas, o país vem mobilizando estratégias para internacionalizar sua moeda, incentivando seu uso no comércio exterior, sobretudo em âmbito regional, de modo a reduzir sua dependência global em relação ao dólar (COHEN, 2012). Isso porque quanto

mais empresas nacionais chinesas conseguirem liquidar suas transações e seus investimentos fora do país em sua moeda, menos o Banco Central chinês será forçado a realizar depósitos no sistema financeiro americano. Assim é que “a internacionalização do renminbi decorre da emergência da China como uma potência econômica e comercial (não como potência financeira)” (CINTRA & PINTO, 2016, p. 15).

No âmbito de um claro “movimento em direção à globalização financeira” (CINTRA & SILVA FILHO, 2015, p. 477), o objetivo é promover uma “internacionalização controlada” do renminbi nas trocas comerciais e nas finanças, de modo a se ajustar ao avanço da globalização financeira e produtiva, contrarrestando as assimetrias do sistema monetário internacional que terminam por condicionar o alcance e os graus de liberdade das políticas domésticas e externas chinesas (CINTRA & PINTO, 2016). Desse modo, o governo vem buscando realizar reformas nos mercados financeiros nacionais e, aos poucos, abrir sua conta de capital, como forma de fortalecer as finanças chinesas para a nova fase do país. Trata-se de algo que impõe enormes desafios, uma vez que exige mudanças no atual eixo de seu modelo macroeconômico, caracterizado, como se viu, por taxa de câmbio, taxa de juros, mercado de empréstimos bancários e de dívida pública administrados pelo governo.

Para além de um conjunto de paulatinas transformações no sistema financeiro nacional, as iniciativas lançadas até aqui para conectar, aos poucos, o sistema financeiro doméstico com o internacional concentram-se fundamentalmente na criação de um mercado *offshore* de renminbi em Hong Kong e na tentativa de transformação de Xangai em um grande mercado de capitais (ações e títulos de dívida) – uma espécie de nova capital financeira

²⁷ Cintra e Pinto (2016, p. 8) elencam ainda outras iniciativas como: i) a assinatura de tratados de compensação de operações internacionais em renminbi com quatorze centros financeiros pelo mundo; ii) autorização de cotas específicas de Investidor Institucional Estrangeiro Qualificado em RMB, que permite investidores institucionais estrangeiros utilizarem fundos *offshore* em renminbi para investirem no mercado de capitais chinês e no mercado interbancário de títulos; iii) acordos de swaps com 30 bancos centrais; iv) atuação como prestador de última instância para países com dificuldades de acesso ao mercado financeiro internacional; e v) criação de um sistema de pagamento independente para operações em renminbi.

da Ásia²⁷. Vinculado a tais iniciativas, o renminbi está se internacionalizando com rapidez. No final de 2014, 50 países já estavam usando o renminbi em mais de 10% dos seus pagamentos com a China e Hong Kong, e a moeda já se tornou a quinta mais utilizada do mundo (SWIFT, 2014). Em 2015, o renminbi foi incluído na cesta de moedas que compõe os Direitos Especiais de Saque (SpecialDrawingRights – SDR), uma espécie de ativo cambial complementar gerido pelo FMI – algo que foi recebido como reconhecimento de sua importância crescente.

De qualquer forma, não são poucos os riscos de uma economia com elevada taxa de investimento baseada em crédito, como a chinesa, desacelerar e, simultaneamente, aprofundar a internacionalização de seu sistema financeiro. Por isso, é provável que o governo chinês continue cauteloso, evitando uma completa e abrupta liberalização financeira, o que vem se verificando até aqui²⁸. Defendendo a hipótese de que a “internacionalização do renminbi e das instituições bancárias chinesas enfrenta constrangimentos de grande monta, dados a natureza e os desafios – internos e externos – do processo de desenvolvimento do país”, Cintra e Martins (2013, p. 212-13) sustentam que, por ora, esse processo se constitui basicamente em uma estratégia defensiva.

Cabe lembrar, como apontado anteriormente, que a inserção regional e internacional da economia chinesa está diretamente relacionada à globalização produtiva e financeira liderada pelos EUA e, portanto, no âmbito do sistema monetário global dominado pelo dólar flexível. Vimos igualmente que seu modelo de desenvolvimento é caracterizado por relativo controle doméstico da moeda e do sistema bancário, que funcionam sob condições especiais. Isso acaba por restringir sobremaneira sua capacidade de transbordar capital monetário e bancário para além de suas fronteiras (CINTRA & MARTINS, 2013), com exceção do investimento estrangeiro direto em certos setores, como se demonstrou. Dessa maneira, o país segue atado,

²⁸ Cintra e Pinto (2016, p.11): “de forma inédita, o que torna o processo mais difícil e pouco previsível, [a China] busca internacionalizar o renminbi com controles sobre a conta de capital. Vale dizer, restringindo a plena conversibilidade da moeda ou construindo uma conversibilidade limitada”.

no que se refere à política cambial e ao acúmulo de reservas, às políticas e pressões externas dos países desenvolvidos, liderados pelos EUA. Dado que persistem grandes assimetrias na ordem monetária e financeira internacional, com grande dominância do dólar flexível, o mais provável é que, no médio prazo, o renminbi desempenhe papel relativamente restrito de uma moeda regional (EICHENGREEN & KWAI, 2014).

De qualquer modo, muito parece indicar que, apesar de todos esses desafios e constrangimentos, característicos do novo quadro, as autoridades chinesas seguirão buscando formas de assegurar, no âmbito das reformas, que o sistema financeiro, bem como outras dimensões, siga voltado ao fomento de suas metas globais de crescimento e desenvolvimento econômico e social. Qualquer que seja a nova orientação estratégica, no entanto, os paradoxos do acelerado crescimento chinês seguirão clamando por encaminhamento.

5. Considerações finais

Vimos que a China condicionou estrategicamente, por meio da ação política do Estado, o massivo investimento externo que recebeu a um projeto de desenvolvimento nacional autônomo²⁹. Tal estratégia materializou-se por meio de planejamento estatal (rearticulado em meio às mudanças políticas pelas quais passou o país), manutenção de largas esferas de decisão econômicas sob controle do Estado (em especial em setores estratégicos e de base), relativo controle dos preços macroeconômicos (salários, juros, câmbio), alto

²⁹ Não chega a surpreender o modo como a burocracia do PCCh, no controle da República Popular desde 1949, vem concebendo e ajustando sua estratégia mais ampla de desenvolvimento, profundamente impregnada que está de debates e formulações (dentro e fora do campo marxista) sobre o imperialismo, a dependência e os constrangimentos e possibilidades abertas para o desenvolvimento dos países situados na periferia do sistema-mundo capitalista. As grandes questões do ambiente político-intelectual do pós-guerra e do período revolucionário chinês (a descolonização do Sul global, as revoltas e revoluções de libertação nacional, o Estado dependente) seguiriam, de uma geração a outra, sendo refletidas, revistas e reelaboradas pelos intelectuais e dirigentes do Partido no comando do Estado, sempre à luz dos novos desafios. Wang Weiguang (2008, p. 211), então vice-presidente executivo da Academia Chinesa de Ciências Sociais (ACCS), conta que “alguns trabalhos acadêmicos [brasileiros] famosos foram traduzidos por nossos intelectuais e publicados pelas editoras da ACCS, como, por exemplo, *Desenvolvimento Econômico Latino-Americano*, do professor Celso Furtado, *Imperialismo e Dependência*, do professor Theotônio dos Santos etc”.

investimento em infraestrutura e urbanização, além de acelerada incorporação tecnológica, absorção adaptativa de práticas organizacionais e modelos institucionais ocidentais, sempre voltados à geração de inovação autóctone, e submetidos a objetivos pré-estabelecidos. Isso, combinado a outros fatores, possibilitou ao país crescer economicamente e, sob muitos aspectos, aumentar a renda, nível educacional e qualidade de vida de porção considerável de sua população, ativando um gigantesco e poderoso mercado consumidor – para além do consequente fortalecimento de seu posicionamento econômico e político no sistema internacional. De outro lado, o processo avançado de proletarização da população vem acirrando as contradições com as classes dirigentes do país, o que empurra o ambiente político-social na direção de novas concessões.

Virtù e fortuna. Se é inegável o relativo sucesso de aplicação dessa estratégia (*virtù*) em termos daquilo a que se propôs, em especial tendo em conta o difícil equilíbrio entre limitações e oportunidades vinculadas ao quadro estrutural da economia mundial nas últimas décadas (*fortuna*), não seria prudente ignorar seus inúmeros descaminhos e distorções: a grave degradação ambiental, as crescentes desigualdades sociais e regionais³⁰ e o grande peso do poder econômico na condução da política, a consequente corrupção alastrada por distintos níveis e esferas do aparato estatal, os becos e tensões característicos da falta de participação popular na vida política dentro e fora das instituições formais, as más condições de trabalho e de vida de grande parte da população, a falta de assistência social, o acelerado processo de expropriação e especulação imobiliária, entre tantos outros problemas, ademais aceitos, em alguns casos, aberta e publicamente pelas autoridades governamentais, que, inclusive, vêm elaborando, com maior ou menor sucesso, planos, medidas e políticas para mitigá-los.

³⁰ Para um panorama das crescentes desigualdades na China, ver Nogueira (2015a).

³¹ Nogueira (2015b, p. 60-61) informa que, a despeito de grande pressão internacional, a China tem sido bastante cautelosa na abertura do seu setor de serviços. Desse modo, “O Estado tem mantido um papel central, quando não majoritário, nos principais ramos de serviços que são também *links* produtivos (como no setor financeiro e de telecomunicações, nos quais quatro bancos e três operadoras estatais dominam o mercado), e estimulado o desenvolvimento de firmas nacionais correlacionadas, em especial no caso de equipamentos de telecomunicações”.

Não são residuais, portanto, as contradições do acelerado crescimento chinês a serem enfrentadas no próximo período. No quadro conturbado do capitalismo do século XXI, a necessidade de ajustamento ou “pouso suave” rumo a um modelo de desenvolvimento ancorado no consumo interno e na melhoria da qualidade de vida da população, com taxas de investimento mais modestas, maior peso para os serviços³¹, para setores intensivos em tecnologia e para esferas mais diretamente dirigidas pelas dinâmicas de mercado, encontra-se com a necessidade de constituição de um mercado financeiro mais profundo e complexo (presença mais ativa no jogo internacional da mundialização financeira), e com a consequente perda de discricionariedade política sobre certas decisões econômicas que isso enseja – o que pode vir a reforçar, a seu turno, a desaceleração do crescimento. A isso somam-se a enorme e constante demanda de energia e recursos naturais, o necessário ajustamento das desigualdades globais e regionais do país e, inclusive, direcionamentos mais objetivos de inserção comercial e internacionalização da moeda e capitais chineses pelo mundo.

Mais do que isso, nos últimos anos, a legitimidade social e política da autoridade e direção do PCCh (algo que, como vimos, foi fundamental em sua trajetória de desenvolvimento) teve no intenso processo de inclusão econômica de parcelas sempre crescentes da população uma de suas bases fundamentais. O que a desaceleração do crescimento ensinará em termos dessa dinâmica política – seja em relação às massas de operários e camponeses ou às novas elites empresariais do país? Quais serão as consequências, para a China, de tais embates quanto às complexas equações de disputa pelo poder econômico e político (nacional e internacionalmente)?

O mundo ocidental tem muito, e em distintas áreas, a aprender com a milenar história chinesa e sua experiência recente. Há, no entanto, como se viu, inúmeras questões ainda por serem respondidas. Quando se trata da exuberante civilização “do Meio”, e da relação dialética entre abertura e fechamento que tem mantido ao longo dos séculos com o restante do mundo, convém sempre voltar, rever, reanalisar. O lugar da China na história de nosso tempo segue em aberto.

Referências Bibliográficas

- AGLIETTA, M. & LANDRY, Y. *La Chine vers la superpuissance*. Paris: Economica, 2007.
- ALTHUSSER, L. *Machiavellian Us*. London, New York: Verso, 1999.
- ARRIGHI, G. *Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.
- ARTUS, P.; MISTRAL, J. & PLAGNOL, V. *L'émergence de la Chine: impact économique et implications de politique économique*. Paris: Conseil d'Analyse Économique, 2011.
- BIJIAN, Zheng. "China's peaceful rise to great power status", *Foreign Affairs*, Council of Foreign Relations, New York, v. 84, n. 5, 2005.
- _____. "The internal and external environments of China's development over the next five years". In: GILL, I.; HUANG, Y. & KHARAS, H. (eds.). *East Asian visions*. Washington: World Bank, 2006.
- BLANKENDAL, N. *China's Energy Supply Security: The Quest for African Oil*. Msc Political Science Thesis (International Relations). International School for Humanities and Social Sciences University of Amsterdam, 2008.
- BLOODWORTH, D. & BLOODWORTH, C. P. *The Chinese Machiavelli: 3000 Years of Chinese Statecraft*. London: Transaction Publishers, 2004.
- BRAUDEL, F. "O Extremo Oriente". In: *Gramática das civilizações*. São Paulo: Martins Fontes, 1989.
- _____. *La historia y las ciencias sociales*. Madrid: Alianza, 1968.
- BRITISH PETROLEUM. "British Petroleum Statistic Review", 2012.
- BURLAMAQUI, L. "As finanças globais e o desenvolvimento financeiro chinês: um modelo de governança financeira global conduzido pelo Estado". In: CINTRA, M. A. M.; SILVA FILHO, E. B. & PINTO, E. C. (orgs.). *China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA, 2015, p. 277-334.
- CHENG, A. *História do Pensamento Chinês*. São Paulo: Vozes, 2008.
- CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- _____. "A emergência de um regime de acumulação mundial predominantemente financeiro", *Estudos Marxistas*, São Paulo, Hucitec, n. 3, p. 19-46, 1997.
- _____. "Introdução geral". In: _____ (org.). *A mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã, 1998, p. 11-36.
- _____. "Nova economia: uma conjuntura específica da potência hegemônica no contexto da mundialização do capital", *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, Rio de Janeiro, 7 Letras, n. 9, p. 53-85, dez. 2001.
- CINTRA, M. A. M. & MARTINS, A. R. A. O papel do dólar e do renminbi no sistema monetário internacional. In: _____. (org.). *As transformações no sistema monetário internacional*. Brasília: IPEA, 2013, p. 211-321.
- CINTRA, M. A. M.; SILVA FILHO, E. B. PINTO, E. C. "Introdução". In: _____. (orgs.). *China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA, 2015, p. 15-41.
- CINTRA, M. A. M. & SILVA FILHO, E. B. "O sistema financeiro chinês: a grande muralha." In: CINTRA, M. A. M.; SILVA FILHO, E. B. & PINTO, E. C. (orgs.). *China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA, 2015, p. 425-490.

CINTRA, M.A.M. & PINTO, E.C. "China em transformação: transição e estratégias de desenvolvimento", *Revista de Economia Política*, 2016, mimeo.

COHEN, B.J. "The yuan tomorrow? Evaluating China's currency internationalization strategy", *New Political Economy*, South Yorkshire, v. 17, n. 3, p. 361-371, July 2012.

CUNHA, A. & ACIOLY, A. "China: ascensão à condição de potência global: características e implicações". In: CARDOSO, J.; ACIOLY, L. & MATIJASCIC, M. (orgs.). *Trajetórias recentes de desenvolvimentos*. Brasília: IPEA, 2009.

DEPARTMENT OF THE TREASURY. *Federal Reserve Board Data*, 2017. <https://www.federalreserve.gov/data.htm>.

EIA, U.S Energy Information Administration. *EIA Analysis Countries, China.*, 2013. Disponível em: <http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=CH>. Acesso em: 24/12/2018.

EICHENGREEN, B.; KAWAI, M. Issues for Renminbi Internationalization: An overview. ADBI Working Paper Series, n. 454, Jan. 2014. Disponível em: <http://www.relooney.com/NS3040/000_New_476.pdf>.

FAIRBANK, J. K. & GOLDMAN, M. *China: uma nova história*. Porto Alegre: LP&M, 2006.

FANG, C.; YANG, D. & MEIYAN, W. "Crise e oportunidade: resposta da China à crise financeira global", *Revista Tempo do Mundo*, Brasília, IPEA, v. 1, n. 1, dez. 2009.

FIORI, J. L. "O sistema interestatal capitalista no início do século XXI". In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. A. & SERRANO, F. (orgs.). *O mito do colapso do poder americano*. Rio de Janeiro: Record, 2008, p. 173-277.

_____. "Brasil e América do Sul: o desafio da inserção internacional soberana". In: ACIOLY, L. & CINTRA, M.A. M. (ed.). *Inserção internacional brasileira*. Brasília: IPEA, v. 1, 2010.

_____. "Sobre o desenvolvimento chinês", *Valor Econômico*, São Paulo, 27, mar. 2013.

FRANZ-STEFAN, G. "Why We Should Study China's Machiavelli?", *The Diplomat*, 22/01/2015. Disponível em: <http://thediplomat.com/2015/01/why-we-should-study-chinas-machiavelli/>. Acesso em: 24/12/2018.

GOUVEIA, E.M. "Relações econômicas entre China e Malásia: comércio, cadeias globais de produção e a indústria de semi-condutores". In: CINTRA, M.A. M.; SILVA FILHO, E. B. & PINTO, E. C. (orgs.). *China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA, 2015, p. 81-127.

HERNÁNDEZ, J. "Across China, Walmart Faces Labor Unrest as Authorities Stand Aside", *The New York Times*, 17/11/2017. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2016/11/17/world/asia/across-china-walmart-faces-labor-unrest-as-authorities-stand-aside.html?_r=0>. Acesso em 04/04/2017.

JESSOP, B. *State Theory: Putting the Capitalist State in Its Place*. Cambridge (UK): Polity, 1990.

KAI, J. "Are China's Leaders Disciples of Machiavelli?", *The Diplomat*, 10/02/2015. Disponível em: <<http://thediplomat.com/2015/02/are-chinas-leaders-disciples-of-machiavelli/>>. Acesso em 04/04/2017.

KEIDEL, A. "China economic developments, prospects and lessons for the international financial system". In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Brasil e China no reordenamento das relações internacionais: desafios e oportunidades*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão; MRE, 2011.

KISSINGER, H.A. *Sobre a China*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

KROEBER, A. "The renminbi: the political economy of a currency", *Foreign policy*, 07/09/2011.

_____. "The never-ending slowdown", *China Economic Quarterly*, Beijing, november 2015.

LARDY, N. R. *Sustaining China's economic growth after the global financial crisis*. Washington: Peterson Institute, 2011.

LEÃO, R. P. F. *O padrão de acumulação e o desenvolvimento econômico da China nas últimas três décadas: uma interpretação*. 2010. Dissertação (Mestrado). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

_____. "A articulação produtiva asiática e os efeitos da emergência chinesa" In: LEÃO, R. P. F.; PINTO, E. C. & ACIOLY, L. (org.). *A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos*. Brasília: IPEA, 2011, p. 115-164.

LIN. "In China, Walmart Retail Workers Walk Out over Unfair Scheduling", *Labor Notes*, 2016. Disponível em: <<http://www.labornotes.org/2016/07/china-walmart-retail-workers-walk-out-over-unfair-scheduling>>. Acesso em: 04/04/2017.

LO, Dic. "Developing or Under-developing? Implications of China's 'Going out' for Late Development", *SOAS Department of Economics Working Paper* no. 198, London, 2016a. Disponível em: <https://www.soas.ac.uk/economics/research/workingpapers/file113670.pdf>

_____. "China Confronts the Great Recession: 'Rebalancing' Neoliberalism, or Else?". In: ARESTIS, P. & SAWYER, M. (eds.) *Emerging Economies During and After the Great Recession*. London: Palgrave Macmillan UK, 2016b.

LOSURDO, D. *Fuga da história?* Rio de Janeiro: Revan, 2004.

MAQUIAVEL, N. *O Príncipe*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

MARTI, M.E. *A china de Deng Xiaoping*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2007.

MAZZUCATO, M. *O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado*. São Paulo: Portfolio Penguin, 2014.

MEDEIROS, C.A. "China: entre os séculos XX e XXI". In: FIORI, José L. (org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 379-411.

_____. "The post-war American technological development as a military enterprise", *Contributions to Political Economy*, v. 22, n. 1, p. 41-62, 2003.

_____. "A China como um duplo polo na economia mundial e a recentralização da economia asiática", *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 26, n. 3, p. 381-400, jul./set. 2006.

_____. "Padrões de investimento, mudança institucional e transformação estrutural na economia chinesa". In: BIELSCHOWSKY, R. (org.). *Padrões de desenvolvimento econômico (1950-2008): América Latina, Ásia e Rússia*. Brasília: CGEE, v. 2., 2013, p. 435-489.

_____. "A China e as matérias-primas" In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Brasil e China no reordenamento das relações internacionais: desafios e oportunidades*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão; MRE, 2011. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/905-Brasil_e_China_no_Reordenamento_das_Relacoes_Internacionais.pdf. Acesso em: 24/12/ 2018.

MIGUEL, L. F. *O nascimento da política moderna: de Maquiavel a Hobbes*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.

MILLER, T. "A dream of Asian Empire", *Gavekal Dragonomics*, Beijing, december 2014.

MITCHEL, R. "Is 'China's Machiavelli' Now Its Most Important Political Philosopher?", *The Diplomat*, 16/01/2015. Disponível em: <<http://thediplomat.com/2015/01/is-chinas-machiavelli-now-its-most-important-political-philosopher/>>.

NOGUEIRA, I. "A política regional da China e os processos de integração na Ásia". In: *Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – III CNPEPI: (2: Rio de Janeiro: 2008): O Brasil no mundo que vem aí*. Seminário: China. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, p. 289-326, 2008.

_____. *Desenvolvimento econômico, distribuição de renda e pobreza na China contemporânea*. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

_____. “Cadeias produtivas globais e agregação de valor: a posição da China na indústria eletroeletrônica de consumo”, *Revista tempo do mundo*, Brasília, v. 4, n. 3, ago. 2012.

_____. “Desigualdades e políticas públicas na China: investimento, salários e riqueza na era da sociedade harmoniosa”. In: CINTRA, M. A. M.; SILVA FILHO, E. B. & PINTO, E. C. (orgs.). *China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA, 2015^a, p. 237-273.

_____. “Políticas de fomento à ascensão da China nas cadeias globais de valor”. In: CINTRA, M. A. M.; SILVA FILHO, E. B. & PINTO, E. C. (orgs.). *China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA, 2015b, p. 45-79.

OCAMPO, J.A. & ERTEN, B. “The Global Implications of Falling Commodity Prices”, 2013. Disponível em <http://www.project-syndicate.org/commentary/china-s-growthslowdown-and-the-end-of-the-commodity-price-super-cycle-by-jose-antonio-ocampo-andbilge-erten#iRdPGvyaBZhv1xRVV99>. Acesso em: 24/12/2018.

OECD. *OCDE Data*. 2017, 2018. <https://data.oecd.org/>. Acesso em: 24/12/2018.

_____. “Trade in Value Added: China”. In: *OCDE-WTO. Trade in Value Added*. 2015.

PARANÁ, E. *A Finança Digitalizada: capitalista financeiro e revolução informacional*. Florianópolis: Insular, 2016.

PINTO, E. C. “O eixo sino-americano e a inserção externa brasileira: antes e depois da crise”. In: ACIOLY, L. & CINTRA, M. (org.). *Inserção internacional brasileira*, v. 2 Brasília: IPEA, 2010.

_____. “O eixo sino-americano e as transformações do sistema mundial: tensões e complementaridades comerciais, produtivas e financeiras”. In: LEÃO, R. et al ii *A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos*. Brasília: IPEA, 2011.

_____. A integração econômica entre a China e o Vietnã: estratégia plus one, investimentos e cadeias globais. In: CINTRA, M.A. M.; SILVA FILHO, E. B. & PINTO, E. C. (orgs.). *China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA, 2015, p. 81-125.

ROSSI, C. “Como fica o Brasil diante do G2?”, *Folha de São Paulo*, São Paulo, p.A10, 22/01/2010.

SHAMBAUGH, D. *China Goes Global – A partial power*. Oxford University Press, 2013.

STURGEON, T. “Modular production networks: a new American model of industrial organization”, *Industrial and Corporate Change*, v. 11, n. 3, p. 451-496, 2002.

SWIFT. *50 countries are now using the RMB for more than 10% of their payments value with China and Hong Kong*. Brussels, 26/11/2014.

TAVARES, M. C. E BELLUZZO, L.G. de Mello, “A mundialização do capital e a expansão do poder americano”, In: *O poder americano*, Fiori, J.L. (org.), Rio de Janeiro, Vozes, 2004

UNCTAD. *Global value chains and development: investment and value added trade in the global economy*. Geneva: UNCTAD, 27/02/2013. Disponível em: <<http://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=411>>. Acesso em: 24/12/2018.

VAROUFAKIS, Y. *O minotauro global: a verdadeira origem da crise financeira e o futuro da economia global*. São Paulo: Autonomia Literária, 2016.

WEI, Shang-Jing; ZHUANXie & XIAOBO Zhang. “From ‘Made in China’ to ‘Innovated in China’: Necessity, Prospect, and Challenges”. *NBER Working Paper* n. 22854, november 2016.

WEIGUANG, Wang. “A reforma, a abertura e a rota do desenvolvimento chinês”. In: *Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – III CNPEPI: (2: Rio de Janeiro: 2008): O Brasil no mundo que vem aí. Seminário: China*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, p. 187-212, 2008.

WORLD BANK DATABASE, 2017, 2018.

WU JIGLIAN. *Understanding and interpreting Chinese economic reform*. Mason: Thomson, 2005.

_____. "Does China need to change its industrializations path?". In: GILL, I.; HUANG, Y. & KHARAS, H. (eds.). *East Asian visions*. Washington: WorldBank, 2006.

ROBERTO MAURO DA SILVA FERNANDES

O PROGRAMA DE INVESTIMENTO EM LOGÍSTICA (PIL) E O FIM DO PROJETO NEODESENVOLVIMENTISTA: OS ATRAVSSAMENTOS DE UM ACONTECIMENTO

Recebido em 02/2019

Aprovado em 04/2019

O PROGRAMA DE INVESTIMENTO EM LOGÍSTICA (PIL) E O FIM DO PROJETO NEODESENVOLVIMENTISTA: OS ATRAVESSAMENTOS DE UM ACONTECIMENTO

Resumo

O Programa de Investimento em Logística (PIL) foi lançado durante a primeira gestão (2011-2014) da presidenta Dilma Rousseff. O PIL tinha como objetivo ampliar a infraestrutura e a logística referentes à movimentação de cargas no Brasil. Entretanto, a produção de conflitivas relações políticas/econômicas/ideológicas no Brasil, entre os anos de 2013 e 2016, influenciou e colocou fim ao que estava previsto. Desta maneira, o objetivo deste artigo é demonstrar como o PIL foi atravessado pelas relações de produção e pela condensação circunscrita ao fim do projeto neodesenvolvimentista (um acontecimento).

Palavras-chave: Programa de Investimento em Logística; neodesenvolvimentismo; luta de classes; acontecimento; logística.

ROBERTO MAURO DA SILVA FERNANDES

Pós-doutorando em geografia pela Universidade Estadual do Centro Oeste (UNICENTRO). Doutor em geografia pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).

robertomauro.fernandes@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-8827-365X>

Abstract

The Logistics' Investment Program (PIL) was launched during the first management (2011-2014) of President Dilma Rousseff. The PIL aimed to increase the infrastructure and logistics related to carrying loads in Brazil. However, the production of political/economic/ideological conflicting relations in Brazil, between the years of 2013 and 2016, influenced and put an end to what was planned. In this way, the objective of this article is to demonstrate how the PIL was crossed by the relations of production and by the condensation related to the end of the neo-developmental project (a happening).

Keywords: Logistics' Investment Program; neo-development; class struggle; happening; logistics.

I. Introdução

O Programa de Investimentos em Logística (PIL) foi lançado no dia 15 de agosto de 2012, durante a primeira gestão (2011-2014) da presidenta Dilma Rousseff. Especificamente, o pronunciamento envolvia o setor rodoviário e ferroviário e foi anunciado um investimento inicial (recursos federais) no montante de R\$ 133 bilhões. Em dezembro de 2012, dias 06 e 20 respectivamente, foram publicados os programas que contemplariam o setor aeroportuário e o portuário. Ao primeiro, os investimentos públicos giravam em torno de R\$ R\$ 26,2 bilhões direcionados para 270 aeroportos regionais e concessão dos aeroportos do Galeão (RJ) e de Confins (MG). No caso dos portos, a previsão era de um aporte de R\$ 54,6 bilhões para concessões, arrendamentos e construção de Terminais de Uso Privativo (TUPs) até 2017.

No montante, estavam inicialmente previstos mais de R\$ 253 bilhões de reais em investimentos públicos nos quatro setores de transporte. Em julho de 2015, o Governo Federal publicou a 2ª etapa do PIL, ea previsão de aportes públicos ampliou-se para a ordem de R\$ 198,4 bilhões nos quatro modais.

As intenções do programa eram declaradamente: aumentar a escala de aplicação de recursos públicos e privados no setor de transportes para ampliar a infraestrutura – e com tais investimentos coaduná-los a outros elementos da logística – bem como, reduzir custos logísticos referentes à movimentação de cargas no Brasil em um período de 30 anos, no sentido de fomentar o crescimento econômico para o país.

Dito isso – e levando em consideração que o Estado apresenta relações sociais simultaneamente determinadas pela materialidade institucional (por meio de relações de produção) e pela condensação das lutas de classes (e de suas frações), o objetivo deste artigo é demonstrar como o Programa de Investimento em Logística (PIL) foi atravessado pelas relações de produção (vetores políticos, econômicos e ideológicos) e pela condensação (luta de classe) de *um acontecimento*: o fim do projeto político/econômico neodesenvolvimentista.

Para tal, fizemos uso de levantamento bibliográfico¹, documental² e de trabalho de campo³, bem como apuramos informações na internet, no ciberespaço, manuseando as informações dos sites governamentais e notícias divulgadas na imprensa⁴.

¹ Aqui optamos por uma abordagem interdisciplinar em livros, capítulos de livros e artigos nas áreas da sociologia, ciência política, economia, geografia e história para subsidiar o debate acerca das dinâmicas recentes da política e economia brasileira, em especial porque tratam de processos circunscritos aos interesses e lutas de classes no Estado capitalista brasileiro. São análises realizadas entre os anos de 2014 e 2018 por Bresser-Pereira (2014), Singer (2015), Anderson (2016), Gobbo et alii. (2016), Limongi (2017), Bastos (2017), Carneiro (2017), Brandão (2017) e Boito Jr. (2018). Especificamente na geografia, fomos buscar os trabalhos de Silveira (2009) e Braga e Castillo (2013). Estes pesquisadores discutem o conceito de logística, elemento fundamental no PIL. Como veremos, a logística não está relacionada apenas à construção de infraestrutura de transporte; nela há um fator de extrema importância: a política. Em relação a logística, também fizemos uso de definições de entidades representativas como CNT (2008) e Fiesp (2016). No que tange ao aspecto conceitual, para debater as articulações do Estado capitalista, escolhemos Poulantzas (1985 e 2000). Para versar sobre o tempo, utilizamos-nos do conceito de tempo histórico de Fernand Braudel. Tais perspectivas são fundamentais para entendermos as relações do PIL com o contexto econômico e político do Brasil nestes últimos quinze anos.

² Neste caso analisamos minutas de editais, contratos de concessão, leis, decretos, portarias. Documentos que foram publicados entre os anos de 2012 e 2015. Tais fontes foram fundamentais para averiguarmos como o PIL estava estruturado, pois no período mencionado era escassa (e ainda é) a bibliografia sobre o programa. Sobre o PIL era possível encontrar os trabalhos do Dieese (2012). Neste artigo entramos em contato com uma análise inicial sobre o programa e apenas com foco nos setores ferroviário e rodoviário. Assim como buscamos ao longo da pesquisa o artigo de Farranha; Frezza e Barbosa (2015) e as dissertações de Barbosa (2016) e Frezza (2016), que debatem especificamente o setor portuário brasileiro e a Lei nº 12.815 (marco regulatório publicado no ano de 2013 no interior do PIL). Os debates que realizamos não são necessariamente sobre o PIL. Embora façam referência ao programa, tratam a Lei nº 12.815/2013, como objeto à parte. Logo, a análise documental foi de suma importância na construção do debate.

³ As entrevistas e abordagens foram realizadas entre junho de 2013 e fevereiro de 2017. Abordagens porque muitas das informações de campo foram obtidas nas ocasiões em que tivemos contato com os técnicos da ANTT, nas audiências públicas e reuniões participativas para colhimento de subsídios no sentido de ajudar na elaboração dos estudos e minutas de editais e projetos do PIL. Quando realizamos a pesquisa, as tensões políticas no Brasil estavam acentuadas e geralmente não recebíamos respostas dos centros que estavam conduzindo os processos, portanto, aproveitávamos o ensejo das atividades públicas para abordar e indagar sobre o andamento das empreitadas.

⁴ O desenvolvimento dos sistemas eletrônicos promoveu grandes transformações na sociedade, na economia, na política e na mídia. Como assevera Castells (1999), a tecnologia propiciou a redução das distâncias e veementes mudanças culturais que culminaram no que tem se denominado de “cultura internet”. Logo, esta cultura está interconectada a um ciberespaço, que, antes de tudo, é um ambiente virtual alicerçado por meio de uma rede de computadores, assim como é o espaço de comunicação interconectado pelas memórias dessa rede, o que possibilita a aproximação das pessoas, instituições (educacionais, governamentais, não governamentais etc.), comunidades virtuais que se relacionam e buscam objetivos comuns (LÉVY, 2000, p. 92; LEMOS, 2004, p. 115). Essa interconexão mundial dos computadores impacta em relação aos serviços, educação e obtenção de informações. Como nos propusemos a discutir um intento que estava em curso, “ao calor da hora” - um acontecimento da história imediata - e que sofreu alterações amiúde, para nos mantermos atualizados acerca dos processos circunscritos ao PIL, acessávamos esse ciberespaço ao qual a mídia também pertence. O contexto político estava agitado (o golpe estava sendo preparado), os núcleos responsáveis pelo programa não repassavam informações e, por conseguinte, os informes da imprensa passaram a ser importantes. Ela foi fundamental nas discussões concernentes ao Programa de Investimentos em Logística. Analisávamos o discurso veiculado e buscávamos a informação nos sites dos órgãos oficiais envolvidos no PIL e nas normas publicadas. Assim, foi possível realizar as comparações entre os documentos oficiais e o discurso midiático, com o seu teor político.

Mediante o exposto, além desta introdução, este trabalho está dividido em mais quatro seções. Na segunda parte vamos versar sobre o modelo pensado para Programa de Investimento em Logística (PIL) e quais eram os objetivos a serem alcançados pelo governo. Na terceira seção apresentaremos uma reflexão sobre as relações de força inerentes à frente neodesenvolvimentista (base política e econômica preponderante nos governos do Partido dos Trabalhadores) e os fatores que levaram ao seu fim este evento influenciou imensamente o andamento do PIL. Na quarta, apresentaremos os desfechos dos projetos depois da implosão da frente neodesenvolvimentista e do *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff. A última parte será reservada para as nossas considerações finais.

2. O Programa de Investimento em Logística (PIL): intenções

2.1. PPPs e a logística

O PIL foi uma ação da economia política do governo Dilma Rousseff (2011-2014) e estava estruturado em quatro segmentos:

- a) Programa de investimento em Logística: rodovias;
- b) Programa de Investimento em Logística: ferrovias;
- c) Programa de Investimento em Logística: portos; e
- d) Programa de Investimento em Logística: aeroportos

O Programa de Investimento em Logística trazia em seu interior o modelo de Parcerias Público-Privadas, regulado pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (lei de PPPs). O governo Dilma, ao lançar o PIL, optou pelos investimentos via concessão e adotou, de forma parcial, o investimento público convencional. Para tal, genericamente, escolheu combinar a redução de tarifa (diminuindo e/ou extinguindo o valor da outorga) e o aumento do investimento privado através das mudanças dos preços relativos, no

sentido de induzir as decisões de aplicação. Era uma tentativa de alterar três décadas de rentismo curto-prazista e injetar capitais, em larga escala e longo prazo, em infraestrutura e diversificação industrial (BASTOS, 2017; CARNEIRO, 2017).

Para atingir os objetivos econômicos (políticos e ideológicos) do programa e iniciar as ações de sua primeira etapa (reuniões participativas para tomadas de subsídios técnicos, publicação de editais, leilões e audiências no decorrer do ano de 2013), o governo federal pôs em prática, em âmbito nacional, a Lei nº 11.079/2004. A norma regulamenta as chamadas Parcerias Público-Privadas (PPPs) e um novo modelo de concessões. Logo, foi a base jurídica que, no interior do PIL, regulou os critérios de contratação do poder público frente à iniciativa privada⁵.

A lei trata de uma forma de contratação na qual o parceiro público, detentor dos ativos, assume riscos juntamente com o parceiro-privado e lhe fornece garantias. O particular, em contrapartida, executa o serviço com remuneração total ou parcial, sujeitando-se a contraprestação (subsídio) efetuada pelo poder público contratante.

Os projetos do PIL seriam realizados com uma contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Isso porque a lei possibilita ao poder público contratar particulares por meio de concessão patrocinada⁶. Nesta, além da cobrança tarifária aos usuários, há a exigência de que o

⁵ Não vamos nos aprofundar acerca da problemática das Parcerias Público-Privadas/concessões como instrumentos de implementação de política com vantagens e desvantagens para os processos de desenvolvimento. Sobre tal debate, ver Ribeiro (2014). Neste trabalho vamos apenas demonstrar que os investimentos do PIL seriam realizados por meio de PPPs e que o governo Dilma optou por este instrumento. Devemos também destacar que as PPPs do PIL estavam atreladas a um contexto macroeconômico neoliberal. Logo, a política desenvolvimentista pensada no segundo governo Dilma foi iniciada sem romper com o modelo, bem como as demais políticas dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) foram pensadas e executadas no interior de uma estrutura neoliberal. Para maiores detalhes sobre esta última questão, ver Boito Jr. (2018).

⁶ A Lei de PPPs também prevê a concessão administrativa. Neste tipo de descentralização, há um contrato de prestação de serviços no qual a administração pública é usuária indireta e direta, o que significa que ocorre concessão de serviço público, sendo prestado diretamente ao usuário, e as despesas correntes da parceria são pagas integralmente pelo setor público caso o empreendimento não possa ser subsidiado por meio de tarifas ou pedágios (BINENBOJM, 2005).

parceiro público realize uma complementação de recursos, uma contraprestação pública, a lei também autoriza que o Estado financie até 70% das obras com recursos⁷ (BINENBOJM, 2005).

Logo, a Lei nº 11.079/04 prevê o estabelecimento, via contrato, de metas de desempenho para o particular, critério entabulado no artigo 6º da institucionalidade. O contratado, mediante as metas e exigências, recebe o pagamento público (subsídio) de acordo com a eficiência no cumprimento do serviço prestado. Esta especificidade da lei foi regra nos contratos assinados e naqueles que estavam previstos no interior do PIL.

A Lei de PPPs prevê e autoriza a celebração de contratos de concessão por prazos de no mínimo cinco anos e de no máximo trinta e cinco anos, o que pode implicar em investimentos de grande porte e com extenso período de amortização do financiamento realizado por parte das instâncias públicas. Teoricamente, também sugere contratações “despartidarizadas”, os prazos contratuais atravessariam vários mandatos e diferentes governos. As concessões do PIL, em todos os setores, teriam duração de 30 anos.

Cabe também destacar que a lei possibilita a realização de PPPs em áreas cujos projetos são de pouca ou nenhuma viabilidade econômica, como de rodovias, ferrovias, entre outros. Desta maneira, está plasmado na norma que somente os projetos que necessitam do comprometimento de recursos públicos para pagamento ao parceiro privado podem ser classificados como tal (SOARES & CAMPOS NETO, 2006, p. 13-14). O que era o caso do “Programa de Investimentos em Logística: rodovias e ferrovias”. Estava previsto no projeto a construção de infraestrutura, além da manutenção de tais equipamentos em regiões com baixo volume de fluxos e menos desenvolvidas do ponto de vista econômico.

A previsão era que tal instrumento fosse utilizado nas contratações do setor portuário (nos arrendamentos dos equipamentos portuários e na concessão dos portos organizados), no setor das ferrovias (aqui, indiretamente, por

⁷ Este foi diretamente o caso das concessões rodoviárias realizadas sob as diretrizes do PIL.

meio da Tarifa pela Disponibilidade da Capacidade Operacional – TDCO, que corresponde ao conceito de contraprestação adotada na lei) e nas concessões rodoviárias (o único setor em que, de fato, o mecanismo de concessão patrocinada foi aplicado). A exceção ocorreria nas descentralizações dos aeroportos. Para estes ocorreriam concessões administrativas (embora toda concessão seja um ato administrativo, a lei de PPPs especifica que, para tais concessões, não existe a contraprestação, mas também não são concessões comuns).

O PIL, desta maneira, apresentava uma mistura de investimento convencional (70% de financiamento público) e investimento por meio de recursos do setor privado. Esta simbiose não ocorreu nas concessões de bens públicos de transporte da década de 1990, visto terem sido firmadas através de modelo regido pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que estrutura os contratos de concessão comum. Contudo, as alterações ocorridas nos projetos, entre 2013 e 2015, proporcionaram um caráter híbrido ao programa, pois também foram estabelecidos instrumentos para se contratar o particular e com o mesmo assinar contratos em modelos regidos pela lei de concessão comum.

Ademais, o PIL trazia no seu interior o conceito de logística. Devemos entender a logística como a combinação entre competências infraestruturais, normas regulatórias e estratégias operacionais em suas diferentes escalas e singularidades (BRAGA & CASTILLO, 2013). Igualmente:

A logística participa dos circuitos “espaciais de produção” e dos “circuitos de cooperação do espaço”, mas somente enquanto estratégia, planejamento e gestão, e não como sistema de movimentos e fluxos, ou seja, ela é uma estratégia e não um fluxo, propriamente dito. Ferrovias e rodovias não se configuram como “logística”. Antes utilizam uma estratégia, um planejamento e uma gestão logística para a realização eficiente dos fluxos (para atender aos interesses das corporações e dos Estados nacionais). Há necessidade, para isso, da utilização da indústria de equipamentos de transportes, de construção civil, da tecnologia da informação e do conhecimento científico. (SILVEIRA, 2009, p. 16)

Assim como, devemos também compreender a logística como:

O processo de planejar, implementar e controlar eficientemente, ao custo correto, o fluxo e armazenagem de matérias-primas e estoque durante a fabricação de produtos acabados, e as informações relativas a essas atividades, desde o ponto de origem até o local de consumo, visando atender aos requisitos do cliente. (FIESP, 2016)

De igual modo, a logística seria:

Expressão do processo de planejamento, operação e controle do fluxo de produtos (bens manufaturados, granéis agrícolas, granéis minerais etc.), por meio do uso intenso de informações, de modo a oferecer a exata quantidade de mercadorias nos locais e períodos definidos a custos mínimos. (CNT, 2008, p. 9)

Os conceitos supramencionados estão próximos e convergentes, logo, a logística seria a otimização de processos, baseados em estratégias, planejamento e gestão para controle de fluxo eficiente e permanente de matérias-primas, informações e produtos que interagem com o território a partir da criação de um conjunto de técnicas e normas. Portanto, o planejamento, as estratégias de gestão, o financiamento para construção de infraestrutura, a produção da norma que regula a ação dos agentes envolvidos no processo (empresas, fretes, operadores logísticos, etc.), que ocorrem em várias escalas e intensidades, são pré-concebidas e discutidas em momentos anteriores à publicação das intenções.

Todas as estratégias envoltas na logística são produtos de tempos históricos e condicionantes para a dominação espacial. Dessa forma, a logística, para além de suas concepções técnicas, das interações espaciais que produz e das mudanças socioeconômicas que promove, sobretudo, e antes de tudo, é definida pela política, mais exatamente, pelas contradições de classe e as interconexões do bloco no poder (POULANTZAS, 1985; 2000). Logo, a política é um adendo analítico fundamental ao(s) conceito(s) e definições de logística. Uma instituição leva a outra: ou para obtenção dos resultados

esperados ou para a destruição do que foi projetado. No Estado capitalista, se a logística é alicerçada por métodos e técnicas racionais para que os fins sejam alcançados, estes são pensados, promovidos, executados por sujeitos, antes de tudo.

Desta maneira, o PIL deve ser pensado a partir das perspectivas anteriormente mencionadas. A intenção do governo Dilma, ao publicar o programa, para além de propor a implantação e reestruturação da infraestrutura de transporte, era produzir novas normas regulatórias para contratar e executar serviços, aperfeiçoar a atuação das agências estatais, contemplar direitos trabalhistas, etc.; conseqüentemente, o PIL incentivaria a criação de novidades técnicas e operacionais, mobilizaria a construção civil, a indústria e demais setores vinculados.

2.2. O Programa de Investimento em Logística: rodovias e ferrovias

No que se refere ao setor rodoviário, a primeira etapa do PIL marcou a divulgação do repasse à iniciativa privada a responsabilidade de implantação e duplicação de 7,5 mil quilômetros de rodovias. Foram anunciados para este intento R\$ 46 bilhões de reais em investimentos públicos. O modelo publicado previa concessões com prazo de trinta anos. A intenção era que R\$ 23,5 bilhões deste montante fossem injetados nos cinco primeiros anos de contrato, contabilizando cerca de 5,7 mil rodovias duplicadas (TV NBR, 2012).

A taxa de retorno alavancada (TRA) anunciada ficou entre 10,8 % e 14,6%. A TRA diz respeito à remuneração de capital dos investidores privados. Os valores *a priori* pareciam atrativos; o problema estava na Taxa de Retorno Interno (TRI) veiculada pelo governo federal. O mercado não reagiu muito bem, os números publicados giravam em torno de 5,5% a 6%, considerados muito baixos. Depois de meses de pressão (oito meses para ser mais exato),

os investidores conseguiram fazer com que o Ministério da Fazenda elevasse a TRI para 7,2% (FERNANDES,2017)⁸.

De acordo com as premissas originárias, as concessões ocorreriam pelo critério de menor tarifa, não seria permitida a cobrança de pedágios em trechos urbanos das rodovias concedidas e a concessionária somente poderia cobrá-los a partir da conclusão de 10% da duplicação, o que significava que, neste modelo, não estava previsto o pagamento de outorga. As concessionárias contratadas pelo governo federal realizariam a duplicação de 10% das rodovias, para depois cobrar as tarifas. Isto seria possível em decorrência da concessão patrocinada (FERNANDES,2017).

No seu lançamento (1ª etapa do “PIL: rodovias”), explicitou-se a intenção de conceder dezenove trechos de rodovias federais, divididos em nove lotes. Em junho de 2015, a 2ª etapa do PIL foi publicada para o setor rodoviário. O carreamento de recursos públicos ficou estimado em R\$ 66,1 bilhões de reais para os processos de descentralização, que deveriam ocorrer entre 2015 e 2016. A previsão era conceder a iniciativa privada mais 6.974 km de trechos rodoviários (seis trechos rodoviários)⁹. Nessa etapa, o governo federal já sinalizava para os setores empresariais que manteria a contraprestação pecuniária e continuaria a realizar os leilões com critério de menor tarifa, entretanto, flexibilizaria o prazo para a execução das obras de ampliação das rodovias e instalação dos serviços referentes à concessão. No total, as cifras anunciadas entre 2013 e 2017 somavam R\$ 112 bilhões.

Para o setor ferroviário estavam previstos a construção e/ou melhoramentos de 11 mil quilômetros de ferrovias. Para tal, o governo e a pasta econômica ofereceram financiamento e empréstimos ao setor privado com carência de até cinco anos e amortização num prazo de 25 anos. O cronograma de

⁸ Este impasse foi responsável, por exemplo, por atrasos na realização das audiências públicas, na publicação de editais, no processo licitatório e na assinatura dos contratos. Essas etapas, segundo o cronograma inicial do governo, estavam previstas para acontecerem até julho de 2013. Assim, os primeiros editais foram publicados a partir de agosto de 2013 e o último contrato assinado em maio de 2015.

⁹ O governo também incluía e anunciava a concessão e os investimentos para BR-101/RJ (trecho da Ponte Rio-Niterói), que outrora compôs o Lote nº 1 da 1ª etapa do PIL.

execução era de 30 anos, sendo que dos R\$ 133 bilhões de alavancagem inicialmente anunciados, 68,4% dos recursos seriam para ferrovias.

O “PIL: ferrovias” seria instrumentalizado por meio de um novo modelo de concessão: o acesso aberto ou livre acesso (*open access*) e seria uma contrapartida ao sistema de integração vertical (*vertical unbundling*) vigente no país. Com tal pressuposto, o programa em discussão estava estruturado da seguinte forma:

1. O governo contrataria a construção, manutenção e operação da ferrovia através de concessão. A concessionária ficaria responsável pela instalação da infraestrutura, sinalização e pelo controle da circulação de trens (e demais equipamentos), detendo o direito de exploração da ferrovia;
2. A Valec¹⁰ compraria a capacidade integral da ferrovia (inclusive a ociosa);
3. A Valec faria a oferta pública da capacidade operacional. Desta maneira, assegurava o direito de passagem dos trens da malha ferroviária, objetivando a modicidade tarifária;
4. A Valec realizaria a venda da capacidade operacional da ferrovia, priorizando:
 - I. Operadores ferroviários independentes;
 - II. Usuários que optassem por transportar carga própria;
 - III. Concessionários do setor (transporte) ferroviário.
5. A Valec remuneraria a concessionária por meio de Tarifa pela Disponibilidade da Capacidade Operacional (TDCO)¹¹. Aqui seriam levados em consideração os investimentos realizados e os custos fixos de manutenção.

¹⁰ Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. é uma empresa pública, sob a forma de sociedade por ações, cujo vínculo com o Ministério dos Transportes está regido pela Lei nº 11.772, de 17 de setembro de 2008.

¹¹ Para a ANTT, capacidade operacional é “[...] capacidade de tráfego contratada da Ferrovia destinada à realização das atividades de transporte dos Usuários, expressa pela quantidade de trens que poderão circular, nos 2 (dois) sentidos, em um período de 24 (vinte e quatro) horas (Nota Técnica Conjunta nº 001/SUFER-DCN/ANTT, 2013, p. 4).

O pagamento seria efetuado trimestralmente mesmo que não conseguisse subceder a capacidade que adquiriu, independentemente das condições de demanda; e

6. A concessionária prestaria serviços de operação diretamente aos usuários, que seria remunerada através de uma Tarifa de Fruição (TF), na medida em que houvesse utilização da ferrovia.

Em outras palavras, neste modelo de outorga Valec teria um papel preponderante: sua função no processo de contratação dos serviços era assumir o risco de demanda do concessionário (garantia ao parceiro privado de pagamento, independente da utilização efetiva do bem/serviço, isto é, do objeto do contrato). Comprando toda a capacidade, a empresa pública ampliaria a participação de capital privado nos projetos de infraestrutura. Por outro lado, a Parceria Público-Privada, ao transferir a ferrovia ao particular, eliminaria o risco de engenharia por parte do poder público.

2.3. O Programa de Investimento em Logística: portos e aeroportos

No caso dos portos, o PIL tinha como objetivo expandir e modernizar a infraestrutura e superestrutura portuária brasileira por meio de parcerias estratégicas com o setor privado. Para tal, o governo tinha a intenção de:

a) *Retomar a capacidade de planejamento no setor portuário.* Neste quesito, o objetivo era:

I. Dotar de maior autonomia a Secretaria dos Portos da Presidência da República (SEP/PR) e conciliar suas funções com a atividade regulatória da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ);

II. Criar o Instituto Nacional de Pesquisas Oceanográficas e Hidroviárias – INPOH. O órgão foi inaugurado em maio de 2013 e ficou incumbido de pensar ações de ampliação e melhoramento dos acessos aquaviários e terrestres;

III. Integrar as autoridades dos portos (policial, fazendária, de saúde e marítima);

IV. Criar a Comissão Nacional das Autoridades nos Portos – CONAPORTOS.

b) *O aprimoramento do marco regulatório para o setor portuário.* Neste caso, os escopos seriam:

I. Ampliar os arrendamentos no interior dos portos organizados, concessão de portos organizados e autorizações de Terminais de Uso Privativo (TUPs);

II. Extinguir a diferenciação para movimentação de carga própria e de terceiros;

III. Descentralizar sem cobrar outorga; logo, as concessões dos portos e arrendamentos ocorreriam pelo critério de maior movimentação com menor tarifa e seriam realizadas chamadas/ seleções públicas para autorizações de TUPs.

c) *Realização de investimentos por meio de concessões, arrendamentos e TUPs.* Os valores anunciados para a primeira e a segunda etapas do “PIL: portos” foram da ordem de R\$91,6 bilhões, para serem investidos entre os anos de 2014 e 2017. Para a execução dos projetos, os bancos públicos brasileiros poderiam financiar até 65% do valor do investimento.

Para atingir tais objetivos, o governo editou a Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012, convertida na Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, que revogou a Lei nº 8.630/1993 (A Lei de Modernização dos Portos), estabelecendo-se, assim, um novo marco regulatório para o setor portuário brasileiro, baseado “[...] na busca da modernização da gestão, ampliação da infraestrutura, atração de investimentos oriundos do setor privado e no aumento da movimentação de cargas com redução dos custos de operação e eliminação de barreiras comerciais” (FREZZA, 2016, p. 36).

A nova lei dos portos (Lei nº 12.815/2013) foi regulamentada pelo Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013, cujo artigo 9º foi modificado pelo Decreto nº 8.464 e o artigo 62º foi alterado pelo Decreto nº 8.465, ambos de 8 de junho de 2015. As alterações dispostas no artigo 9º dizem respeito ao estabelecimento do critério de maior valor de outorga no julgamento de arrendamentos e concessões. Assim, a contratação passava sem outorga, via concessão patrocinada e via concessão comum. No que tange ao artigo 62º, as regras de arbitragem ficavam mais nítidas, sobretudo para dirimir litígios entre a União/entidades da administração pública federal indireta e iniciativa

privada contratada em caso de inadimplência no recolhimento de tarifas portuárias ou outras obrigações financeiras frente à administração do porto e à ANTAQ. Este já era o contexto do ajuste fiscal promovido pelo então ministro da Fazenda, Joaquim Levy.

Com o “PIL: aeroportos”, o governo federal tinha como objetivo melhorar a qualidade dos serviços e a infraestrutura aeroportuária, ampliar a oferta de transporte aéreo, sobretudo por meio da instalação de uma rede de aviação regional. Portanto, as intenções eram:

a) *Conceder os aeroportos de Galeão (RJ) e Confins (MG);*

b) *Instituir a Infraero Serviços (que seria uma subsidiária da Infraero). Aqui os objetivos seriam:*

I. Estabelecer uma parceria com um operador internacional para ofertar serviços especializados de planejamento, administração, consultoria, treinamento de pessoal e outros relacionados à exploração de aeroportos no Brasil e no exterior;

II. Credenciar a nova estatal para operar em aeroportos fora da rede da Infraero;

III. Estabelecer uma academia de treinamento aeroportuário.

c) *Estabelecer uma rede de aviação regional. Neste caso:*

I. Os projetos teriam um aporte de 100% do Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC);

II. Ocorreriam também investimentos via Banco do Brasil, subsídios, isenções e parcerias com estados e municípios;

III. As descentralizações ocorreriam por meio de concessão administrativa e autorização:

a) Nas concessões administrativas, as despesas correntes da PPP seriam pagas integralmente pelo setor público caso o empreendimento não pudesse ser subsidiado por meio de tarifas ou pedágios;

b) As autorizações seriam utilizadas na construção de aeroportos para a aviação geral.

A previsão de investimentos por meio de concessões era da ordem de R\$ 11,4 bilhões de reais, valor referente somente ao processo de descentralização dos aeroportos de Confins (R\$ 4,8 bilhões) e do Galeão (R\$ 6,6 bilhões). Para a aviação regional estavam previstos R\$ 15,8 bilhões, referentes às 1ª e 2ª etapas do “PIL: aeroportos”. A intenção era contemplar 270 aeroportos regionais em todas as Unidades Federativas¹². O objetivo geral era integrar o território nacional, promover o desenvolvimento dos polos regionais, fortalecer os centros de turismo e garantir acessos às comunidades da Amazônia Legal por meio da expansão da malha aeroportuária.

3. Bloco no Poder, conjuntura, o PIL e a frente neodesenvolvimentista: os atravessamentos

3.1. PIL, contradições de classe e o acontecimento

Para além das inovações técnicas, normativas e operacionais, o PIL provocaria o deslocamento de poder em alguns setores, alterando a posição hegemônica de alguns sujeitos (FERNANDES, 2017). Portanto, deve-se ter em mente que os escopos e intenções mencionados dependiam, sobretudo, do compromisso firmado entre as diferentes frações de classe do bloco no poder até então vigente, bem como do equilíbrio entre este com as classes dominadas. Tais relações são inerentes à constituição/ divisão do Estado capitalista e estão plasmadas no Estado capitalista brasileiro.

De acordo com Poulantzas (1985; 2000), bloco no poder seria a unidade contraditória entre classes sociais e/ou frações de classe sob uma hegemonia, o campo das práticas políticas que reflete um conjunto de níveis da luta de classes em um contexto específico. Logo, esta unidade contraditória está umbilicalmente vinculada ao Estado capitalista, que é a condensação

¹² Em junho de 2015, o governo anunciou que a aviação regional seria também financiada por meio de concessões administrativas. Para o mencionado ano seriam destinados R\$ 78 milhões de reais para os aeródromos regionais.

material e específica de uma relação de forças entre classes sociais e suas frações. Assim, é constituído-dividido e está destinado a reproduzir essa divisão.

Ademais, visto o fracionamento inerente à burguesia em decorrência de posições e interesses diferenciados na estrutura de produção e sua incapacidade de auto-organização, o Estado organiza as classes dominantes (as frações burguesas) em longo prazo e seus vínculos (interesses políticos) com o bloco no poder. Além disso, a fim de estabelecer a estabilidade política, mantém o equilíbrio entre o bloco no poder e as classes dominadas (POULANTZAS, 2000).

Deste modo, ter a percepção de que a logística é a combinação de infraestruturas, normas e estratégias operacionais e envolve planejamento, acima de tudo, é perceber que ela sofre influências das articulações políticas e da constituição/divisão do Estado. A execução dos projetos circunscritos ao PIL não estava separada de interesses e contradições de classe. Estas, como explica Nicos Poulantzas, atravessam o Estado, em especial, seus aparelhos (ideológicos e de repressão) e a política partidária, ou seja, a cena política (o palco da representação, publicização, ratificação e formalização dos interesses burgueses).

Desta maneira, o PIL é parte integrante de um ensaio desenvolvimentista (SINGER, 2015; CARNEIRO, 2017) que foi pensado e executado em um momento de rearticulação do bloco no poder, no qual os interesses de classe atravessavam acintosamente os aparelhos de Estado e recodificavam a cena política. Logo, o PIL foi uma ação da Nova Matriz Econômica (NME) apresentada pelo governo Dilma que – para além de inovações técnicas, pretendia mexer em bases consideradas *pétreas* do neoliberalismo no Brasil. Portanto, o PIL faz parte de um tempo, mais especificamente, de uma conjuntura.

Para Fernand Braudel (1965), por estrutura entende-se a organização coerente, contínua, com relações fixas entre as realidades e a sociedade, mas dotada de mobilidades, de mudanças, em outras palavras, a estrutura seria

o tempo longo (mil anos, quinhentos, trezentos, etc.). Nela está plasmada a conjuntura, o tempo médio (dez, vinte ou cinquenta anos). Este seria constituído pelo conjunto de eventos/acontecimentos (coisas) que ocorrem (estão “dentro”) sobre a estrutura. Por sua vez, o evento/acontecimento é tempo curto (três, cinco, dez ou quinze anos). O tempo da vida cotidiana, das rápidas tomadas de consciência, das catástrofes, o tempo por excelência do cronista, o tempo do agora.

No Brasil, encontramos-nos em meio a uma conjuntura que foi produzida com o processo de redemocratização, isto é, que está relacionada ao Pacote de Abril de Ernesto Geisel em 1977, que passa pelos movimentos das “Diretas já”, pela eleição indireta de Tancredo Neves em 1985 e a manutenção da elite político-partidária que compactuou com o regime militar, pela implementação do Estado de bem-estar social a partir da Constituição de 1988 e instalação da democracia representativa liberal/burguesa, pelo fim do modelo desenvolvimentista e a implantação do modelo neoliberal em 1990 e pelos processos de neoliberalização e reestruturação regulatória (BRANDÃO, 2017) dos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Lula (2003-2010), Dilma (2011-2016) e do governo (golpista) de Michel Temer (2016-2018).

Assim, o Programa de Investimento em Logística (PIL), como uma ação da NME e parte de um tempo histórico – da conjuntura supracitada – foi atravessado pelas contradições de classe que produziram um *acontecimento*. Este acontecimento é a ruptura da aliança de classes que deu sustentação aos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), é o tempo da implosão do projeto político/econômico neodesenvolvimentista (BOITO JR., 2018). O PIL não foi apenas atravessado pela condensação material das relações de força do *acontecimento* – foi aniquilado.

3.2. A Nova Matriz Econômica, o PIL e a implosão da frente neo-desenvolvimentista (o acontecimento)

O PIL foi desencadeado em resposta a uma conjuntura econômica internacional desfavorável, na qual os mercados ao redor do globo reviviam os dias agitados de 2008 e que incidia sobre a economia brasileira (SINGER, 2015), bem como foi proposto em decorrência do arrefecimento do ciclo de crescimento econômico (com políticas de distribuição de renda, a partir do aumento do salário mínimo real, com gastos sociais, aumento dos créditos às famílias, mas com base no consumo e na exportação de *commodities*) ocorrido entre 2003 e 2010 (durante o governo Lula), impondo-se, então, a necessidade de buscar um novo modelo para superar os limites do padrão anterior (BRESSER-PEREIRA, 2014; CARNEIRO, 2017).

Nesse contexto, a então área econômica, comandada por Guido Mantega, decidiu adotar uma política econômica com um caráter mais desenvolvimentista. Um conjunto de instrumentos que ficou conhecido como Nova Matriz Econômica (NME). Entre as ações da NME, estava a adoção do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) na liberação de crédito para subsidiar as empresas nacionais, a realização de política de desoneração da folha de pagamentos para setores que faziam uso de mão de obra intensiva, a redução da taxa de juros, desvalorização do real para ampliar a competitividade da produção local, a ampliação da taxa de lucro – para tal, houve oferta pública de subsídios creditícios, fiscais e trabalhistas e redução de preços administrados de serviços e insumos essenciais – e a opção pelos investimentos via concessão (através de PPPs), colocando o setor privado no protagonismo da nova estratégia. Logo, para que investimentos fossem realizados no setor de transporte, o governo Dilma publicou o PIL (SINGER, 2015; CARNEIRO, 2017; BASTOS, 2017).

É preciso ainda sublinhar que o PIL foi anunciado em um momento em que a grande burguesia interna (grandes empresários brasileiros do setor agropecuário, da produção mineral, da construção pesada, da construção naval, da indústria de transformação, capital bancário nacional, importantes

associações corporativas como Fiesp, Sinaval, Abdib, Abimaq, etc.) ocupava a posição hegemônica do bloco no poder. A ascensão política da grande burguesia interna ocorreu na passagem do primeiro para o segundo governo Lula. Esta, ao ocupar o lugar de hegemonia, deslocou de tal posição a fração vinculada ao setor financeiro (a burguesia associada ou compradora), que durante os governos FHC tivera amplo controle político no Estado brasileiro. Assim, entre os anos de 2005 e 2013 formou-se uma frente composta pela grande burguesia interna, trabalhadores da massa marginal, movimentos sociais, baixa classe média, camadas populares beneficiadas pelos programas sociais, alguns segmentos tecnoburocratas, a classe operária, sindicatos e o PT (BOITO JR., 2018).

O PT, durante o período supramencionado, passou a priorizar os interesses da grande burguesia interna (que liderava a frente política), tornando-se o partido dessa fração na cena política. Em troca, essa fração da burguesia aceitou as contrapartidas dos governos petistas, que consistiram nas políticas de inclusão social. Tais compensações foram aceitas, pois assim teriam vantagens, no interior do bloco no poder, na disputa com a burguesia associada (BOITO JR., 2018). Como afirma Poulantzas (2000), no Estado capitalista não existe governo de partido, mas partido do governo. No Brasil isto não é diferente.

A hegemonia da grande burguesia interna e a formação da frente política esteve relacionada ao projeto neodesenvolvimentista. Este foi o desenvolvimentismo possível dentro do modelo capitalista neoliberal periférico. O projeto neodesenvolvimentista conferiu importância menor ao mercado interno, manteve a abertura comercial herdada dos governos Collor e FHC, atribuiu menor importância à política de desenvolvimento do parque industrial local, não estava disposto a romper com a divisão internacional do trabalho e, em condições históricas novas, reativou a função primário-exportadora. Apesar dos avanços, por conta da dependência das *commodities*, tinha menor capacidade distributiva da renda e era dirigido por uma fração

burguesa que perdeu a capacidade de agir como força social nacionalista e anti-imperialista (BOITO JR., 2018).

Assim, os projetos destinados ao PIL seriam desenrolados no interior do projeto neodesenvolvimentista, cujas bases políticas se assentavam na mencionada frente (interclassista) e que, conseqüentemente, estavam articulados ao modelo econômico neoliberal. A estrutura econômico-política em questão começou a ser abalada no ano de 2013, em decorrência de um conjunto de fatores, colocando em xeque a matriz econômica anunciada pelo governo Dilma e, sobretudo, produzindo o *acontecimento* que viria a atravessar os projetos prescritos no PIL.

Entre tais razões podemos destacar, primeiramente, que o ciclo anterior de crescimento (fomentado nos governos Lula) foi pautado com base no consumo e exportação de *commodities* (especialização regressiva), com desequilíbrio entre as duas variáveis e sustentado por uma taxa de câmbio não competitiva. Isto gerou um quadro de sobrevalorização cambial (condição que eleva os níveis da chamada *doença holandesa*) e ampliou o custo unitário do trabalho, fator que diminuía a competitividade das empresas brasileiras em um cenário de mundialização da economia, em um contexto em que os salários cresciam mais que a produtividade e, portanto, mais do que a taxa de lucro dos empresários. Este desequilíbrio macroeconômico impõe limites ao investimento empresarial (inibindo os efeitos multiplicadores, entre os quais o emprego) e promove rompimentos políticos. Quando Dilma Rousseff assumiu o governo, não havia mais condições de continuar com a política econômica de seu antecessor – deveria promover a correção de tal assimetria (depreciar o câmbio e igualar os preços lucro/salário), mas não foi o que ocorreu (BRESSER-PEREIRA, 2014).

Segundo, ao lançar a NME (e conseqüentemente o PIL), o governo Dilma Rousseff não rompeu com os pilares do modelo capitalista neoliberal (digasse de passagem, o presidente Lula também não o fez), logo, a execução das ações previstas na NME foi prejudicada por iniciar com uma primeira fase de austeridade, que supostamente prepararia as condições para a queda

dos juros. Quando o governo reduziu os juros no primeiro semestre de 2012, o PIB já estava estagnado desde o segundo semestre de 2011. Este quadro tinha relações com a queda dos preços das *commodities* no mercado internacional (BASTOS, 2017). Tais condições impediam a realização de uma política desenvolvimentista *strictu sensu* (BOITO JR., 2018).

Terceiro, a presidente, ao iniciar a política de queda de juros e dos *spreads* bancários (no primeiro semestre de 2012), o fez sem apoio da opinião pública então informou sua base social e eleitoral que as medidas de cunho econômico tinham um fundo político e antissistêmico (contra o modelo neoliberal), o que beneficiou a contrarreação da grande mídia em favor do discurso do setor financeiro (as acusações eram de que o governo adotara uma postura intervencionista e de que flertava com a alta inflação), bem comoprovocou o afastamento dos bancos nacionais da frente neodesenvolvimentista, pois, ao reduzir juros e *spreads* na tentativa de beneficiar o setor industrial, posicionou os bancos públicos brasileiros no sentido de se tornarem os principais financiadores do setor privado e, deste modo, concorrerem com os bancos comerciais nacionais privados. Os últimos começaram a se afastar do governo. Esta fratura foi aproveitada pela fração burguesa vinculada ao setor financeiro internacional (a burguesia associada), que passou a intensificar os pedidos de elevação da taxa de juros (reivindicação atendida em abril de 2013) e cooptou os bancos privados nacionais (SINGER, 2015; BASTOS, 2017; BOITO JR., 2018).

A outra questão a ser citada é que, a partir de 2013, a burguesia interna inicia um processo mais contundente de fragmentação. Tal cisão desenrolou-se entre 2013 e 2015 então ocorreu em bloco. Determinados segmentos burgueses foram dissidindo da frente neodesenvolvimentista em decorrência do momento econômico, outros porque foram forçados (BOITO JR., 2018) e por conta da solidariedade de classe (BASTOS, 2017).

No caso das motivações econômicas, é preciso ter em mente que a burguesia e suas frações agem de acordo com as circunstâncias apresentadas. Com o baixo crescimento econômico, alguns segmentos burgueses que aceitaram

a realização das políticas de inclusão social durante os governos do PT – e que garantiram o apoio popular ao neodesenvolvimentismo – afastaram-se do governo e da frente. Com o fim do ciclo econômico favorável, as políticas distributivas e de inclusão passaram a ser vistas como um preço muito alto a se pagar. Outra parte, como por exemplo, os sujeitos da indústria de transformação, deslocaram-se por conta do descontentamento com a penetração dos manufaturados chineses – desde 2011 havia uma declinante devido à concorrência estrangeira (BOITO JR., 2018).

Logo após a reeleição de Dilma Rousseff, ocorrera uma unificação burguesa, composta pelos segmentos que abandonaram o governo – entre os quais o capital bancário nacional, grupos empresariais vinculados à Fiesp e à CNI e essas próprias organizações – e por frações vinculadas ao capital financeiro internacional e nacional. Aqui a solidariedade de classe deu-se, sobretudo, porque havia o interesse em comum de barrar o avanço político de uma presidente que tentou politizar e mobilizar apoio popular (SINGER, 2015; BASTOS, 2017; BOITO JR., 2018).

O ato que precedeu a queda das taxas de juros e dos *spreads* bancários foi o pronunciamento, em cadeia nacional, de Dilma Rousseff no dia primeiro de maio de 2012 contra os bancos privados (SINGER, 2015). Logo em seguida, o governo mobilizou os bancos públicos para o financiamento do setor produtivo. Essa articulação desencadeou um pensamento generalizado em alguns segmentos burgueses de que, em um primeiro momento, a investida era contra os bancos, e depois seria sobre os setores industriais. Por outro lado, como o custo unitário do trabalho havia se elevado, a outra pauta unificadora era a austeridade fiscal e salarial. Perante os empresários existia a necessidade de o governo recuperar sua credibilidade, em especial aquela credibilidade do poder econômico/disciplinador sobre os trabalhadores e sobre as expectativas dos beneficiários dos gastos públicos (BASTOS, 2017). Para Boito Jr. (2018), este episódio representou uma alteração no interior da política neodesenvolvimentista e ensejou uma ofensiva restauradora do capital financeiro.

No que tange aos deslocamentos forçados, agentes estatais (juízes, membros do MP, polícia federal) em comunhão com a operação Lava Jato (e com apoio da alta classe média), utilizando-se do discurso da corrupção, perseguiram judicialmente, isolaram e destruíram as empresas nacionais de construção e engenharia pesada e, de forma seletiva, perseguiram os parlamentares do PT e da sua base aliada (BOITO JR., 2018). Assim, com o instituto da prisão cautelar e a delação premiada, as tradicionais relações da cena política com o setor empresarial foram sendo desmanteladas seletivamente – afastando os parlamentares aliados do governo no congresso (estes passaram a pressionar o poder executivo no sentido de obter proteção frente as ações da Lava Jato) – e na medida em que a Polícia Federal prendia proprietários e executivos, as ações das grandes empreiteiras vinculadas à NME e ao PIL – possíveis por conta da aliança neodesenvolvimentista – eram neutralizadas (ANDERSON, 2016; LIMONGI, 2017). Este cenário contribuiu para rompimentos de contratos já assinados, generalizando o sentimento de insegurança jurídica (o que dificultava a realização de PPPs) e ampliando a crise econômica e política.

O quinto fator a ser destacado foi o ajuste realizado pelo governo Dilma em 2015, uma tentativa de desarticular a burguesia unificada. Desta maneira, sob o comando de Joaquim Levy (que apoiou explicitamente, em 2014, a campanha de Aécio Neves), implementou um pacote que, em conjunto ao ajuste fiscal, acelerou o ajuste de preços relativos, em particular na relação câmbio/salários, que além de desvalorizar o câmbio, reduziu o valor dos salários reais e o nível de emprego (BASTOS, 2017). Estes procedimentos poderiam reunificar a burguesia em favor do governo, mas o que se observou foi o afastamento do eleitorado e da base social que reelegeu a presidente (SINGER, 2015). Aqui, os afastamentos passam a ser das classes populares (movimentos sociais, sindicatos, baixa classe média, etc.). Essas insatisfações somavam-se às aquelas aferidas nas jornadas de junho de 2013.

Neste momento, a grande mídia já se articulava com as frações da alta classe média, e os protestos de rua contra o governo ganhavam as páginas

dos principais jornais e revistas do país e dos programas de televisão (ANDERSON, 2016). Sublinha-se que o Grupo Globo e os seus veículos foram os mais incisivos na manipulação dos discursos contra o PT e a presidente Dilma (FERNANDES, 2016).

Em concomitância a essas articulações, o presidente da Câmara dos Deputados iniciou a sua movimentação na cena política para impedir Dilma no governo. As motivações pessoais do parlamentar contra a presidente (que quando estava à frente da Casa Civil desmantelou um esquema ilícito de Eduardo Cunha em Furnas) e as incursões da Lava Jato contra o Congresso são os principais elementos vinculados ao *impeachment* (o golpe) em 2016. Neste caso, os parlamentares (inclusive da base aliada e do próprio PT) não viram em Dilma o agente mais seguro para protegê-los das investidas da polícia federal e passaram a negociar com Michel Temer (ANDERSON; 2016; LIMONGI, 2017).

Portanto, 1) o baixo crescimento econômico plasmado em 2013 (em parte produzido pela crise econômica internacional e em parte por conta da especialização regressiva da economia brasileira e sua vinculação ao capital financeiro/rentista neoliberal); 2) o período (anos de 2014 e 2015) em que o governo de coalizão do PT convivia com a acentuação dos conflitos de classe e de suas frações, no qual estas capturavam as instituições da burocracia do Estado brasileiro e redefiniam e/ou consolidavam os núcleos hegemônicos e de resistência da estrutura estatal; 3) a ofensiva restauradora do capital internacional e da burguesia associada contra a NME da presidente Dilma; 4) a unificação burguesa depois das eleições de 2014; 5) o ajuste de 2015 e 6) as articulações na cena política para o falso *impeachment* que culminou no golpe de Estado em 2016 destruíram de fato o projeto neodesenvolvimentista e sua frente política. Este *acontecimento*, produzido a partir do *mix* de fatores mencionados, alterou profundamente o andamento do Programa de Investimento em Logística (PIL) e impossibilitou o cumprimento do que estava previsto.

4. O Programa de Investimento em Logística (PIL): o que foi realizado

Com a assunção do governo de Michel Temer, inúmeras mudanças ocorreram. Em maio de 2016, o governo ainda interino publicou a Medida Provisória nº 727, que criou o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI cuja intenção era celebrar contratos de descentralização para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura. A MP foi convertida na Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016.

No mesmo dia de conversão da lei, o novo governo anunciou um conjunto de concessões (trinta e quatro no total) com as regras do PPI, sob a alcunha de “Projeto Crescer”. Entre as mudanças mais contundentes estava o estabelecimento de um novo modelo de concessão com o pagamento de outorgas. Fora também anunciado que haveria mudança quanto ao modo de realizar os leilões. Novas condições financeiras foram estabelecidas, os bancos públicos (BNDES e CAIXA) repassariam o aporte público mediante os fluxos aferidos, o que significou redução da contraprestação pública, quebras de contratos e abandono do setor privado de inúmeros projetos previstos no PIL.

Através do Decreto nº 8.875, de 11 de outubro de 2016, o governo Temer revogou o Decreto nº 8.129, de 23 de outubro de 2013, que instituiu a política de livre acesso (*Open Access*) ao sistema Ferroviário Federal e que dispunha, sobretudo, acerca da atuação da Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A, responsável pela compra, venda e oferta da capacidade integral da ferrovia (inclusive a ociosa) e remuneração das concessionárias por meio de Tarifa pela Disponibilidade da Capacidade Operacional (TDCO). O “PIL: ferrovias”, efetivamente lançado em 2012, perdia sua concepção original. Dessa maneira, com tais reviravoltas, nenhuma concessão para o setor ferroviário, concernente ao PIL (1ª e 2ª etapas), foi realizada.

Quanto ao setor aeroportuário, os aeroportos do Galeão (RJ) e de Confins (MG) foram concedidos como o previsto. O financiamento a partir de 100%

do FNAC para aviação regional não foi votado no congresso. Os debates ficaram em torno do *impeachment* (o golpe). Este, ao ser concretizado, modificou por completo as pretensões de investimentos para a aviação regional. Em agosto de 2016, Michel Temer, ainda como presidente interino, anunciou um corte de recursos que reduziu de 270 para 176 o número de investimentos previstos para os aeroportos regionais. O investimento, que na época estava estimado em R\$ 7,3 bilhões, foi reduzido para R\$ 2,4 bilhões com previsão para ser realizado em 53 aeroportos até 2020.

Em relação ao “PIL: portos”, as licitações e leilões para 2013 e 2014 não ocorreram como o previsto. Ao longo desses anos, acirradas discussões aconteceram acerca das regras jurídicas de contratação do particular. A resolução do impasse deu-se somente em junho de 2015. Este é o contexto da “greve de investimentos” dos empresários (SINGER, 2015) por conta da crise política. Até dezembro de 2016 nenhum dos portos organizados foi concedido e apenas três terminais portuários (instalações localizadas no interior dos portos organizados) haviam sido leiloados, sob a outorga na figura de arrendamentos (todos no porto de Santos). A previsão originária era de que, entre os anos de 2013 e 2016, fossem arrendados quarenta e nove terminais.

No que diz respeito aos contratos de autorização para exploração de terminais fora das áreas dos portos organizados, igualmente, até o mês de dezembro de 2016 estavam habilitados (autorizados) para assinarem contratos 27 empreendimentos referentes aos Terminais de Uso Privativos (TUPs). Estes se somaram aos nove TUPs anteriormente construídos no âmbito do Programa de Investimento em Logística. Entretanto, a instalação dos equipamentos ocorreu no interior do PPI.

No que tange às concessões realizadas à iniciativa privada, referentes ao “PIL: rodovias”, até o mês de fevereiro de 2017 haviam sido concedidas seis dos nove lotes originários relativos à 1ª etapa, anunciada em agosto de 2012. No interior da 2ª etapa, publicada em junho de 2015, somente um trecho passou por processo de concessão: o segmento referente à ponte

Rio-Niterói. É necessário destacar que o governo realizou as contratações do “PIL: rodovias” da 1ª etapa por meio de concessões patrocinadas.

Não era exatamente o que estava previsto nos cronogramas oficiais, contudo, deve-se entender que o andamento dos processos referentes às etapas anunciadas no PIL foi influenciado pelo ambiente político construído por inúmeros agentes (cena política, empresários, mídia, judiciário etc.) entre 2013 e 2016, que culminou com a ruptura da frente neodesenvolvimentista (o *acontecimento*), as articulações contra o Governo Dilma e com o *impeachment* (o golpe).

5. Considerações Finais

Em suma, o PIL foi criado em um momento de cisão da frente e do projeto neodesenvolvimentista (em meio à “guerra” do governo Dilma com os bancos por conta dos juros e *spreads*), teve suas primeiras ações (estudos técnicos, reuniões participativas, leilões, negociações com o setor privado no que tangia às concessões e empréstimos, etc.) realizadas em um contexto de crise política e econômica (isto é, em 2013, fim do crescimento econômico proveniente da venda das commodities e expressivas manifestações de rua; 2014, ano de eleições presidenciais, de disputa pelos núcleos de poder do Estado e de unificação burguesa; 2015, momento de ajuste fiscal, manifestações de rua da alta classe média e preparação do falso *impeachment*) e foi extinto meses após o golpe de Estado. Logo que assumiu o Poder Executivo, Michel Temer pôs fim ao PIL quando publicou o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI

Está óbvio que os desfechos do PIL não foram satisfatórios. Entretanto, é preciso considerar que o programa existiu de fato por apenas quatro anos. Isso inviabiliza uma avaliação mais aprofundada sobre os resultados do programa (projetados para 30 anos), sobretudo no que diz respeito ao modelo de descentralização (as PPPs). Como os projetos foram alterados, não há como julgar se tal relação era ou não viável. A PPP foi o instrumento

escolhido para realizar os investimentos públicos e cobrar o cumprimento das metas da iniciativa privada, e, no âmbito nacional, foi a primeira experiência realizada pelo governo federal. Não foi nossa intenção realizar nesta discussão uma análise do modelo de parcerias.

Por outro lado, é possível afirmar que o programa foi imensamente influenciado, atravessado e destruído pela condensação material e específica de uma relação de forças que culminou no golpe, mas que também é uma resultante da própria articulação de classes do PT com determinada fração da burguesia brasileira. Quando ocorreu a ruptura e implosão da frente neodesenvolvimentista (*o acontecimento*), o evento levou o governo Dilma a perder apoio da burguesia interna, que iria conduzir os projetos. Sem apoio destes, o PIL perdeu sustentação e o golpe de 2016 (que foi apoiado por parte da burguesia interna) acabou por dar fim ao que havia sido projetado.

Referências Bibliográficas

- ANDERSON, P. "Crisis in Brazil", *London Review of Books*, v. 38, n. 8 (21), p. 15-22, 2016.
- ANTT. *Contrato de Concessão*. EDITAL nº 005/2013. Parte VII. Rodovia Federal: BR-163/MS: trecho entre a divisa com o estado do Mato Grosso e a divisa com o Paraná. Brasília, 2013.
- BARBOSA, F. O. *Análise do arranjo institucional do setor portuário conforme a Lei nº 12.815/2013 e seus impactos na regulação de arrendamentos operacionais*. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília. Faculdade de Tecnologia. Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Brasília, 2016.
- BASTOS, P. P. Z. "Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia", *Revista Economia Contemporânea*, n. especial, p. 1-63, 2017.
- BINENBOJM, G. "As parcerias público-privadas (PPPs) e a Constituição", *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 2, maio-jun-jul, p. 159-175, 2005.
- BOITO JR., A. *Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT*. Campinas; São Paulo: Editora Unicamp; Editora Unesp, 2018.
- BRAGA, V. & CASTILLO, R. "Tipologia e topologia de nós logísticos no território brasileiro: uma análise dos terminais ferroviários e das plataformas multimodais" *Boletim Campineiro de Geografia*, v. 3, n. 2, p. 235-258, 2013.
- BRANDÃO, C. A. "Espaços estatais dos processos de neoliberalização e as recentes reestruturações regulatórias na Escala Nacional do Brasil" *In: SUERTEGARAY, D. M. et alii (orgs.). Geografia e conjuntura brasileira*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2017, p. 35-58.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. LEI Nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.
- _____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. LEI Nº 11.079, de 15 de Agosto de 2004.
- _____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 576, de 19 de Agosto de 2012.
- _____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. LEI Nº 12.815, de 5 de junho de 2013 (a).
- _____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. DECRETO Nº 8.129, de 23 de outubro de 2013.
- _____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. DECRETO Nº 8.134, de 28 de outubro de 2013.
- _____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. DECRETO Nº 8.033, de 27 de junho de 2013 (b).
- _____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 652, de 25 de julho de 2014.
- _____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 656, de 07 de outubro de 2014.
- _____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. DECRETO Nº 8.464, de 8 de junho de 2015.
- _____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. DECRETO Nº 8.465, de 8 de junho 2015.
- _____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. LEI Nº 13.097, de 09 de janeiro de 2015.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 727, 12 de maio de 2016.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. LEI Nº 13.334, de 13 de setembro de 2016.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Decreto nº 8.875, de 11 de outubro de 2016.

BRAUDEL, F. "História e Ciências Sociais. A longa duração". In: *Escritos sobre a História*. 2ª. ed. São Paulo: Perspectiva, 1992 [1965]. p. 41-78.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *A construção política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a independência*. São Paulo: Editora 34 Ltda, 2014.

CARNEIRO, R. "Navegando a contravento (Uma reflexão sobre o experimento desenvolvimentista do Governo Dilma Rousseff)", *Texto para Discussão*. Unicamp. IE, Campinas, n. 289, mar., p. 1-40, 2017.

CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CNT – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE. Plano CNT de logística. Brasília: CNT, 2008.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos socioeconômicos. *Plano Nacional de Logística. Nota Técnica nº 113*, outubro de 2012.

FARRANHA, A. C.; FREZZA, C. S. & BARBOSA, F. O. "Nova lei dos portos: desafios jurídicos e perspectivas de investimentos", *Revista Direito GV* [online], 2015, vol. 11, n. 1, p. 89-116, 2015.

FERNANDES, R. M. S. "O Grupo Globo, a construção de sentido e o silenciamento de vozes: narrativas acerca das manifestações dos dias 13 e 18 de março de 2016". In: GOBBO et alii (orgs.) *O Poder da Mídia no Brasil – (re)editando outras verdades*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2016.

_____. *O Programade Investimentoem Logísticacomo instituição no imediato: uma análise ("ao calor da hora")* sobre a implantação de estratégias para o setor de transporte no Brasil e no Mato Grosso do Sul. Tese de Doutorado. Faculdades de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados, 2017.

FIESP – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Conceitode logística. Brasília: Fiesp, 2016.

FREZZA, C. S. *A nova Lei dos Portos e os modelos de concessões e de agências reguladoras: mecanismos para a garantia do interesse público*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília. Faculdade de Tecnologia. Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Brasília, 2016.

GOBBO et alii (orgs.) *O Poder da Mídia no Brasil – (re)editando outras verdades*, 1ª Ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2016.

LEMOS, A. *Cibercultura: tecnologia e vida social na cultura contemporânea*, 2. ed. Porto Alegre: Sulina, 2004.

LÉVY, P. *Cibercultura*. Trad. Carlos Irineu da Costa. 2.ed. São Paulo: Editora 34, 2000.

LIMONGI, F. "Impedindo Dilma", *Novos estudos CEBRAP*, edição especial, São Paulo, p.5-13, 2017.

POULANTZAS, N. *Poder político e classes sociais*. 2ª ed. (trad. de Francisco Silva.). São Paulo: Martins Fontes, 1985.

_____. *O Estado, o poder, o socialismo*. 3º ed. (trad. Rita Lima). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

PRONER, C. et alii. *A resistência ao golpe de 2016*. 1ª Edição. Bauru/SP: Canal 6 editora, 2016.

RIBEIRO, M. P. (org.). "10 Anos da Lei de PPP. 20 Anos da Lei de Concessões - Viabilizando a Implantação e Melhoria de Infraestruturas para o Desenvolvimento Econômico-Social", 2014. Disponível

em: <<http://www.portugalribeiro.com.br/wpp/wp-content/uploads/10-anos-lei-ppps-20anos-lei-concessoes.pdf>>. Acesso em: 12/02/2019.

SILVEIRA, M. R. “As cinco revoluções e evoluções logísticas e seus impactos sobre o território brasileiro”. In: SILVEIRA, M. R.; LAMOSO, L. P. & MOURÃO P. F. C. (orgs.). *Questões nacionais e regionais do território brasileiro*. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular; UNESP. Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2009.

SINGER, A. “Cutucando a onça com varas curtas - O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)”, *Novos Estudos*, n. 102, julho 2015.

SOARES, R. P. & CAMPOS NETO, C. A. S. *Das concessões rodoviárias às Parcerias Público-Privadas: preocupações com o valor do pedágio*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2006.

TV NBR. Ministro dos Transportes detalha o Programa de Investimentos em Logística: Rodovias e Ferrovias. Disponível em: <www.youtube.com/watch/atividadepresidenta/tvnbr>. Acesso em: 18/09/2012.

EDUARDO COSTA PINTO
JOSÉ PAULO GUEDES PINTO
ALEXIS SALUDJIAN
ISABELA NOGUEIRA
PAULO BALANCO
CARLOS SCHONERWALD
GRASIELA BARUCO

A GUERRA DE TODOS CONTRA TODOS E A LAVA JATO: A CRISE BRASILEIRA E A VITÓRIA DO CAPITÃO JAIR BOLSONARO

Recebido em 05/2019
Aprovado em 07/2019

A GUERRA DE TODOS CONTRA TODOS E A LAVA JATO: A CRISE BRASILEIRA E A VITÓRIA DO CAPITÃO JAIR BOLSONARO

EDUARDO COSTA PINTO

ALEXIS SALUDJIAN

ISABELA NOGUEIRA

Professores do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e membros do Grupo de Análise Marxista Aplicada (GAMA).

eduardo.pinto@ie.ufrj.br

<https://orcid.org/0000-0003-0617-1073>

saludjian@ie.ufrj.br

<https://orcid.org/0000-0001-6115-1417>

isabela.nogueira@ie.ufrj.br

<https://orcid.org/0000-0001-8223-7906>

JOSÉ PAULO GUEDES PINTO

Professor do bacharelado de Relações Internacionais na Universidade Federal do ABC e membro do GAMA.

jose.guedes@ufabc.edu.br

<https://orcid.org/0000-0003-2457-2882>

PAULO BALANCO

Professor da Faculdade de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Economia da UFBA e membro do GAMA.

balanco@ufba.br

<https://orcid.org/0000-0001-5433-9294>

CARLOS SCHONERWALD

Professor da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e membro do GAMA.

00292303@ufrgs.br

<https://orcid.org/0000-0002-8668-1219>

GRASIELA BARUCO

Professora da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e membro do GAMA.

grasielabaruco@yahoo.com.br

<https://orcid.org/0000-0002-9005-8737>

Resumo

O capitalismo brasileiro atravessa, desde 2015 até hoje (2019), uma de suas maiores crises, que ocorre simultaneamente nos planos da acumulação, da cena política e das instituições. Este artigo analisa a crise entre o *impeachment* de Dilma Rousseff, em 2016, até a vitória eleitoral do capitão Jair Bolsonaro, em 2018. Busca-se evidenciar como os problemas da acumulação – fruto do aumento da luta entre capital e trabalho, de empecilhos na realização das mercadorias e dos efeitos externos – se avolumaram transformando-se numa crise estrutural devido à incapacidade do Estado em reverter essa trajetória. Essa dificuldade estatal decorre (i) do “consenso da insensatez” econômica dos setores dominantes, (ii) do deslocamento do “centro de poder” do Estado brasileiro para as mãos da operação Lava Jato, e (iii) da perda de legitimidade das instituições. Parte significativa dessa dificuldade é fruto do mecanismo de combate à corrupção (flexibilização do regramento legal e geração de instabilidade) utilizado pela Operação Lava Jato. Esse mecanismo, quando posto em movimento, gerou uma guerra de todos contra todos no país, em que os interesses externos são os maiores beneficiados.

Palavras-chave: crise; acumulação; bloco no poder; Lava Jato; Jair Bolsonaro

Abstract

Brazilian capitalism traverses from 2015 until today (2019) one of its greatest crisis, that occurs simultaneously in the fields of accumulation, political scene and institutions. This paper analyzes the crisis from Dilma Rousseff's impeachment in 2016 until the victory of Captain Jair Bolsonaro in 2018. It seeks to show how the problems of accumulation – the result of an increasing conflict between capital and labor, of obstacles in the realization of merchandises and of external effects – have grown into a structural crisis due to the state's inability to reverse this trajectory. This Government-level difficulty stems from (i) the economic “consensus of foolishness” of the dominant sectors, (ii) the displacement of the “power center” of the Brazilian state into the hands of the Lava Jato (“Car Wash”) federal police operation, and (iii) the loss of legitimacy of institutions. A significant part of this difficulty is the result of the anti-corruption mechanism (relaxation of legal regulation and generation of instability) used by Lava Jato. This mechanism, when set in motion, has generated a war of all against all in the country, in which foreign interests are the biggest beneficiaries so far.

Keywords: crisis; accumulation; power bloc; Operation Car Wash; Jair Bolsonaro

JEL: H100, N40

I. Introdução

O capitalismo brasileiro atravessa, desde 2015 até o momento em que escrevemos este artigo (maio de 2019), uma de suas maiores dificuldades históricas. Uma crise que ocorre simultaneamente nos planos da acumulação, da cena política (sistema partidário, partidos e representação) e das instituições.

A crise ganhou um caráter estrutural que tornou os atuais instrumentos econômicos e políticos disponíveis insuficientes para geri-la e debelá-la. Nesse contexto, as forças sociais (frações de classe do bloco de poder¹, representantes da cena política e da burocracia estatal – procuradores, juízes e integrantes das Forças Armadas –, classes médias, classe trabalhadora organizada e não organizada) não necessariamente atuam de forma articulada e muitas vezes movem-se por interesses imediatos (individuais ou corporativos) dispersos.

Isso ocorre em virtude (i) da separação expressiva entre o “poder de classe” (bloco no poder) e o “poder de Estado”, conforme apontou Marx (2011) *n’Oitavo de Brumário de Luís Bonaparte*, e da (ii) perda de legitimidade das instituições², que continuam existindo materialmente, mas perdem a capacidade de reduzir incertezas e incentivar os avanços das ações humanas econômicas, sociais e políticas coordenadas. Com isso, impede-se qualquer padrão de formação de expectativas econômicas e políticas a respeito do *devoir*, criando um encurtamento das decisões e dificultando tanto os investimentos como a formação de consensos políticos mínimos.

¹ O bloco no poder é uma unidade contraditória entre distintas classes e/ou frações de classes, sob a hegemonia, no seu interior, de uma dessas frações ou classes, em suas relações com o Estado capitalista (POULANTZAS, 1977).

² VAs instituições “são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, são as restrições elaboradas pelos homens que dão forma à interação humana. Em consequência, elas estruturam incentivos no intercâmbio entre os homens, quer seja ele político, social e econômicos” (NORTH, 1990 apud FIANI, 2011, p. 3). Como bem observado por Fiani (2011, p. 03), as regras do jogo são compostas pelos “elementos formais (ou seja, regras formalizadas em documentos, frequentemente formuladas e aplicadas por alguma organização política, como o Estado) e elementos informais (regras de relacionamento consolidado pelo hábito e pela cultura de uma sociedade, em relação às quais as pessoas que as empregam muitas vezes nem se dão conta de que essas regras existem)”.

Diante disso, este artigo analisa a crise brasileira entre o *impeachment* de Dilma Rousseff, em 2016, até a vitória eleitoral do capitão Jair Bolsonaro, em 2018. Busca-se evidenciar como os problemas da acumulação – fruto do aumento da luta entre capital e trabalho, de empecilhos na realização das mercadorias e dos efeitos externos – se avolumaram transformando-se numa crise estrutural devido à incapacidade do Estado em reverter essa trajetória. Essa dificuldade estatal decorre (i) do “consenso da insensatez” econômica dos setores dominantes, (ii) do deslocamento do “centro de poder”³ do Estado brasileiro para as mãos da operação Lava Jato⁴, e (iii) da perda de legitimidade das instituições. Parte significativa dessa dificuldade é fruto do mecanismo de combate à corrupção (flexibilização do regramento legal e geração de instabilidade) utilizado pela Lava Jato. Esse mecanismo, quando posto em movimento, gerou uma guerrade todos contra todos no país, em que os interesses externos são os maiores beneficiados.

Os resultados da operação Lava Jato expuseram as vísceras da relação entre o Estado e sua burocracia e parte do bloco no poder (frações de classe proprietárias de grandes corporações) do capitalismo brasileiro. Tais vínculos têm sido historicamente marcados por relações não republicanas envolvendo financiamento de campanhas partidárias, obras públicas e mudanças

³ Os aparelhos/órgão/instâncias que concentram a capacidade de decidir (“poder efetivo”) são os “centros de poder” do Estado. Na verdade, eles são o *locus* institucional onde as decisões fundamentais são efetivamente tomadas, inclusive sem nenhuma subordinação hierárquica a outra agência burocrática do sistema estatal. Esses centros de poder do sistema estatal podem se modificar ao longo do tempo, bem como podem assumir uma maior ou menor autonomia relativa perante algumas frações das classes dominantes, numa dada conjuntura histórica, pois o seu poder não emana do fato de possuir uma força própria distinta do poder de classe (ao estilo weberiano), mas sim da sua relação no âmbito da luta de classes e de sua capacidade de decidir (CODATO & PERISSINOTO, 2001, p. 23).

⁴ A operação Lava Jato investiga práticas de corrupção, realizadas na Petrobras e em outros órgãos governamentais, que beneficiaram agentes públicos e empresas privadas. Em março de 2014, após a Polícia Federal (PF) prender o doleiro Alberto Youssef e o ex-diretor de Refino e Abastecimento da Petrobras, Paulo Roberto Costa, foi criada pelo Ministério Público Federal (MPF) em Curitiba a força tarefa da operação, que contou com procuradores (Deltan Dallagnol, Carlos Fernando Lima, entre outros) do MPF e com o apoio de oito agentes, dois escrivães e cinco delegados (Felipe Hayashi, Igor Romário de Paula, Érika Marena, etc) da PF. Tanto as operações como os julgamentos das ações penais foram realizados na 13ª Vara Federal de Curitiba, ocupada pelo juiz Sergio Moro. Em janeiro de 2015, foi criado um grupo de trabalho de procuradores na Procuradoria Geral da República (PGR), em Brasília, com o objetivo de auxiliar nas investigações e acusações (de investigados com foro privilegiado), contando com auxílio do Procurador-Geral Rodrigo Janot na análise de processos em tramitação que eram enviados pelo juiz Sergio Moro para a PGR. Algumas investigações foram transferidas para as Justiças Federais do Rio de Janeiro e de São Paulo, configurando novas forças tarefas.

regulatórias em prol dos interesses capitalistas em suas relações com a cena política e o Estado. Para muitos integrantes da força tarefa, o combate à corrupção estaria supostamente refundando o Brasil.

Cabe observar que esse tipo de relação não se restringe ao capitalismo brasileiro e que as especificidades brasileiras, em comparação com os países centrais, resultam das peculiaridades do processo de formação histórica das classes e das suas frações capitalistas brasileiras – marcadas pelo caráter escravocrata, antirreformista e antinacional – e de suas conexões com o Estado nacional. O traço característico dessa configuração é o “jeitão”, nos termos de Oliveira (2012), que implica na burla por parte dos setores dominantes (incluindo aí as classes médias de alta renda) das regras (flexibilizando as leis ou criando outras) para manter o seu *status quo*.

2. Crise de acumulação e bloco no poder

Após um período longode crescimento do PIB (3,5% em média ao ano entre 2003 e 2013), com melhora distributiva e redução da pobreza, a economia brasileira contraiu-se abruptamente em 2014 e, a partir de 2015, enfrentou uma recessão (queda acumulada de 6,9% entre 2015 e 2016), com uma lenta recuperação do crescimento entre 2017 e 2018 (crescimento acumulado de 2,2%). A retração dos investimentos, o motor de arranque do crescimento, foi ainda maior (queda de 28% no acumulado entre 2014 e 2018), conforme pode ser visto na Tabela 1.

Tabela 1. Variáveis econômicas selecionadas: Brasil – 2011/2018

Ano	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
PIB variação real (%) (IBGE)	4,0	1,9	3,0	0,5	-3,5	-3,3	1,1	1,1
PIB per capita variação real (%) (IBGE)	3,1	1,0	2,1	-0,3	-4,4	-4,1	0,3	0,3
FBCF variação real (%) (IBGE)	6,9	0,8	5,8	-4,2	-14,1	-12,0	-2,5	4,1
Taxa de desocupação (%) (PNAD contínua)	-	-	7,2	6,8	8,3	11,3	12,8	12,3
Pessoas desocupadas (mil) (PNAD contínua)	-	-	6.991	6.657	8.305	11.430	13.188	12.782

Fonte: IBGE. Elaboração própria

Essa queda na acumulação provocou uma expressiva deterioração dos indicadores sociais, sobretudo no emprego. Os desocupados saltaram de 6,9 milhões, em 2013, para 12,7 milhões, em 2018, o que elevou da taxa de desocupação de 7,2% para 12,3% no mesmo período. A crise econômica brasileira criou as condições (recessão, desemprego, falências de empresas, desalento) para que as crises política e institucional prosperassem, sendo que estas, quando se ampliaram, passaram também a afetar negativamente a economia. Há, portanto, uma retroalimentação entre as crises em suas diversas dimensões, sem que necessariamente os fatos geradores das crises nos planos econômico, político e institucional tenham sido os mesmos.

2.1. A luta pela apropriação da renda entre o capital e o trabalho

No plano econômico, a crise brasileira suscitou um amplo debate a respeito de suas causas. As interpretações variaram desde os enfoques neoclássicos, de que a crise seria fruto do intervencionismo estatal (“nova matriz econômica”) e do desequilíbrio fiscal, até os mais heterodoxos, que viam a crise como uma decorrência da redução dos gastos autônomos (investimento e gastos do governo) ainda em 2011 e/ou das políticas contracionistas adotadas em 2015/2016⁵.

No campo heterodoxo, as interpretações sobre as causas da crise econômica, quase sempre, ficam circunscritas à discussão sobre acertos e erros da política econômica – dado o tipo de inserção externa brasileira –, como se o Estado brasileiro possuísse autonomia plena, diante das classes sociais, para comandar a acumulação. Mas somente em situações específicas o Estado possui esse tipo de autonomia, tais como em momentos de: profunda mobilização popular, de contextos autoritários em que ocorrem expressivas fusões entre o privado e o público, de situações de sólidas alianças interclasses ou em momentos de expressiva redução do poder dos segmentos dominantes, seja em virtude de depressões econômicas ou de estados de guerra.

⁵ Para uma discussão das interpretações heterodoxas, ver Serrano e Summa (2015) e Carvalho (2018).

O Estado não dispõe de um poder pleno, pois ele é a expressão das relações de exploração e dominação da sociedade dividida em classes e frações. Segundo essa perspectiva, o Estado: 1) é um campo e um processo estratégicos onde se entrecruzam núcleos e redes de poder das frações de classe do bloco no poder em suas disputas internas e com outras classes ou frações da sociedade; 2) é guiado por meio de uma combinação da autonomia relativa e da subordinação de determinados interesses de classe, interesses estes que são direcionados para o “centro de poder” do Estado; e 3) funciona como um elemento endógeno ao processo de acumulação do capital e de dominação de classe por meio do binômio repressão e ideologia (POULANTZAS, 1985; OLIVEIRA, 2004; PINTO & BALANCO, 2014; CODATO & PERISSINOTTO, 2001).

Nessa linha, a adoção de determinada política econômica não consegue ser explicada apenas pelo desenho de especialistas (no âmbito da teoria econômica) – como um campo destituído, à moda positivista ou lógico-dedutiva, de qualquer juízo de valor –, uma vez que uma escolha econômica expressa, em boa medida, os interesses, as influências e os conflitos entre as frações dos setores dominantes, bem como da maior ou menor autonomia relativa dos centros de poder do Estado.

É evidente que houve erros políticos e macroeconômicos nos governos Dilma – e não foram poucos – que afetaram negativamente o processo de acumulação e aceleraram a desestruturação da gestão estatal do Partido dos Trabalhadores (PT), a qual se orientou pela conciliação de classes tanto na esfera da acumulação (buscando manter a lucratividade e os ganhos salariais) como na capacidade de controlar os movimentos sociais. Esses erros aceleraram a ruptura da gestão petista conciliadora, mas não foram as causas geradoras, pois a mudança no cenário externo, os efeitos cíclicos da acumulação e a ampliação da luta de classes impediram a manutenção dessa estratégia sem gerar maiores desequilíbrios macroeconômicos (PINTO *et alii*, 2016; BOITO, 2012).

Entre 2010 e 2014, o governo Dilma manteve a linha geral da gestão estatal petista de conciliação de classes, configurada nos governos Lula, mas adotou mudanças no *mix* de política econômica (redução da taxa Selic em 2012; desvalorização cambial; ampliação das isenções fiscais para os empresários industriais; redução das tarifas de energia elétrica e preço dos derivados de petróleo; desaceleração dos gastos e investimentos públicos) com o objetivo de estimular o crescimento economia via investimento do setor privado. Para isso, buscou reduzir o papel dos investimentos e dos gastos da administração pública como motor de arranque da demanda agregada. Esses estímulos (pelo lado da oferta) estavam alinhados com a agenda dos industriais, especialmente a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP).

O novo *mix* de política econômica, porém, não obteve os resultados esperados em termos de crescimento, pois os estímulos não impulsionaram os investimentos privados no montante suficiente para compensar a redução dos componentes autônomos da demanda. Além disso, a economia já estava desacelerando em virtude da piora no cenário externo (após 2011) e dos impactos econômicos da operação Lava Jato. Segundo estimativas de Borges (2017), pesquisador do IBRE/FGV: “entre 40 e 60% da desaceleração do crescimento do PIB brasileiro em 2012-2016 parece ter refletido fatores exógenos (internacionais e domésticos [sobretudo impactos da Lava Jato]), outros 30% decorreram de uma provável subestimação do crescimento neste período. O restante (cerca de 10% a 30%) poderia ser atribuído a erros de política e a outros fatores não identificados claramente”.

A piora do cenário externo após 2011 foi ainda reflexo dos efeitos da crise internacional de 2008, em virtude da desaceleração da China e do retorno das políticas de austeridade na Europa e nos países da periferia. Tal situação gerou dificuldades na realização das mercadorias no plano do mercado mundial, impactando na queda dos preços e das quantidades das *commodities* que o Brasil exporta. Isso provocou uma reversão dos termos de troca brasileiro (queda de 21% entre 2011 e 2015) que afetou negativamente a renda,

o balanço de pagamentos, o câmbio e os investimentos, sobretudo os das indústrias de *commodities* intensivas em capital (petróleo e gás, siderurgia, papel e celulose, mineração, etc.), que possuem importante participação na economia brasileira.

Em linhas gerais, os estímulos governamentais (isenções fiscais e redução dos custos de energia e combustíveis) – a despeito de não terem estimulado os investimentos privados –, por um lado, desaceleraram a queda nas taxas de lucros em curso desde 2011 e, por outro, conseguiram sustentar e expandir, temporariamente, o emprego e os salários. O resultado disso foi a redução da capacidade fiscal do governo, que passou a utilizar com maior amplitude a “pedalada fiscal” – retardar o repasse aos bancos públicos e privados para efetuar o pagamento de despesas do governo.

No que tange às taxas de lucros, verificou-se uma redução nas taxas de rentabilidade dos setores econômicos mais relevantes entre 2011 e 2014, com a exceção do setor bancário-financeiro e do setor de alimentos e bebidas. Ao se comparar esse período com 2007-2010, verifica-se que as taxas de rentabilidade média anual sobre os patrimônios líquidos das 500 maiores empresas (não financeiras), das construtoras (seis maiores do setor), da produção de petróleo e coque (Petrobras) e das empresas de fabricação de aços e derivados (as seis maiores do setor) caíram de forma expressiva, como pode ser visto na Tabela 2.

Tabela 2. Rentabilidade sobre o patrimônio líquido (%) – 2007 a 2014; médias anuais

	500 maiores empresas (não bancárias)	Setor bancário-financeiro	6 maiores construtoras	Auto-móveis e ônibus	6 maiores Alimentos e Bebidas	Petróleo, gás, refino e coque (Petrobras)	6 maiores siderúrgicas
2007-10	10,1	20,7	15,9	64,4	11,6	18,4	21,1
2011-14	5,3	21,5	10,6	32,0	14,9	4,0	1,5

Fonte: Revista Exame (Maiores e Melhores). Elaboração própria.

Cabe observar que a expectativa de lucro futuro (obtido após a produção e a venda das mercadorias), que leva em conta variações na taxa de lucro presente, é o guia das decisões capitalistas de produzir e investir. Nesse sentido, um aumento (uma queda) na taxa de lucro corrente melhora (piora) as expectativas da lucratividade que tendem a afetar positivamente (negativamente) os planos de investimento das empresas, implicando a ampliação do produto e o emprego. Portanto, a taxa de lucro é uma variável central para a tomada de decisão de investir das empresas, sendo determinada pelo padrão de progresso técnico e pela luta de classes entre capital e trabalho (THEODOSIO, 2019).

No que diz respeito ao emprego e à renda, as isenções governamentais dadas aos empresários foram negociadas como contrapartida da manutenção do emprego nas indústrias beneficiadas, reduzindo ainda mais a taxa de desocupação, que já vinha declinando. Com isso, materializou-se a incorporação de uma enorme massa de “ex-condenados” do sistema, nos termos de Fernandes (1981), à condição de assalariados ou proletários, reduzindo o exército industrial de reserva brasileiro (a taxa de desocupação alcançou 6,8% em 2014 – vide Tabela 1). Conseqüentemente, aumentou o poder dos trabalhadores em sua luta pela maior apropriação da renda (segundo o DIEESE, o número de greves no setor privado alcançou o total de 1.106 em 2013 – maior valor nos últimos 25 anos).

Este cenário, associado aos aumentos do salário mínimo dados pelo governo (expansão real de 11% no acumulado entre 2011 e 2014), implicou o aumento de 4,6% do rendimento médio real habitualmente recebido pelas pessoas com rendimento de trabalho no acumulado entre 2013 e 2014. Segundo a PNAD do IBGE, esse crescimento do rendimento do trabalho foi ainda maior nos segmentos da construção (4,9%), dos serviços domésticos (9,1%), da agricultura e pecuária (7,1%).

A elevação dos rendimentos reais do trabalho, associada às quedas das taxas de lucro, reascendeu a luta entre o capital e o trabalho, que fora amenizada no governo Lula em virtude da conjuntura internacional favorável

(dado o efeito China). Aquela conjuntura possibilitou um período atípico, em foi que possível configurar um “jogo de ganha-ganha” entre as classes – um tipo de coalizão instável entre as burguesias (industrial, financeira e agrícola) e os sindicatos.

Assim, com a crise internacional de 2008, o “jogo de ganha-ganha” foi se tornando paulatinamente insustentável, mas o *mix* da política econômica do governo Dilma manteve as linhas gerais da conciliação. No longo prazo isso desembocou na deterioração fiscal, pois a manutenção e a ampliação das isenções tributárias reduziram as receitas tributárias – que já vinham caindo com a desaceleração da economia, fruto do cenário externo e dos impactos econômicos negativos da Lava Jato. Essa situação aconteceu quando as despesas financeiras do setor público estavam crescendo com o pagamento de juros (R\$ 1.467 bilhões no acumulado entre 2013 e 2016), em virtude da elevação da taxa Selic.

2.2. O ajuste sobre o trabalho

No plano da regulação, o governo petista de Dilma perdeu a capacidade de controlar os movimentos sociais a partir das “jornadas de junho de 2013”. Apesar da heterogeneidade, as jornadas foram constituídas majoritariamente por trabalhadores jovens com renda entre um e cinco salários-mínimos, que reivindicavam, entre outros motivos, melhorias nos transportes públicos e redução de suas tarifas, melhorias na saúde e rejeição do sistema político (SAMPAIO, 2016; MATTOS, 2016).

A dificuldade da gestão Dilma em garantir as taxas de lucros e em controlar os conflitos sociais provocou uma paulatina desconfiância dos setores dominantes. Eles começaram, em momentos diferentes de seu governo, a defender a redução do conflito distributivo por meio da redução dos custos trabalhistas e dos gastos públicos.

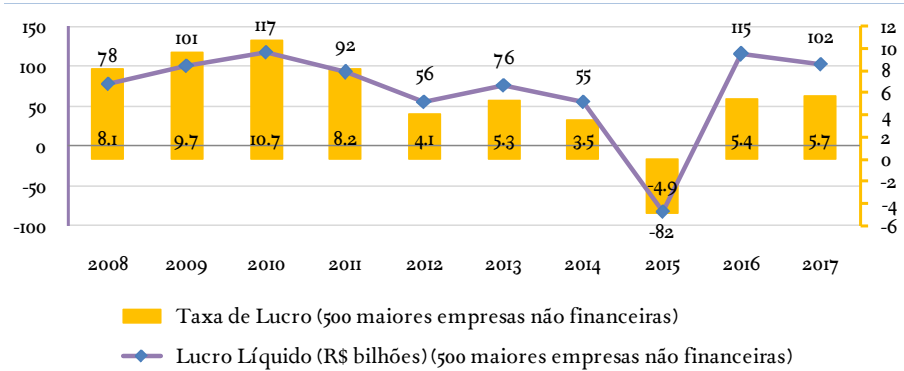
A campanha eleitoral de 2014 explicitou a perda de legitimidade da maneira de governar petista junto ao bloco no poder e à classe média tradicional.

No caso da classe média, esse posicionamento foi fruto da queda de seu poder de consumo e do desconforto oriundo da “ascensão social” dos extratos de baixa renda, dada sua identidade antipopular, nos termos de Souza (2017). Diante disso, Dilma Rousseff adotou em sua campanha um discurso voltado aos segmentos mais pobres e aos movimentos sindicais e sociais, prometendo a continuidade da elevação da renda do trabalho e da inclusão social.

Mas antes mesmo de iniciar o segundo mandato, Dilma caminhou numa direção oposta ao prometido, ao adotar políticas econômicas ortodoxas (austeridade), traduzidas em um ajuste fiscal, na elevação da taxa Selic (de 10,9%, em 2014, para 13,5%, em 2015) e em propostas de mudanças nas leis trabalhistas e previdenciárias. Essas medidas aprofundaram a desaceleração econômica, já em curso, transformando o baixo crescimento numa profunda recessão, que impactou na elevação do desemprego (Tabela 1) e na redução de 0,2%, no acumulado entre 2015 e 2016, da renda média real dos trabalhadores. Em contraste com o período 2011/2014, essa queda foi ainda maior para os trabalhadores dos segmentos da construção (4,9%), dos serviços domésticos (9,1%), da agricultura e pecuária (7,1%), segundo a PNAD/IBGE.

A despeito de qualquer estratégia, a política econômica ortodoxa, todavia, não reestabeleceu a legitimidade entre o bloco no poder e o PT, pois as taxas de lucro dos segmentos não financeiros continuaram caindo em 2015, voltando a se recuperar em 2016 e 2017, mas ainda em patamares baixos, conforme pode ser visto no Gráfico 1. Seu efeito, ao contrário, foi provocar a fissura entre o governo Dilma e sua base social – os mais pobres e os movimentos sindicais e sociais – em virtude da queda do emprego e da renda dos trabalhadores. Vale ressaltar que a lucratividade dos bancos se manteve em um patamar elevado, mesmo durante a recessão.

Gráfico 1. Taxa de lucro e lucro líquido das 500 maiores empresas não financeiras



Fonte: Revista Exame (Maiores e Melhores). Elaboração própria.

A crise de acumulação em 2015, que gerou a queda tanto na renda do trabalho como no lucro dos segmentos não financeiros, não reduziu o conflito distributivo, mas, ao contrário, ampliou-o, pois os lucros caíram numa velocidade maior que os rendimentos do trabalho. Ou seja, tanto os salários como os lucros, em 2015, seguiram numa espiral em queda livre.

Não por acaso, naquele cenário, o bloco no poder e suas frações passaram a patrocinar publicamente e junto aos seus representantes no Congresso a tese da inevitabilidade das reformas, tendo como objetivo realizar um enorme ajuste sobre a remuneração do trabalho e os gastos sociais do Estado, sob o argumento de que tais medidas destravariam a acumulação. Os setores dominantes se unificaram em torno do juízo de que a única alternativa para destravar a acumulação seriam as reformas neoliberais (trabalhista, previdenciária e do teto dos gastos), que repassavam o ajuste dos custos da crise para os trabalhadores – um “consenso da insensatez” dos setores dominantes.

Foi com essa plataforma (documento *Uma Ponte para o Futuro*) que o vice-presidente Michel Temer do PMDB se colocou como uma alternativa à presidenta Dilma. A partir disso, os segmentos dominantes passaram a apoiar o golpe parlamentar, metamorfoseado de *impeachment* – que será detalhado mais à frente –, o que foi central para Temer alcançar a presidência.

Assim como em outros momentos históricos, a classe dominante brasileira “[...] burlou [e burla] de maneira permanente e recorrente as leis vigentes, sacadas a fórceps de outros quadros históricos” (OLIVEIRA, 2012, p. 10) e adota uma resistência “[...] ultraintensa à mudança social”, voltando-se de forma “sociopática” para “a preservação pura e simples do *status quo* [defesa de privilégios e do lucro a qualquer custo]” (FERNANDES, 1962, p. 211).

O governo de Michel Temer, iniciado em maio de 2016, após o afastamento temporário de Dilma Rousseff (que se tornou definitivo a partir de agosto do mesmo ano), aprofundou a política econômica ortodoxa implementada em 2015, promovendo mudanças institucionais neoliberais, tais como a aprovação do teto dos gastos e da reforma trabalhista. Isso expressou a defesa dos privilégios e do lucro a qualquer custo dos setores dominantes, mesmo que implicasse passar por cima das regras (golpe parlamentar) e em empurrar parte expressiva da população à condição de enorme massa de condenados do sistema.

A aposta era que essa política ortodoxa e as reformas criariam um ambiente de confiança para os empresários, que passariam a investir. A “fada da confiança” *deper si* não trouxe, porém, os investimentos nem o crescimento esperado em 2017 e 2018 (ver Tabela 1).

3. A Lava Jato e a crise institucional

A crise de acumulação e realização de capital foi atravessada pela crise institucional fruto dos impactos do mecanismo utilizado pela operação Lava Jato para combater a corrupção. A sobreposição da crise econômica à institucional tem criado uma forte instabilidade política e social no Brasil, em que os interesses externos são os maiores beneficiados.

3.1. O mecanismo da Lava Jato: a instabilidade como instrumento de poder

A origem da crise institucional em curso foi a flexibilização, ou mesmo a quebra, do regramento jurídico (leis e Constituição) no julgamento da Ação Penal 470 (AP 470), conhecida como Mensalão⁶, pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Para Santos (2017, p. 168) “o nervo jurídico do argumento vitorioso no julgamento da AP 470 fraudou a lógica política e constitucional [...]” ao criar a “disjunção epistemológica entre ser inocente e não ser culpado” e a “imputação de possibilidade objetiva e causalidade adequada” (a versão do STF do domínio de fato). Para esse autor, esse foi o primeiro momento de intervenção jurídica na ordem política e, conseqüentemente, o primeiro embrião do mecanismo de flexibilização do regramento jurídico atrelado à falsa premissa de que se estaria construindo “uma solução nova para um problema novo (o da corrupção sistêmica)” (SANTOS, 2017, p. 168).

Com a operação Lava Jato, esse mecanismo de flexibilização do regramento jurídico foi alçado a um novo patamar. Em resumo, os instrumentos “extraordinários” adotados pela operação foram legitimados: (i) pelos grandes meios de comunicação; (ii) pelo STF, via relatoria do Ministro Teori Zavascki, que, em 2014, decidiu rever sua posição e devolver a competênciad as ações penais que envolviam deputados citados para o juiz de 1ª instância

⁶ Mensalão é o nome dado à compra de votos de parlamentares no Congresso Nacional do Brasil, que ocorreu entre 2005 e 2006, por parte de membros da base de apoio do governo Lula no Congresso, sendo objeto da ação penal de número 470, movida pelo Ministério Público no Supremo Tribunal Federal (STF).

Sergio Moro; e (iii) pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF 4) no julgamento da conduta do juiz Sérgio Moro, em 2016, quando o mesmo retirou o sigilo da gravação telefônica entre a presidente Dilma e o ex-presidente Lula.

Com essa grande legitimidade junto à opinião pública e com um poder institucional quase que “ilimitado”, o mecanismo adotado pela Lava Jato (conduções coercitivas, prisões preventivas sem prazo definido, entre outras medidas) no combate à corrupção adquiriu um novo *status*. Longe de ser obra do acaso, a operação adotou uma estratégia muito clara e consciente. Uma das evidências disso é o artigo de 2004 escrito pelo próprio juiz Sérgio Moro a respeito da Operação Mãos Limpas da Itália⁷, que resumia este mecanismo, a saber: vazamento/publicidade para os meios de comunicação → para gerar instabilidade → deslegitimação política (Congresso e Executivo) → legitimidade da operação junto à opinião pública (aumento do seu poder) → pressão sobre as instâncias superiores do judiciário, em especial o STF, para que essas não coibissem a flexibilização das leis (MORO, 2004).

Em outras palavras, a operação Lava Jato precisou gerar instabilidade política (um dos elementos centrais de sua estratégia), por meio de vazamentos ilegais para a imprensa, para pressionar os agentes políticos e as instâncias superiores do judiciário para prosseguir no combate à corrupção. Para que esta estratégia fosse efetivada, fez-se necessário formar um consórcio não formal entre a Lava Jato em Curitiba e os grandes meios de comunicação (Globo, Bandeirantes, Folha, Estadão). Com esse consórcio, foi possível legitimar o mecanismo, junto à opinião pública, sem que fossem investigados os crimes de abuso de autoridade. Os fins (combate à corrupção e a refundação do Brasil) justificariam os meios.

⁷ A Operação Mãos Limpas (*Manipulite*) foi uma grande investigação judicial realizada na Itália, ao longo da década de 1990, que visava esclarecer casos de corrupção que envolviam políticos, funcionários públicos e grandes grupos empresariais italianos (Enel, Eni, Fiat, Ferruzzi, Montedison) (DAVIGO, 2019).

O próprio juiz Sérgio Moro explicita a necessidade do apoio da opinião pública e da deslegitimação do sistema político para o avanço desse tipo de operação. Em suas palavras:

A deslegitimação [política], ao mesmo tempo em que tornava possível a ação judicial, era por ela alimentada. [...] O processo de deslegitimação foi essencial para a própria continuidade da operação *manipulite*. Não faltaram tentativas do poder político para interrompê-la. [...] Na verdade, é ingenuidade pensar que processos criminais eficazes contra figuras poderosas, como autoridades governamentais ou empresários, possam ser conduzidos normalmente, sem reações. [...] a opinião pública, como ilustra o exemplo italiano, é também essencial para o êxito da ação judicial [...]. (MORO, 2004, p. 57)

Ele segue afirmando a respeito da importância da publicidade e de agir em conjunto com a mídia para deslegitimar a classe política: “A publicidade [...] garantiu o apoio da opinião pública às ações judiciais, impedindo que as figuras públicas investigadas obstruíssem o trabalho dos magistrados, o que, como visto, foi de fato tentado. Há sempre o risco de lesão indevida à honra do investigado ou acusado” (*ibidem*, p.59).

Por um lado, o mecanismo adotado pela operação Lava Jato reforçou o poder dos grandes meios de comunicação, constituindo-se numa fração com capacidade de exercer força econômica e política. Por outro, garantiu maior poder da operação no aparelho de Estado e junto à população. No contexto de crise econômica e com apoio expressivo, a operação Lava Jato, que nasceu desvinculada do bloco no poder, conseguiu deslocar o centro de poder do Estado brasileiro para suas mãos, com o objetivo de seguir na caçada à corrupção que, para eles, resultaria na refundação do Brasil, deixando para trás o capitalismo brasileiro patrimonialista.

Isso permitiu que a operação avançasse no combate à corrupção sem que as hierarquias superiores do judiciário e parte do sistema político estancassem o seu mecanismo de flexibilização das regras, o qual é sustentado pela sua capacidade de gerar instabilidade (na linguagem coloquial, a sua força para “balançar o barco Brasil”).

Assim, com base em princípios supostamente éticos, empreendeu-se a completa criminalização da relação entre o bloco no poder e o Estado, relação que ocupa um lugar central na reprodução do capital, supondo-se que seria necessária e possível uma completa separação entre interesses privados e públicos.

Nesse sentido, os integrantes da operação Lava Jato, no plano argumentativo, estão imbuídos da missão de refundar o Brasil. Ou seja, desejam expurgar e cortar as árvores contaminadas pela corrupção para que novas flores e árvores possam nascer puras e livres do pecado original. Rodrigo Janot, o Procurador Geral da República, explicitou esta missão redentora ao comparar a refundação do Brasil, promovida pela Lava Jato, com o fim da escravidão, ao afirmar que: “[...] da mesma forma que o Brasil, há mais de cem anos, descartou a escravidão e o sistema que simbolizava a resistência ao seu fim, hoje também a sociedade brasileira está pronta e sedenta por uma outra virada histórica: o fim da impunidade e o duro combate à corrupção no trato da coisa pública” (JANOT, 2016, p. 6).

Para que possamos compreender essa identidade e interesse de classe, é preciso apresentar o perfil desses agentes públicos. Os componentes da Lava Jato (juízes, procuradores e delegados federais) são funcionários públicos regidos por normas do direito administrativo e pelas exigências do sistema burocrático weberiano – que exige o combate a corrupção quando esta é descoberta por meio do devido processo legal –, mas também são influenciados pela ideologia, pelos interesses e pelas identidades próprias da classe média alta brasileira, marcada pelo messianismo (BOITO, 2016). Em termos de remuneração, eles ganham entre 30 e 37 salários mínimos – inclusive, alguns acima do teto constitucional –, sendo majoritariamente formados por bacharéis em direito (procuradores, juízes e delegados federais). Quanto aos procuradores e promotores do Ministério Público Federal (MPF), Lembruber *et alii* (2016) afirmam que eles apresentam um perfil elitizado, e se voltam cada vez mais ao combate à criminalidade, relegando a um

segundo plano a defesa dos direitos e da justiça social da população, que também é uma das funções do MPF.

A recompensa dessa tarefa “dura e difícil” dos integrantes da Lava Jato, em terras tupiniquins, dá-se através de maiores salários, maiores benefícios, maiores poderes legais, inclusive para gerir fundos bilionários oriundos dos pagamentos de multas (da Petrobras e da Odebrecht) ao governo dos EUA, os quais foram redirecionadas para a operação Lava Jato de Curitiba⁸. Ou seja, os integrantes dessa operação seriam uma elite moral e intelectual isenta dos interesses particularistas e apta a salvar o país. Pode-se interpretar isto como sendo uma expressão do messianismo muito característico da história da classe média brasileira, tal como foi o Movimento Tenentista da década de 1920.

Segundo Fornazieri (2016), a Lava Jato foi erguida pelo MPF como uma rebelião procuradorista/lavajatista, que possui similitudes e diferenças com o movimento dos tenentes de 1920, o qual, como se sabe, buscava combater a corrupção e atacar a forma política da República Velha. Esses dois movimentos estão associados às classes médias brasileiras, indo além de sua identificação burocrática de funcionários públicos.

O Movimento Tenentista, porém, diferentemente do projeto “lavajatista”, apresentava um projeto para a nação, no qual o fortalecimento do Estado e o avanço da industrialização ocupavam lugar de destaque. Os ecos desse movimento refletiram-se na chegada ao poder de Getúlio Vargas e de seu projeto industrializante (BOITO, 2016; FORNAZIERI, 2016).

Por outro lado, o “lavajatismo” tornou-se um movimento que não aponta um projeto político para o país, a despeito de se comportar como um partido de classe média, pois acredita que o combate à corrupção salvaria o país *deper si*. Para eles, a separação (criminalização) completa entre os interesses privados (mercado) e públicos (Estado) diminuiria a corrupção e geraria

⁸ Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/03/15/alexandre-de-moraes-suspende-acordo-entre-petrobras-e-forca-tarefa-da-lava-jato.ghtml>.

crescimento econômico *deper si* – por trás dessa lógica haveria uma espécie simplificada de teoria da busca da renda (*rentseeking*), mesmo que alguns deles não tenham tido contato com essa literatura. Outro Ministro do STF, Luís Barroso, um dos mais veementes defensores lavajatistas, explicita isso ao afirmar que a corrupção brasileira seria fruto do “patrimonialismo, decorrente da colonização ibérica, marcada pela má separação entre a esfera pública e a esfera privada”; e da “onipresença do Estado, que exerce o controle da política e das atividades econômicas” (BARROSO, 2019, p. 10).

Como visto, os integrantes da Lava Jato adotam ao mesmo tempo um discurso argumentativo compatível com a burocracia weberiana e messiânico no que diz respeito à estratégia de refundação do Brasil. Dada a combinação entre elementos discursivos, estratégias e ideologia, denominaremos os integrantes da Lava Jato de weberianos-messiânicos. É evidente que esses dois conceitos são contraditórios quando utilizados juntos, mas essa contradição é a expressão do mecanismo utilizado pelos integrantes da força tarefa que combate a corrupção existente (conforme estabelecido pela sua função pública) utilizando mecanismos de flexibilização do regramento jurídico (“solução nova para um problema novo”), para refundar o capitalismo patrimonialista brasileiro (“messianismo”).

É evidente que a corrupção deve ser combatida por meio de processos legais, no entanto, os weberianos-messiânicos criminalizaram, neste interregno, quase qualquer tipo de relação entre o privado e o público e demoraram em realizar os acordos de leniência com as empresas envolvidas em ilícitos. Isso provocou uma desestruturação de empresas e de suas cadeias produtivas, gerando uma destruição das bases produtivas, econômicas e sociais brasileiras, as quais são necessárias a qualquer projeto de nação.

Estimar os impactos diretos e indiretos da Lava Jato sobre a economia brasileira não é uma tarefa trivial, pois havia e há fatores outros que afetaram os resultados econômicos. Apesar disso, as consultorias Tendência e GO Associados estimaram, de forma aproximada, que essa operação contribuiu negativamente entre 2,0 e 2,5% ao ano nas quedas de 3,8% e 3,6% do PIB em

2015 e 2016, respectivamente⁹. Ou seja, mais da metade da recessão, entre 2015 e 2016, decorreu dos efeitos da Lava Jato, sobretudo nos setores de petróleo e de sua cadeia produtiva (metal-mecânica, indústria naval, etc.), da construção civil e da engenharia pesada.

Além desses impactos econômicos negativos, o mecanismo utilizado pela Lava Jato quando posto em movimento criou uma espiral de instabilidade e de deslegitimação de instituições centrais (políticas e do judiciário), em virtude das lutas pela sobrevivência individual e de grupos, que foi se retroalimentando a cada nova rodada da reação dos atores envolvidos e da contrarreação da Lava Jato.

Nesse sentido, vale ressaltar que até a divulgação da gravação entre Joesley Batista, dono do frigorífico JBS, e o presidente Michel Temer – ato que será descrito à frente –, a capacidade de gerar instabilidade, como instrumento de poder, estava sob controle da operação Lava Jato. No entanto, a partir daquele momento diversos atores e forças sociais passaram também a utilizar esse instrumento, o qual, quando utilizado por diversas forças sociais, tem levado a uma deslegitimação das instituições, provocando uma guerra de todos contra todos que inviabiliza a recuperação econômica e a construção de um consenso político que possibilite algum rumo para o país. Logo, “a única racionalidade de um processo insano como esse só pode ser encontrada nos interesses externos e naqueles que internamente os representam” (BICALHO, 2016, p. 2).

3.2. A Lava Jato e os interesses externos

A existente colaboração entre o Departamento de Justiça dos Estados Unidos ea Lava Jato nos lança luz a respeito da conexão entre os interesses externos e internos. Para muitos analistas, as primeiras informações sobre a

¹⁰ Segundo matérias do Valor e do G1, do Grupo de comunicação Globo. Disponível em: <https://www.valor.com.br/valor-investe/casa-das-caldeiras/4672327/o-efeito-da-lava-jato-no-pib-se-confirmou-diz-gesner-olivei>; <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/12/sem-lava-jato-recessao-poderia-ser-3-vezes-menor-dizem-consultorias.html>.

corrupção na Petrobras e suas conexões com as empresas líderes da construção civil nacional, obtidas pela Lava Jato em Curitiba, teriam vindo do Departamento de Justiça americano, repassadas, provavelmente, pela Agência Nacional de Segurança (NSA), a mesma Agência que espionou a Petrobras por estar interessada na exploração em águas profundas da camada pré-sal (BANDEIRA, 2016; METRI, 2016; ROCHA, 2016).

Isso não significa dizer que há um cérebro da Lava Jato fora do país, mas sim que ocorreu convergências de interesses entre agentes externos e internos. Os órgãos de inteligência americanos, ao passarem as informações sobre a corrupção na Petrobrás, inocularam uma bactéria perigosa no organismo institucional brasileiro¹⁰, mas que, provavelmente, poderia ter sido contida por anticorpos institucionais básicos em sua fase inicial de proliferação.

No entanto, a bactéria foi se nutrindo e ganhando força em virtude dos alimentos fornecidos (crise econômica, republicanism tupiniquim de Dilma Rousseff, flexibilização do regramento jurídico, legitimidade da Lava Jato, *impeachment*/golpe parlamentar, messianismo) por diversas forças sociais nacionais (frações de classe, políticos, burocracia estatal, classes médias, STF, etc.) que buscavam alcançar seus interesses num contexto de crise econômica e política.

Essas forças sociais achavam que, cada uma delas individualmente, poderiam conter a contaminação bacteriana ou direcioná-la para destruir seus competidores, adversários e desafetos. Com isso, a bactéria ganhou uma força inimaginável e segue deixando um rastro de degradação institucional e de desestruturação de bases produtivas.

No que diz respeito aos interesses internos (integrantes da força tarefa), a colaboração com órgãos norte-americanos permitiu acessar informações sobre os mecanismos de corrupção intrínsecos do capitalismo patrimonialista

¹⁰ A estratégia de guerra híbrida (táticas de guerra não convencional) tem sido uma prática adotada pelas grandes potências para desestabilizar os seus oponentes ou quem não segue as suas linhas. Isso vale tanto para os EUA, na Ucrânia e na Síria, como para a Rússia na eleição dos EUA e para a atuação da China na guerra cibernética. Para uma análise detalhada disso, ver Escobar (2014) e Korybko (2018).

brasileiro, criando, para eles – em seus delírios liberais difusos e messiânicos – as condições para “passar a limpo” o país, sendo necessário, para isso, um período de expurgação em que o combate à corrupção mais do que compensaria a deslegitimação política e institucional e a desestruturação das empresas brasileiras.

A desestruturação das bases produtivas e institucionais brasileiras interessa, sim, aos agentes externos, especialmente aos norte-americanos e seu Estado nacional, pois isso (i) possibilitou a abertura da exploração do pré-sal para as empresas estrangeiras e (ii) a ampliação de vendas de equipamentos para essa exploração por empresas estrangeiras, como a americana Halliburton; (iii) desestabilizou o engajamento do Brasil nos arranjos configurados pelos BRICS; (iv) desestabilizou a presença das empresas de construção civil nacional (Odebrecht, OAS, Camargo Correa) na América Latina e África, abrindo espaços para novos entrantes; (v) permitiu a compra da Embraer pela empresa norte-americana Boeing; e (vi) possibilitou o acordo de uso da base de Alcântara pelos EUA (BANDEIRA, 2016; METRI, 2016; ROCHA, 2016; PINTO, 2019).

É sabido que, no tabuleiro do sistema internacional, os Estados nacionais mais poderosos patrocinam ou auxiliam o ataque contra outra estrutura econômica e institucional de menor envergadura. Nesse sentido, os agentes governamentais americanos que colaboram com a Lava Jato têm como objetivo maior (em essência) a defesa dos interesses do seu país (do seu Estado e de suas empresas), sendo que a defesa abstrata e idealizada contra a corrupção é apenas a aparência desse processo de colaboração.

Por outro lado, os condutores da Lava Jato não percebem esse tipo de movimento, pois eles estão enraizados em uma visão liberal difusa (combate ao capitalismo patrimonialista) e messiânica, sem levar em conta os interesses nacionais. Isso pode ser exemplificado com a iniciativa de uma instituição nacional (MPF brasileiro) em ajudar autoridades dos Estados Unidos a aplicar uma multa milionária contra a empresa brasileira Embraer – que foi

acusada de pagamento de suborno para autoridades da República Dominicana durante negociações para venda de aviões.

Não seria demasiado lembrar que a Embraer – que foi comprada recentemente pela Boeing americana –, a Petrobras e a Odebrecht atuam no mercado internacional competindo com empresas norte-americanas e europeias. Poderíamos imaginar que algum procurador norte-americano repassaria informações de suas empresas nacionais para procuradores de outros países como o Brasil? Quando as empresas se internacionalizam, os Estados nacionais funcionam como ponta de lança nesses processos, defendendo os interesses de suas empresas transnacionais em espaços estrangeiros.

Em linhas gerais, é possível afirmar que a criminalização da operacionalidade da acumulação capitalista brasileira, por parte da Lava Jato, tem funcionado como um mecanismo de desestruturação de empresas e de suas cadeias, o que abriu espaço para a entrada de empresas internacionais.

4. A crise brasileira em três atos: do golpe parlamentar de 2016 à vitória do capitão Bolsonaro

Após apresentar os principais elementos constitutivos da crise brasileira, cabe agora apresentar os principais fatos estilizados, desde o *impeachment* de 2016, passando pelo governo Temer e o efeito Joesley, até a vitória eleitoral do capitão Jair Bolsonaro.

4.1. Primeiro ato – O *impeachment* de Dilma Rousseff (o golpe parlamentar de 2016)

Apoiada na alta popularidade nos primeiros anos do seu governo (79% em março de 2013, segundo pesquisa CNI/Ibope), a presidenta Dilma agiu de forma voluntarista – sem uma sólida aliança interclasses e/ou uma intensa mobilização política dos trabalhadores – ao tentar enquadrar os aliados fisiológicos da sua base de apoio no Congresso (cena política) e os empresários (o bloco no poder do capitalismo brasileiro), especialmente os bancos

em 2012 (SINGER, 2015). Ao estilo “weberiano tacanho”, ela avaliou que o seu poder estatal seria fruto de uma força própria, distinta do poder de classe e da luta entre trabalho e capital, o que possibilitaria realizar mudanças na *mix* da política econômica. A ex-presidente foi vítima de sua própria armadilha por acreditar que o Estado teria autonomia plena para comandar os processos de acumulação e de dominação.

Ao longo do primeiro mandato, o governo Dilma foi gradualmente perdendo capacidade organizativa e força política para pautar sua agenda no Congresso, abrindo espaço para que o deputado Eduardo Cunha (PMDB) se tornasse presidente da Câmara – sendo ele que, em 2 de dezembro de 2015, deu início ao processo de impedimento de Dilma. Para muitos analistas políticos, a dificuldade de Dilma em negociar e atuar no contexto do “presidencialismo de coalizão” teria sido a principal causa de seu *impeachment*. Ao adotarem essa explicação, eles interpretam a realidade de forma fenomenológica (na esfera da aparência) e acabam adotando a disputa partidária como o elemento original da crise atual (disputas entre PSDB e PT, por exemplo).

É fato que o sistema partidário deve ser levado em conta para entender a crise; mas o sistema político representa as práticas políticas e os interesses dos setores dominantes/bloco no poder nas suas relações com o Estado. É no âmbito dessas relações que é expresso o poder real (nível da essência) e se materializam as relações entre o bloco no poder e o Estado (e suas políticas).

Diante das dificuldades nas negociações políticas, da desaceleração econômica, das “jornadas de junho de 2013” e do acirramento do conflito de classes, a presidenta recuou em boa parte das medidas adotadas no início de seu mandato (entre 2011 e 2012), exceto em relação às desonerações fiscais para o setor privado e aos aumentos do salário mínimo. A tensão, tanto no sistema político como no bloco no poder, aumentava a cada dia e ganhou um novo patamar com a Lava Jato em 2014. Como visto anteriormente, a presidenta Dilma iniciou o seu segundo mandato buscando restabelecer a legitimidade, junto aos setores dominantes, por meio da adoção de uma

política econômica ortodoxa e da proposição de reformas trabalhistas e previdenciária. Essas medidas empurraram a economia para uma profunda recessão.

É interessante notar que, apesar da recessão e das dificuldades da cena política, os setores dominantes (Rede Globo, industriais nacionais, oligarquias fundiárias, segmentos financeiros nacionais e agronegócio), até agosto de 2015, enxergavam o impedimento da presidenta Dilma como um processo que poderia agravar ainda mais a crise econômica, sobretudo porque a oposição (PSDB, DEM e parte do PMDB) não chegava a um acordo. Com isso, passaram a emitir sinais para os seus representantes no Congresso de que eram contra o *impeachment*, pelo menos no curto prazo, pois ainda acreditavam que o governo Dilma poderia realizar as reformas que lhes interessavam (PINTO *et alii*, 2016).

Naquele momento, os setores dominantes brasileiros, apesar de não terem uma alternativa, se unificaram em torno do juízo de que a única alternativa para destravar a acumulação seria as reformas neoliberais, que repassavam o ajuste dos custos da crise de acumulação para os trabalhadores, pois, para eles, os entraves ao crescimento seriam fruto das políticas de ganhos reais do salário, da ampliação das políticas de proteção e dos gastos públicos com as políticas universalizantes (saúde e educação), decorrentes da Constituição de 1988.

O PMDB, especificamente, percebeu que dificilmente o bloco no poder apoiaria o impedimento da Dilma sem uma alternativa de sucessão (entre os partidos de oposição) e sem propostas concretas de política econômica e de reformas neoliberais. Assim, construiu essa proposta, expressa no documento *Uma Ponte para o Futuro*¹¹, que se adequava aos interesses dos setores dominantes.

¹¹ Documento disponível em: <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>

Com um projeto em mãos, os segmentos dominantes e os grandes empresários passaram a apoiar o impedimento da presidenta Dilma, a partir do final do ano de 2015. Isso permitiu que o então vice-presidente, Michel Temer (PMDB), fosse alçado ao cargo de presidente. O próprio, em discurso para investidores no EUA em setembro de 2016, admitiu que o impedimento somente ocorreu na medida em que o governo anterior não adotou o programa das reformas (VIEIRA, 2016).

Além disso, tão importante quanto o projeto econômico, foi a promessa feita pelo presidente Temer (e pela cúpula do PMDB) aos vários partidos (inclusive ao PSDB) de deter a operação Lava Jato por meio do STF ou por meio de mudanças constitucionais. A delação premiada de Sérgio Machado (ex-presidente da Transpetro, subsidiária da Petrobras), que gravou várias conversas dos principais líderes do PMDB, não deixa dúvidas sobre esse lado do acordo em troca do apoio ao *impeachment*¹². Parar a Lava Jato era a outra parte do acordo do PMDB (com o bloco no poder e os partidos políticos) para alcançar a presidência por meio do golpe parlamentar metamorfoseado de *impeachment*. Pelo lado do bloco no poder (grandes empresários), interromper a Lava Jato significaria restabelecer as relações entre o bloco no poder e o Estado de forma mais tradicional e estável.

¹² Essa passagem da delação de Sérgio Machado não deixa dúvidas a respeito da tentativa do PMDB em barrar a Lava Jato, com o apoio do PSDB: “QUE depois disso, o depoente [Sérgio Machado] tornou a BRASÍLIA nos dias 10 e 11 de março de 2016; QUE nestes dois dias conversou com os SENADORES ROMERO JUCÁ, RENAN CALHEIROS e com o ex-presidente SARNEY, primeiro com cada um e depois com o SENADOR RENAN CALHEIROS e SARNEY juntos; QUE novamente falaram sobre o que se estava pensando acerca da Operação Lava Jato e o que poderia ser feito para limitá-la; [...] QUE a primeira conversa foi com o SENADOR ROMERO JUCÁ, na casa deste, no PMDB, em Brasília/DF; QUE o SENADOR ROMERO JUCÁ confidenciou SOBRE tratativas com o PSDB nesse sentido facilitadas pelo receio de todos os políticos com as implicações da OPERAÇÃO Lava Jato; QUE essas tratativas não se limitavam ao PSDB, pois quase todos os políticos estavam tratando disso, como ficou claro para o depoente; QUE o SENADOR ROMERO JUCÁ sinalizou que a solução política poderia ser ou no sentido de estancar a Operação Lava Jato, impedindo que ela avançasse sobre outros políticos, ou na forma de uma constituinte; QUE JUCÁ aventou que essa constituinte poderia acontecer em 2018 e nela se poderiam rever os poderes do Ministério Público com o viés de reduzi-los; QUE o Senador RENAN CALHEIROS sugeriu que isso passaria por: (i) impossibilitar que réus presos façam delação premiada; (ii) acabar com o início do cumprimento das penas após a decisão de 2ª instância e (iii) clarificar a Lei de Leniência, de modo que uma empresa pudesse fazer acordo sem confessar crime; QUE após essas conversas ficou claro para o depoente que havia muitos políticos de diversos partidos procurando construir um amplo acordo que limitasse a ação da Operação Lava Jato [...]” (PROCESSO PENAL..., 2016, p. 82).

A presidenta acabou condenada, pelo legislativo, mediante uma acusação frágil associada às “pedaladas fiscais” – prática utilizada anteriormente por todos os governantes – e aos decretos que geraram gastos sem autorização. O Congresso somente conseguiu levar adiante o *impeachment* por meio da flexibilização do regramento jurídico de crime de responsabilidade e, ainda durante a votação do impedimento, manteve os direitos políticos de Dilma. Duas medidas antagônicas e ainda incompatíveis com o regramento legal.

Além do apoio do setores dominantes, o *impeachment* da presidenta Dilma foi impulsionado pela operação Lava Jato (Curitiba e Brasília) com a aceleração de suas atividades, tais como: prisão e delação do senador Delcídio do Amaral; prisões e condenações, em primeira e segunda instâncias, de grandes empresários do ramo da construção civil; prisões e conduções coercitivas de políticos, inclusive do ex-presidente Lula; e, finalmente, a publicização ampla de uma ligação telefônica (grampeada) entre Lula e Dilma, dentre outras medidas, que somente foram possíveis no contexto da flexibilização legal, ou até mesmo de ruptura das regras legais e de elevado apoio público aos weberiano-messiânicos.

O apoio e a atuação direta dos setores dominantes, da grande mídia, de boa parte dos políticos e da burocracia estatal em prol do impedimento de Dilma, associados à aceleração da Lava Jato, criaram a falsa impressão de que existia uma coordenação entre os segmentos dominantes, os políticos, parte da burocracia e a Lava Jato. É evidente que essas forças sociais se uniram pela remoção do PT e de Dilma, mas cada uma delas mirando interesses específicos, a saber:

- i) O bloco no poder procurou implementar as reformas para destravar a acumulação, enquadrando o trabalho e os mais pobres, e restabelecer a relação entre o bloco no poder e o Estado com a suposta desaceleração da Lava Jato, prometida pelo PMDB;
- ii) A grande mídia buscou defender as reformas e, principalmente, aumentar seu poder econômico e político, diante das outras forças sociais do bloco no poder e do Estado, por meio do vazamento seletivo das informações da

operação Lava Jato;

iii) Os políticos, especialmente os do PSDB, visavam eliminar, ou reduzir, o PT da cena política e, sobretudo, interromper a Lava Jato por meio de medidas que ser am adotadas por Temer;

iv) A classe média tradicional buscava reverter a queda de seu poder de consumo (com a elevação da inflação de serviços) e a “ascensão social” dos extratos de baixa renda;

v) A Lava Jato ambicionava aumentar seu poder e legitimidade – por meio dos vazamentos para diversos órgãos da grande imprensa e da consequente deslegitimação do sistema político – junto à opinião pública em busca da continuação de sua empreitada contra a corrupção¹³.

4.2. Segundo ato – Governo Temer e o efeito Joesley: deslegitimação do executivo e implosão do sistema político

Com o *impeachment* de Dilma, os empresários, o sistema político, a grande imprensa e parte dos economistas passaram a acreditar que a economia recuperar-se-ia e o governo Temer executaria as reformas necessárias (trabalhista, teto dos gastos públicos e previdenciária) para restabelecer a acumulação. O crescimento esperado não foi efetivado, mesmo com a adoção das políticas econômicas ortodoxas e com as reformas institucionais (trabalhista e teto dos gastos). Além disso, a instabilidade política permaneceu com o avanço da Lava Jato nas investigações que envolviam a cúpula do PMDB, evidenciando que não havia uma coordenação entre as forças sociais que apoiaram e impulsionaram o *impeachment*.

¹³ Há indícios de viés político dessa operação no que diz respeito às diferentes formas de atuação sobre os partidos políticos. Tal situação ocorre em decorrência da posição pessoal e de classe de muitos desses agentes públicos. Reportagens do *Estado de São Paulo* e da *Folha* mostraram, por exemplo, que durante a campanha eleitoral de 2014, alguns importantes delegados da Lava Jato usaram suas redes sociais, por um lado, para exaltar o candidato Aécio (PSDB); e, por outro, para atacar o ex-presidente Lula e a presidenta Dilma Rousseff (PT), que disputava a reeleição. Esse e outros eventos (condução coercitiva de Lula, desastrada apresentação do *power point* do procurador Deltan Dallagnol contra Lula, entre outros) evidenciam essa seletividade. No entanto, a unidade entre os agentes que compõem a Lava Jato vai além da disputa partidária entre PSDB e PT e está assentada na ideia difusa de que o combate à corrupção salvará o país.

Antes de completar o primeiro mês de presidência interina, o governo Temer viveu a sua primeira crise política, fruto do pedido do procurador-geral da República (Rodrigo Janot), junto ao STF, de prisão de parte expressiva da cúpula do PMDB – Eduardo Cunha, Renan Calheiros, Romero Jucá e o ex-presidente da República José Sarney –, sob acusação de tentar obstruir a operação Lava Jato com base nas gravações realizadas por Sérgio Machado. Na ocasião, o STF não acatou o pedido, constituindo-se em um dos primeiros movimentos de contenção do ímpeto messiânico lavajatista. Mesmo assim, o efeito político para o governo Temer foi a redução de legitimidade, tendo como consequência o pedido de demissão do senador Romero Jucá, um dos principais líderes do PMDB, do cargo de ministro do Planejamento.

Esse evento e outros que se seguiram (para citar alguns: quebra de hierarquia da justiça quando um juiz de primeira instância de Brasília solicitou a prisão de agentes da polícia do Senado, função que caberia apenas ao STF; desobediência civil do Senado ao não acatar a decisão do STF de destituição do seu presidente, o senador Renan Calheiros; o plenário do Supremo rasga a Constituição e cria um “jeitinho” para manter o presidente do Senado retirando-o da linha sucessória) explicitaram a deficiência de coordenação entre as forças sociais e o avanço da flexibilização e/ou ruptura do regramento legal (Constituição e leis), levando ao aumento da deslegitimação das instituições.

Isso aumentou a guerra em curso de todos contra todos, na qual os atores e as classes e suas frações são movidos por interesses imediatos e dispersos, ainda mais no contexto em que os interesses imediatos do bloco no poder estão desvinculados, temporariamente, do centro de poder do Estado brasileiro, que, àquela altura, se encontrava na operação Lava Jato (*locus* institucional) e que representava interesses e identidades próprios da classe média alta brasileira.

Com isso, a dinâmica política, e seus efeitos sobre a economia, passou a ser fortemente influenciada pelo avanço da operação Lava Jato sobre os políticos e os empresários de diversos ramos e pelas reações do sistema político,

empresarial e de parte do STF na tentativa de conter o poder da Lava Jato. Esse “jogo de ataques e contra-ataques” levou a operação a ampliar a utilização da instabilidade como instrumento de poder por meio da ampliação dos vazamentos seletivos divulgados na grande mídia, com o propósito de obstaculizar os que tentaram refreá-la. Mesmo com recuos estratégicos, a Lava Jato seguiu avançando em virtude de sua legitimidade junto à opinião pública e de sua capacidade de pressionar o sistema político e as hierarquias superiores da justiça. Essa dinâmica de ataques e contra-ataques foi minando também a legitimidade dos poderes executivos, legislativos e do STF.

Esses eventos já seriam enorme fonte de deslegitimação institucional, no entanto, o mecanismo de instabilidade *mudou de patamar com a delação dos irmãos Batista* (donos do frigorífico JBS). Com essa delação, a Lava Jato Brasília (grupo de trabalho da PGR) conduziu operações controladas que (i) gravaram conversas embaraçosas de Joesley Batista como o presidente Temer e com o senador Aécio Neves – candidato do PSDB a presidente derrotado por Dilma no 2º turno das eleições de 2014 –, inclusive com pedido de dinheiro a Joesley; e que (ii) rastrearam o dinheiro (malas e mochilas com chips) pago pelos irmãos Batistas para os indicados pelo presidente e pelo senador, respectivamente, o deputado Rodrigo Loures (PMDB-PR) e o primo do senador. Segundo a PGR, esses pagamentos eram propinas¹⁴.

Dado o exemplo da prisão de Marcelo Odebrecht e o “jogo de ataques e contra-ataques”, os irmãos Batista perceberam que era necessário realizar uma delação que incorporasse informações bombásticas para obter, junto à PGR, uma enorme redução de suas penas. Ou seja, para eles se salvarem (da justiça e das possíveis perdas econômicas de sua empresa) era necessário gerar uma enorme instabilidade. Isso ampliou a crise em curso, sobretudo nas dimensões política e institucional.

¹⁴ Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/dono-da-jbs-gravou-temer-dando-autorizacao-para-comprar-silencio-de-cunha-diz-jornal.ghtml>.

Com a crise política, o procurador-geral da República, Rodrigo Janot, e a Rede Globo direcionaram suas estratégias para criar as condições para o *impeachment* do presidente Temer. Por outro lado, parte dos segmentos dominantes (inclusive alguns meios de comunicação, como o Estadão) passou a criticar os mecanismos utilizados pela PGR na delação da JBS – os mesmos que foram adotados anteriormente e que foram legitimados pelos donos do poder e pela grande imprensa – e a apoiar o presidente Temer, que estava realizando as políticas econômicas e as reformas desejadas pelos setores dominantes.

Mesmo com duas denúncias da PGR no Congresso, o presidente Temer conseguiu se manter no cargo com votações no parlamento, que não considerou as provas das operações controladas da Lava Jato como uma situação de crime de responsabilidade – situação no mínimo inusitada quando comparada com o impedimento da presidenta Dilma Rousseff. Mesmo permanecendo no poder, o governo Temer perdeu ainda mais popularidade, o que impediu a aprovação da sua reforma da previdência.

Além de desgastar o governo Temer, a crise proveniente da delação da JBS deslegitimou o sistema político partidário brasileiro, especialmente o PSDB, com as gravações de Aécio Neves. Parte expressiva da população, até aquele momento, acreditava que a corrupção era originária da chegada do PT ao poder. Aécio Neves (PSDB) no centro da operação e a sua permanência tanto no seu partido como no cargo de senador implicaram uma ampliação da deslegitimação do sistema político e do STF junto à população.

Assim, até aquele momento, a instabilidade como instrumento de poder (capacidade de “balançar o barco Brasil”) estava sob controle da Lava Jato e da grande imprensa, sob comando da força tarefa. No entanto, a delação dos irmãos Batista mostrou aos acusados que, para se salvar econômica e juridicamente, seria necessário gerar instabilidade. Ou seja, para ter poder nas disputas das forças sociais, sob impacto do mecanismo da Lava Jato, era necessário gerar instabilidade (efeito demonstração Joesley).

Se, por um lado, a legitimidade da operação foi alcançada e proporcionou um elevado patamar de confiança da população nas instituições vinculadas à operação (Polícia Federal e Ministério Público), por outro lado, verificou-se uma profunda perda de legitimidade das instituições políticas (Congresso, partidos e presidência da República) e da justiça (STF), que pode ser explicada, em boa parte, pelo mecanismo da Lava Jato. Uma das poucas instituições, desvinculadas dessa operação, que conseguiu manter um elevado patamar de legitimidade junto à população foram as Forças Armadas.

Com o esgarçamento institucional, sobretudo após o efeito Joesley, as corporações estatais (Forças Armadas, Polícia Federal, agentes da Lava Jato, juízes fora da operação), os indivíduos, os pequenos grupos, os políticos, os empresários e os meios de comunicação perceberam que também poderiam utilizar a geração de instabilidade como instrumento de poder para alcançar seus interesses, quer sejam eles para o “bem ou para o mal” (e o que isso possa significar), como: não ir para a cadeia, prender corruptos, combater ou continuar a flexibilização das regras, parar a Lava Jato, aumentar o seu poder e legitimidade, vender mais jornal, manter auxílios moradias, atuar de forma direta na eleição presidencial, gerir fundos bilionários, entre outros interesses.

4.3. Terceiro ato – Fator militar e a crise institucional: a vitória de Jair Bolsonaro como efeito colateral da tragédia brasileira

No auge da crise, em 2017, após Temer ter permanecido no cargo, representantes das Forças Armadas, sobretudo o então comandante do Exército, general Eduardo Villas Bôas, passaram a expressar publicamente diagnósticos, avaliações e preocupações a respeito das possíveis saídas da crise.

Naquele momento, aumentou o número de grupos organizados que clamavam pela intervenção militar. O general Hamilton Mourão, integrante do Alto Comando do Exército e atual vice-presidente, falou – numa palestra no dia 15 de setembro de 2017 – sobre a possibilidade de intervenção militar

caso as instituições, em especial o STF, não conseguissem resolver a questão política associada ao combate à corrupção. O general afirmou que sua posição era a mesma dos seus pares da Força e que, inclusive, já existia um plano operacional para a intervenção sem necessariamente determinar um “dia D” para isso (PINTO, 2019).

Apesar de diversos setores da sociedade terem expressado desconforto com as palavras do general Mourão, o seu comandante, o general Villas Bôas, não desautorizou nada do que foi dito, exaltou o seu subordinado e ainda apresentou uma interpretação flexível, para não dizer equivocada, do artigo 142 (como atribuição das Forças Armadas) da Constituição para legitimar o argumento de Mourão. Villas Bôas afirmou ainda que o seu subordinado, quando falou das “aproximações sucessivas”, estava se referindo às eleições. Ou seja, a via eleitoral era um dos caminhos vislumbrados pelas Forças Armadas para restabelecer a ordem econômica, política e psicossocial.

Não por acaso, na eleição de 2018, um conjunto de militares da reserva se candidatou a cargos no legislativo e no executivo. O general Villas Bôas afirmou, à época, que: “os militares estão sendo alçados a se candidatar como consequência do momento nacional, um País enfrentando tantas mazelas e dificuldades. Pesquisas de opinião junto à sociedade brasileira mostram que, entre as demais instituições, as Forças Armadas têm maior índice de confiabilidade”¹⁵. Durante a campanha eleitoral de 2018, um grupo de oficiais da reserva do Exército (generais Augusto Heleno, Oswaldo Ferreira, Carlos dos Santos Cruz, entre outros) e da Aeronáutica participou ativamente na elaboração da proposta de governo do candidato Jair Bolsonaro (PSL) – militar reformado que foi deputado federal por quase trinta anos e integrante do denominado baixo clero do legislativo –, que teve como candidato a vice-presidente o general Mourão. Esse grupo começou a ser formado em setembro de 2017, quando o general Ferreira foi convidado para participar da elaboração de seu plano de governo. As linhas centrais

¹⁵ Segundo matéria do jornal Estado de São Paulo em agosto de 2018. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes.candidaturas-de-militares-dobram-em-quatros-anos,70002446959>

do plano foram traçadas por esse grupo, que também levou em conta a opinião de apoiadores civis da campanha (industriais, comerciantes, proprietários rurais e banqueiros)¹⁶. Naquele contexto, Jair Bolsonaro tornou-se o candidato dos integrantes das Forças Armadas brasileiras.

Com a dificuldade da candidatura de Geraldo Alckmin (PSDB) em decolar, em virtude das implicações da implosão do sistema político após o efeito Joesley, parte importante dos setores dominantes passou a apoiar a candidatura de Jair Bolsonaro, que escolheu como seu assessor em economia o economista liberal Paulo Guedes, com o objetivo de atrair apoio do mercado financeiro e garantir que seguiria as mesmas estratégias econômicas do governo Temer.

Além dos segmentos dominantes, a candidatura de Bolsonaro atraiu parte expressiva da classe média tradicional com o seu discurso antipetismo e de combate à corrupção. Esse segmento da sociedade, como afirmado por Souza (2017, p. 115), “desde meados do século passado no Brasil, é a tropa de choque dos ricos e endinheirados”.

Com os indicadores sociais alcançando patamares trágicos, e a irrupção da greve dos caminhoneiros em maio de 2018, que paralisou a economia do país e contou com forte apoio popular, o discurso antissistêmico, antipolítica, conservador-cristão, anticomunista e de combate à violência do candidato Bolsonaro também acabou por atrair os segmentos da sociedade brasileira com rendas menores. Esse tipo de discurso ganhou força em virtude da situação de instabilidade, de insegurança e de desemprego provocado pela crise econômica, política e institucional.

O discurso antissistêmico, antipolítica e pró-Lava Jato da campanha do Bolsonaro acabou por “normalizar” a instabilidade como mecanismo de legitimidade junto ao seu eleitorado. Além disso, a atuação do então comandante do Exército (Villas Bôas) com a pressão política junto ao STF – via

¹⁶ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/qg-de-bolsonaro-em-brasilia-funcao-em-hotel.shtml>.

Tweet lido no Jornal Nacional da Globo – na véspera do julgamento da votação do *habeas corpus* do candidato a presidente Lula, que naquele momento se encontrava preso (condenado pelo juiz Sergio Moro e pelo TRF-4) e era o primeiro lugar nas pesquisas eleitorais, teve influência direta no processo eleitoral.

A campanha de Bolsonaro ainda contou com a utilização de táticas de guerra por meio da desorientação da opinião pública (*fake news* no *Whatsapp* e no *Facebook*), instrumentos conhecidos como “guerra híbrida”, que, segundo Leirner¹⁷, somente conseguiriam ser empregados com estratégia e inteligência militares. Por fim, a divulgação, pelo juiz Sérgio Moro, de trechos da delação premiada do ex-ministro Antonio Palocci atingiu o PT dias antes do primeiro turno. Moro tornar-se-ia ministro da Justiça do governo eleito Jair Bolsonaro, convite feito ainda durante a campanha eleitoral, segundo afirmou o vice-presidente Mourão¹⁸.

Em linhas gerais, a vitória do capitão representou a volta das Forças Armadas ao poder e a esperança do restabelecimento da ordem econômica, política e moral. Não por acaso, o general Villas Bôas, em discurso de despedida do comando do Exército, em 11 de janeiro 2019, afirmou:

Excelentíssimo senhor presidente Bolsonaro e senhora Michelle. Festejamos suas presenças, assim como a nação brasileira festeja os sentimentos coletivos que se desencadearam a partir de sua eleição e assunção do cargo. O senhor traz a necessária renovação e a liberação das amarras ideológicas que sequestraram o livre pensar, embotaram o discernimento e induziram a um pensamento único [...]. 2018 foi um ano rico em acontecimentos desafiadores para as instituições e até mesmo para a identidade nacional. Nele três personalidades se destacaram para que o “Rio da História” voltasse ao seu curso normal. O Brasil muito lhes deve. Refiro-me ao próprio presidente Bolsonaro, que fez com que se liberassem novas energias, um forte entusias-

¹⁷ Disponível em: <https://apublica.org/2019/04/caminho-de-bolsonaro-ao-poder-seguiu-logica-da-guerra-diz-antropologo-que-estuda-militares/>.

¹⁸ Segundo matéria da *Folha de São Paulo*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/11/moro-foi-sondado-por-bolsonaro-ainda-durante-a-campanha-diz-mourao.shtml>.

mo e um sentimento patriótico há muito tempo adormecido. Ao ministro Sérgio Moro, protagonista da cruzada contra a corrupção ora em curso e ao general Braga Netto, pela forma exitosa com que conduziu a Intervenção Federal no Rio de Janeiro. Todos demonstraram que nenhum problema no Brasil é insolúvel. (BÔAS, 2018, p.1)

Nessa mesma cerimônia, Bolsonaro agradeceu ao Comandante Villas Bôas “por aquilo que já conversamos e que morrerá entre nós. O senhor é um dos responsáveis por eu estar aqui [na posição de presidente]”¹⁹.

É preciso observar que a eleição do Bolsonaro, e a volta ao poder das Forças Armadas, foi o resultado do efeito colateral da crise que vivemos desde 2015, mesmo antes do golpe de 2016. As instituições estão se degradando paulatinamente em virtude dos instrumentos utilizados, inicialmente no julgamento do Mensalão, e depois pela Lava Jato em sua busca da eliminação da corrupção.

Os primeiros sinais do governo Bolsonaro mostram que dificilmente a ordem econômica, política e institucional será restabelecida. O presidente Bolsonaro (e seu clã) está muito mais para um “jacobino de direita” do que para um Bonaparte III tupiniquim, pois sua estratégia não é gerar uma ordem, mas sim manter e ampliar a instabilidade para se manter no poder.

5. Conclusões

Procuramos, ao longo deste trabalho, analisar a crise do capitalismo brasileiro, buscando evidenciar que os problemas da acumulação se avolumaram com a crise institucional. Tal crise é fruto da utilização, por parte da Lava Jato, da flexibilização do regramento legal e da instabilidade como seu instrumento de poder para combater a corrupção. Esse mecanismo, quando posto em movimento, provocou uma guerra de todos contra todos no país.

¹⁹ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/o-senhor-um-dos-responsaveis-por-eu-estar-aqui-diz-bolsonaro-comandante-do-exercito-23341238>.

Esse contexto crítico abriu a possibilidade para que certas forças sociais, desgarradas dos setores dominantes nacionais, as quais teriam pouca capacidade de controlar ou desestabilizar a ordem vigente, ganhassem autonomia própria diante do bloco no poder e da cena política, passando pelos integrantes da força tarefa da Lava Jato (procuradores, delegados, juízes de primeira instância), até Jair Bolsonaro, que se tornou presidente do Brasil.

A crise institucional, originária do mecanismo da operação Lava Jato e impulsionada pela vitória eleitoral de Jair Bolsonaro, retroalimenta a crise de acumulação (baixíssimo crescimento econômico), que é aprofundada pelo “consenso da insensatez” dos setores dominantes brasileiros, os quais apostam, desde o governo Temer, no ajuste fiscal e nas reformas (trabalhista, do teto dos gastos e da previdência) para estabelecer o crescimento. Tal postura acelera e aumenta a instabilidade.

Os Brumários tupiniquins permanecem com o governo Bolsonaro. Todos chantageiam todos para alcançar seus interesses específicos e as instituições seguem perdendo legitimidade, inclusive as Forças Armadas, que entraram no projeto bolsonarista. Diante disso tudo, os interesses externos são, por ora, os maiores beneficiados.

Referências bibliográficas

- BANDEIRA, M. "Moro e Janot atuam com os Estados Unidos contra o Brasil". *Jornal do Brasil*, 03/12/2016. Disponível em: <http://m.jb.com.br/pais/noticias/2016/12/03/moniz-bandeira-moro-e-janot-atuam-com-os-estados-unidos-contr-o-brasil/>
- BARROSO, L. "Empurrando a história: combate à corrupção, mudança de paradigmas e refundação do Brasil". In: PINOTTI, M. (org.). *Corrupção*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2019.
- BICALHO, R. "A energia do Brasil: Mas que Brasil?". *Blog Infopetro*, 28/11/2016. Disponível em: <https://infopetro.wordpress.com/2016/11/28/a-energia-do-brasil-mas-que-brasil/>.
- BÔAS, V. "Palavras de Despedida". *Exército Brasileiro*, 2019. Disponível em: <https://www.eb.mil.br/documents/10138/9474894/Despedida+GEN+VILAS.pdf/6eb20b68-0e0f-6bd5-d30a-096da6eede13>.
- BOITO JR, A. "Governos Lula: a nova burguesia nacional no poder". In: BOITO JR., A; GALVÃO, A. (orgs.). *Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000*. São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2012.
- _____. "Lava-Jato, classe média e burocracia de Estado", *Revista Princípios*, n. 142, p. 29-34, julho de 2016.
- BORGES, B. "Impacto dos erros (reais) da Nova Matriz tem sido muito exagerado". *Blog do Ibre*, 08/09/2017. Disponível em: <http://blogdoibre.fgv.br/posts/impactodos-erros-reais-da-nova-matriz-tem-sido-muito-exagerado>.
- CARVALHO, J. "Janot suspende delação de Léo Pinheiro e outros executivos da OAS". *O Globo*, 22/08/2016. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/janot-suspende-delacao-de-leo-pinheiro-outros-executivos-da-oas-19969147>.
- CARVALHO, L. *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Editora Todavia, 2018.
- CODATO, A. N. & PERISSINOTTO, R. M. "O Estado como instituição", *Crítica Marxista*, n.º 13. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2001.
- DAVIGO, P. "Itália: um país resignado?". In: PINOTTI, M. (org.) *Corrupção*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2019.
- ESCOBAR, P. *Império do Caos*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2016.
- FERNANDES, F. *A sociologia numa era de revolução social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.
- _____. *Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- FIANI, R. *Cooperação e conflito*. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2011.
- FORNAZIERI, A. "Tenentismo e Procuradorismo e o Partido do Estado". *Jornal GGN*, 2016. Disponível em: <https://jornalggm.com.br/analise/tenentismo-e-procuradorismo-e-o-partido-do-estado-por-aldo-fornazieri/>
- JANOT, R. "Discurso do Procurador-Geral da República". In: *Seminário sobre Grandes Casos Criminais: experiência italiana e perspectivas no Brasil*, 27/06/2016. Disponível em: http://www2.cnmpp.mp.br/portal/images/VERS%C3%83O_FINAL_Grandes_casos_criminais1.pdf.
- KORYBKO, A. *Guerras Híbridas*. São Paulo: Expressão Popular, 2018.
- LEMGRUBER, J.; RIBEIRO, L.; MUSUMECI, L. & DUARTE, T. *Ministério Público: Guardião da democracia brasileira?* Rio de Janeiro: CESeC, 2016. Disponível em: http://www.ucamcesec.com.br/wp-content/uploads/2016/12/CESEC_MinisterioPublico_Web.pdf.
- LIMA, D. & DIAS, M. "Assustado com Lava Jato, PIB cobra ação do Congresso". *Folha de São Paulo*, 06/11/2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/11/1829732-assustado-com-lava-jato-pib-cobra-acao-do-congresso.shtml>.
- MARX, K. *O 18 de Brumário de Luís Bonaparte*. São Paulo: Boitempo (Col. Marx-Engels), 2011.

MATTOS, M. “De junho de 2013 a junho de 2015: elementos para uma análise da (crítica) conjuntura brasileira”. In: DEMIER, F. & HOEVELER, R. (orgs.). *A onda conservadora. Ensaios sobre os atuais tempos sombrios no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2016, p. 93-106.

METRI, M. “Sob a Névoa da Conjuntura”. *Jornal GGN*, 22/03/2016. Disponível em: <http://jornalggm.com.br/noticia/sob-a-nevoa-da-conjuntura-por-mauricio-metri>.

MORO, S. “Considerações sobre a operação *manipulite*”, *Revista CEJ*, Brasília, n. 26, p. 56-62, jul./set. 2004.

OLIVEIRA, C. “Jeitinho e Jeitão: uma tentativa de interpretação do caráter brasileiro”. *Revista Piauí*, edição 73, outubro de 2012.

OLIVEIRA, N. *Neocorporativismo e políticas públicas*. São Paulo: Edições Loyola/CEAS, 2004.

PINTO, E. & BALANCO, P. “Estado, bloco no poder e acumulação capitalista: uma abordagem teórica.”, *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 39-60, mar. 2014.

PINTO, E.; GUEDES PINTO, J. P.; BARUCO, G.; SALUDJIAN, A.; BALANCO, P.; SCHONERWALD, C. & NOGUEIRA, I. “A economia política dos governos Dilma: acumulação, bloco no poder e crise” In: *XXI Encontro Nacional de Economia Política*, 2016.

PINTO, E. “Bolsonaro e os Quartéis: a loucura com método”, *Texto para Discussão do IE/UFRJ*, nº 06, 2019.

POULANTZAS, N. *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

_____. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

PROCESSO PENAL (Nº 12015 - PGR/GTLJ, vol. 1) (Delação Premiada do Sérgio Machado), 2016. Disponível em: <http://estaticogl.globo.com/2016/06/15/PET-6138-Delacao-SergioMachado-VOLU-ME001.pdf>.

ROCHA, B. “Os ataques sofridos em escala internacional pelas empresas líderes da engenharia brasileira: uma análise por esquerda.”, *Estratégia & Análise*, 2016.

SAMPAIO JR., P. “Um desfecho melancólico: notas sobre o momento histórico e os desafios da esquerda.”. In: *IELA/UFSC*, 2016. Disponível em <http://www.iela.ufsc.br/noticia/um-desfecho-melancolico-notas-sobre-o-momento-historico-e-os-desafios-da-esquerda>.

SANTOS, W. G. *A democracia impedida: o Brasil no século XXI*. Editora FGV, 2017.

SERRANO, F. & SUMMA, R. “Demanda agregada e a desaceleração do crescimento econômico de 2011 a 2014”, *Texto para discussão, Center for Economic and Policy Research*, 2015.

SINGER, A. “Cutucando onças com varas curtas”, *Novos Estudos Cebrap*, nº 102, jul. 2015.

SOUZA, J. *A Elite do Atrazo: Da Escravidão à Lava Jato*. São Paulo: Editora Leya, 2017.

THEODOSIO, B. *Lucratividade, distribuição e tecnologia: os determinantes da dinâmica econômica do Brasil entre 2000 e 2016*. Dissertação de Mestrado, IE/UFRJ, 2019.

VIEIRA, I. “Michel Temer diz que impeachment aconteceu porque Dilma rejeitou ‘ponte para o futuro’”. *The Intercept Brasil*, 22/09/2016. Disponível em: <https://theintercept.com/2016/09/22/michel-temer-diz-que-impeachment-aconteceu-porque-dilma-rejeitou-ponte-para-o-futuro/>.

ANDERSON TADEU MARQUES CAVALCANTE
MARINA PERRUPATO MENDONÇA

FRAGILIDADE FINANCEIRA DO SETOR BANCÁRIO BRASILEIRO

Recebido em 09/2018
Aprovado em 06/2019

FRAGILIDADE FINANCEIRA DO SETOR BANCÁRIO BRASILEIRO

Resumo

O presente artigo tem por objetivo avaliar e analisar o grau de fragilidade financeira do setor bancário brasileiro entre 2004 e 2016. A análise parte da sugestão de um índice de fragilidade que é apurado para doze bancos, com subseqüentes agrupamentos por tamanho e tipo de propriedade. Os resultados mostram que, durante o último ciclo econômico brasileiro, as posturas financeiras dos bancos, quando analisados pelo seu caráter público ou privado, em contraposição à análise por tamanho, são mais aderentes à abordagem minskyana. Uma vez considerada a importância da expansão do crédito como motor dos ciclos, a análise demonstra que bancos públicos operaram com alavancagem anticíclica, em posição financeira mais fragilizada em sua carteira de títulos e menor preferência pela liquidez em sua carteira de crédito. Esses resultados reforçam a importância do uso de bancos públicos como instrumentos de política econômica.

Palavras-chave: Fragilidade financeira; sistema bancário; bancos públicos e privados.

**ANDERSON TADEU
MARQUES CAVALCANTE**

Professor adjunto da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

atmc@cedeplar.ufmg.br

<https://orcid.org/0000-0002-0700-5993>

**MARINA PERRUPATO
MENDONÇA**

Graduada em Ciências Econômicas - UFMG.

marina.perrupato@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-2114-6995>

Abstract

The objective of this article is to develop a financial fragility index for the Brazilian bank sector and its subsequent analysis for the Brazilian macroeconomic context between 2004 and 2016. The indicators are computed for twelve banks, which are then divided into two groups: large vs. small and public vs. private banks. The results show that during the last Brazilian economic cycle, the banks' financial postures do not differ by size but by their proprietary character (public or private). In contrast to its private counterparts, the public banks operated at a more speculative position on their securities' portfolio and at lower levels of liquidity preference on their loans' portfolio, which were indicative of a counter-cyclical leveraging. These results stress the importance of having public banks as instruments for economic policies.

Keywords: Financial fragility; banking system; public and private banks.

I. Introdução

A liberalização financeira, impulsionada nas décadas de 1960 e 1970 a partir da criação do Euromarket, o fim de Bretton Woods, os choques de petróleo e juros internacionais, ganha relevância, nos anos 1980-90, com o aprofundamento do processo de globalização e diversos avanços tecnológicos, dando origem a um mercado financeiro global altamente integrado. As falhas de regulamentação juntamente às inovações financeiras do fim do século XX tornaram o ambiente econômico ainda mais propício à presença de fluxos especulativos, que, em vários momentos, geraram instabilidade e crises financeiras em diversos países. Sob esse contexto, é possível notar tanto um aumento da frequência quanto da profundidade das crises financeiras desde o início da era da globalização financeira (GONTIJO, 2011). As inúmeras crises financeiras dos últimos 30 anos sempre foram marcadas por debates acerca dos elementos que as propiciaram. A crise do *subprime*, para ficar no exemplo mais recente, reanimou o debate econômico sobre instabilidade e regulamentação dos mercados financeiros (WRAY, 2011). Como contraponto ao discurso, novamente ganharam projeção as ideias de Hyman Minsky, uma vez que sua teoria da instabilidade financeira explica, em larga medida, o que ocorreu na economia norte-americana e mundial, com profusão de inovações financeiras e comportamento de risco dos agentes em períodos de expansão econômica como geradores endógenos de instabilidade econômica, com efeitos sobre níveis de renda e emprego (MINSKY, 1982, 1992).

A recorrência dos episódios de crise financeira torna relevante a pesquisa mais apurada do fenômeno e suas particularidades. Nesse sentido, é de se esperar que haja estudos e avaliações do grau de fragilidade do sistema financeiro brasileiro, em particular para o setor bancário. O contexto do mercado bancário no país é, por si só, merecedor de análises mais aprofundadas, dadas suas características ímpares: atua sob condições de alta taxas de juros, concentração de mercado, presença de grandes bancos públicos, baixa bancarização e desenvolvimento financeiro (DE LA TORRE *et alii*, 2012), mesmo operando de forma relativamente eficiente em termos

de alocação de seus recursos (CAVA *et alii*, 2016). Este trabalho busca, portanto, avaliar o grau de fragilidade financeira dos bancos comerciais brasileiros e analisar seu comportamento ao longo do último ciclo de expansão do crédito, por meio da sugestão de um indicador, até então inovador, de fragilidade financeira. Portanto, esse artigo contribui em dois sentidos: a) ao avaliar as condições de fragilidade do sistema bancário e apurar suas condicionalidades; e b) ao propor um indicador ainda não encontrado na literatura. Os resultados indicam uma diferença crucial no comportamento de bancos públicos e privados que pode servir como ponto de debate sobre atuação de bancos e crises financeiras.

Sob esse contexto, este trabalho divide-se em três seções: a primeira apresenta os principais conceitos e teorias referentes às crises e à instabilidade financeira, com especial tratamento da abordagem minskyana; na segunda seção são revisados trabalhos empíricos baseados nesta última abordagem, com posterior apresentação e discussão de uma metodologia para construção de um indicador de fragilidade financeira a partir das demonstrações financeiras dos bancos que atuam no Brasil. Por fim, na terceira seção, são apresentados e avaliados os resultados obtidos da análise dos índices proposto sem termos do contexto macroeconômico do período.

2. Instabilidade, ciclos e fragilidade financeira

Ao longo das últimas décadas, os estudos da instabilidade e das crises financeiras vêm recebendo cada vez mais atenção na literatura. Muñoz (2011) apresenta e contrapõe diversos estudos que tratam a origem das crises financeiras. Segundo a autora, as semelhanças entre os diversos modelos residem no fato de que as crises financeiras têm início com uma queda grande e repentina no preço de um ativo financeiro, sendo a amplitude da difusão da crise maior quando as expectativas são negativas e a variação do preço do ativo é muito brusca. Além disso, na maioria dos modelos, o investimento é apontado como motor do sistema e dos ciclos econômicos,

por isso a importância do financiamento a eles relacionado, das dívidas e dos balanços patrimoniais das firmas.

Contudo, existem profundas e, às vezes, inconciliáveis diferenças entre os modelos, especialmente em termos de pressupostos e hipóteses. Em parte da literatura, as crises estão relacionadas a conceitos como assimetria informacional, a agentes cujos processos de decisão são homogêneos e a fatores desencadeantes exógenos, presentes em um sistema que invariavelmente tende ao equilíbrio. Gontijo (2011) apresenta dois grupos de modelos sob tal perspectiva para explicação de crises financeiras. O primeiro conjunto inclui modelos que definem as crises como um fenômeno monetário, geradas pelos desequilíbrios entre oferta e demanda de moeda. O principal argumento é que ao longo dos momentos de expansão do crédito, coincidente com o *boom* da economia, ocorrem investimentos imprevidentes e que não prosperam; estes seriam mitigados na fase de retração do ciclo, quando o mercado, eficiente, corrige erros. O segundo grupo é composto por modelos nos quais as crises resultam de choques externos em função da existência de falhas de mercado (assimetria informacional, risco moral e seleção adversa). Em suma, essas falhas causam ineficiência nos mercados, elevando o risco sistêmico, devido à maior presença de atividades especulativas.

Em contraposição, sob uma abordagem pós-keynesiana, condicionada pela concepção de tempo histórico e irreversível (em oposição ao tempo lógico-abstrato), as decisões de investimento, capazes de alterar a trajetória da economia, não são passíveis de revisão. Nesse ambiente marcado pela incerteza não probabilística, a moeda tem papel fundamental, pois, por seus atributos de reserva de valor e capacidade de liquidação, é tida como um ativo único, capaz de afetar as decisões dos agentes e a economia real, sendo, portanto, não-neutra (CARVALHO, 1992). A incerteza quanto ao futuro da taxa de juros e as expectativas dos agentes em relação ao valor desta fazem com que haja certa inclinação por parte da sociedade em conservar moeda em quantidade superior àquela necessária. Além disso, a preferência pela liquidez e as taxas de juros impulsionam a demanda por moeda pelo

motivo especulação, que afeta diretamente a dinâmica de mercados financeiros locais e os movimentos de capitais internacionais (DOW, 1999). Sob essa perspectiva, os modelos heterodoxos, em especial os baseados na abordagem de Minsky, mostram como as crises são geradas de forma endógena em uma economia monetária por natureza instável, não havendo qualquer tendência ao equilíbrio. Tais conclusões são baseadas nos pressupostos de endogenia da moeda, da particular interação entre sistema financeiro e sistema produtivo, da incerteza na tomada de decisão dos agentes, em especial nas decisões de investimento, e do comportamento ativo do setor bancário e financeiro em busca do lucro (MUÑOZ, 2011).

2.1. Minsky e a hipótese da instabilidade financeira

Na abordagem de Minsky (1982, 1986, 1992), o funcionamento de uma economia monetária está baseado nos fluxos de caixa que os agentes (firmas, famílias, governo) recebem no processo de geração de renda. Sob esse prisma, o planejamento de um projeto de investimento envolve dois aspectos: a projeção de receitas esperadas, a partir de uma estrutura de custos advinda do uso dos bens de capital na produção; eo financiamento do bem de capital, sendo que a decisão de adquirir bens de capital é basicamente uma decisão de introduzir obrigações na estrutura de passivos (MINSKY, 1986). Os períodos de tempo em uma economia capitalista estão, portanto, ligados não só pelas características dos bens de capital e da força de trabalho, mas também pelas relações financeiras.

No centro destas relações financeiras, a firma bancária é um agente fundamental, que busca a maximização dos lucros em um ambiente de incerteza. Nesse sentido, os bancos são agentes ativos, que decidem a forma de alocação de seus ativos e passivos com base na rentabilidade esperada e nas expectativas quanto ao futuro. Assim, eles apresentam preferência pela liquidez, sendo que, em momentos de otimismo, eles tendem a priorizar rentabilidade à liquidez, aumentando sua carteira de crédito como proporção dos ativos e elevando seu passivo por meio da captação de recursos. Já em

momentos de pessimismo, há um aumento das disponibilidades e redução dos ativos de maior risco e do grau de alavancagem. Dessa forma, na busca por maiores lucros, os bancos procuram elevar o *spread* e o volume de operações por meio do aumento da alavancagem e da elevação do lucro líquido por unidade monetária de seus ativos, estando, portanto, empenhados em posturas financeiras mais frágeis (*ibidem*). Isto posto, novas técnicas de administração do passivo fazem com que os bancos sejam menos limitados pela autoridade monetária, uma vez que eles atuam de modo a minimizar a absorção de reservas por meio das inovações financeiras (DOW, 2018).

Em uma economia monetária, os preços dos bens de capital determinam tanto o investimento corrente quanto a capacidade das firmas em honrarem seus passivos. Essa capacidade de pagamento determina as possibilidades de financiamento e o grau de endividamento das unidades, sendo que estes últimos dependem fundamentalmente da dinâmica dos lucros, que, em suma, são determinados pela produção, mas que também sofrem influência do investimento. Assim, o financiamento do novo investimento depende das expectativas de que esse novo investimento seja alto o suficiente (estoque) e que o fluxo de caixa por ele gerado venha a ser grande o suficiente para pagar ou refinar a dívida emitida (MINSKY, 1982, 1986).

A partir da taxonomia dos fluxos de caixa, Minsky definiu a existência de três tipos de posições em financiamentos de bens de capital, os quais se caracterizam por diferentes relações entre os pagamentos de compromissos sobre dívidas e receitas esperadas devido às *quase-rendas* obtidas por meio de bens de capital ou compromissos contratuais do devedor sobre instrumentos financeiros possuídos. As unidades *hedge* são aquelas que podem cumprir todas as suas obrigações contratuais de pagamento através de seus fluxos de caixa: quanto maior o peso do financiamento de capital próprio na estrutura de passivo, maior a probabilidade de que a unidade seja uma unidade de financiamento de *hedge*. *Especulativas* são unidades cujo fluxo de caixa é suficiente para pagar apenas os juros das dívidas, mas não o principal. Elas precisam rolar suas obrigações de curto prazo. Já as unidades

Ponzi possuem fluxo de caixa operacional que não é suficiente para pagar nem os juros nem o principal. Essas unidades precisam tomar emprestado ou vender ativos para conseguir quitar as dívidas (MINSKY, 1982, 1986, 1992).

A tipologia marca as fases do ciclo econômico e financeiro. Nos momentos em que a economia apresenta bom desempenho do nível de atividade, as dívidas existentes são quitadas e as unidades que estavam muito endividadas prosperam. Dessa forma, as margens de segurança existentes aparentam ser boas, o que muda a estrutura de endividamento percebida como aceitável, o que, por sua vez, aumenta o nível de endividamento permitido para financiamento de várias atividades e diminui as margens entre receitas e obrigações financeiras dos agentes. Há, portanto, uma ampliação gradual da participação de unidades *especulativas* e *Ponzi* na economia. Esse aumento do peso de financiamento da dívida aumenta o preço de mercado dos ativos de capital e aumenta o investimento. À medida que esse processo continua a ocorrer, a economia passa para a fase de *boom* (MINSKY, 1982). Esse aumento da disponibilidade de financiamento eleva os preços dos ativos em relação aos preços correntes da produção, o que também acaba induzindo o investimento (MINSKY, 1982, 1986). Esse movimento ocorre até o ponto no qual os recursos dos agentes passam a ser inferiores às obrigações por eles devidas (aumento das unidades *Ponzi*) e as instituições financeiras mudam seu estado de expectativas, tornando-se mais pessimistas, e evitam refinar dívidas, gerando aumentadas possibilidades de *default* dos agentes. Os momentos de crise que procedem o *boom* são marcados pela deflação das dívidas e dos preços dos ativos, pela queda do investimento, da renda e do emprego (MINSKY, 1982, 1986, 1992).

A instabilidade da economia está relacionada invariavelmente à subjetividade intrínseca às expectativas sobre a evolução futura do investimento e, também, à subjetividade ligada à determinação, pelos bancos e seus clientes empresários, quanto à estrutura apropriada do passivo para o financiamento de posições em diferentes tipos de bens de capital. Em uma economia capitalista financeira, a incerteza é então o maior determinante

da trajetória da renda e do emprego. Os ciclos se devem a atributos financeiros que são essenciais ao capitalismo e, desse modo, e a todo momento, operam na economia forças desequilibradoras endógenas (MINSKY, 1982, 1986, 1992).

3. Fragilidade financeira: indicadores

Na literatura sobre o tema, alguns trabalhos buscam compreender ciclos e instabilidade em determinados setores da economia por meio da elaboração de indicadores de fragilidade financeira que captem as diferentes posições (*hedge*, *especulativa* e *Ponzi*) assumidas pelas unidades econômicas. Tymoigne (2011) propõe três indicadores de fragilidade financeira para os setores habitacional, hipotecário e financeiro da economia norte-americana. O autor define um indicador composto por variáveis relacionadas a métodos de *funding* que sejam capazes de gerar fluxos de recursos. São atribuídos pesos às variáveis tendo a posição *Ponzi* como ponto de referência, o que confere maior significado às pressões de refinanciamento e liquidação. Em relação ao setor financeiro, Tymoigne (2011) sugere um indicador associado às taxas de crescimento da 1) razão entre volume de juros pagos e renda após impostos (superávit operacional líquido mais receita de renda em ativos); 2) percentual de passivos de curto prazo em relação ao total de passivos; 3) total de empréstimos sobre total de passivos; e 4) razão entre instrumentos monetários relativos a empréstimos (depósitos à vista, depósitos a prazo e cota de fundos de investimento) e passivos totais. Os resultados encontrados evidenciaram uma grande elevação da fragilidade financeira entre os anos de 2004 e 2007 no setor financeiro americano. Ainda que os resultados encontrados sejam coerentes com o panorama econômico dos EUA e com a teoria de Minsky, Tymoigne (2011) salienta que os indicadores possuem limitações devido à arbitrariedade escolhida nos pesos e à presença das expectativas, o que pode fazer com que os riscos evidenciados pelos dados estejam acima ou abaixo dos riscos reais.

A aplicação da abordagem minskyana à economia brasileira tem foco na análise do setor público e de mercados externos. Paula e Alves Jr. (1999) analisaram o período pré e pós-Plano Real por meio de um indicador que capta a fragilidade financeira externa do país (IFE). O grau de fragilidade financeira estaria relacionado tanto à capacidade do país em honrar com suas obrigações cambiais quanto às necessidades de financiamento desses passivos. Deste modo, os autores sugerem um indicador para medir a posição externa do Brasil com base nas contas de seu balanço de pagamentos, concentrando a análise principalmente nas posições *hedge* e *especulativa*. O índice de fragilidade financeira sugerido é uma razão entre as obrigações reais e esperadas em moeda estrangeira (importação, despesas com juros e outros serviços, amortização de empréstimos, estoque de capitais de curto prazo defasado em um período e estoque de investimento líquido em portfólio defasado em um período) e a capacidade de pagamento da economia (exportação, receitas com juros e outros serviços, reservas internacionais acumuladas até o período anterior, entradas de divisas por investimento estrangeiro direto e empréstimos de médio e longo prazo). O indicador, analisado entre 1992 e 1997, mostra uma tendência de alta do índice de fragilidade financeira externa a partir da introdução do Plano Real.

Val e Libânio (2009) apontam algumas falhas do IFE, como problemas de defasagem entre vencimento de obrigações e geração de recursos para liquidação de compromissos externos, e propõem um indicador de fragilidade financeira a partir da relação entre despesas correntes (importações e despesas com juros e outros serviços) e receitas correntes (exportações e receitas com juros e outros serviços). Por sua vez, Almeida (2016) ressalta a falta de indicadores que expliquem as especificidades dos países com moeda não conversível e propõem um índice de reversão de fluxos para países da América Latina que analisa os estoques do passivo externo com componentes especulativos em relação às reservas disponíveis pelo Estado para conter reversão (fuga) de capitais.

O trabalho de Terra e Ferrari Filho (2011), por outro lado, parte do fluxo de caixa do setor público para construir um indicador de fragilidade financeira (IFFSPB), que consiste em uma razão entre as receitas totais do setor público, deduzidos os gastos correntes do governo, e os gastos financeiros com amortização e pagamento de juros. O IFFSPB foi utilizado para analisar o comportamento do governo federal do Brasil entre 2000 a 2009 e as conclusões mostram que, ao longo deste período, a postura assumida pelo governo foi essencialmente *especulativa*, o que implicou uma deterioração das contas públicas e o crescente aumento da dívida, dadas as recorrentes necessidades de emissão de títulos para tornar possível a cobertura de suas obrigações.

3.1. Índice de fragilidade do setor bancário brasileiro: base de dados e metodologia

Para avaliar o grau de instabilidade financeira do sistema bancário brasileiro, um dos objetivos centrais desse estudo, é sugerido um indicador capaz de capturar as diferenças existentes entre unidades *hedge* e *especulativa*. Até onde se sabe, não há estudos de fragilidade financeira do setor bancário no Brasil, em especial pela dificuldade de agregação, organização e uso de bases de dados¹. A construção do indicador foi feita com base nas contas do Balanço Patrimonial e no lucro líquido apurado na Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) dos bancos classificados pelo Banco Central do Brasil (BCB) como comerciais, múltiplos com carteira comercial ou caixas econômicas.

¹ As dificuldades resumem-se principalmente pela falta de informações sobre fluxos de renda bancários e pelas diversas fontes de dados, que são disponibilizados usualmente através de relatórios financeiros dos bancos, exigindo a organização cuidadosa destes. As demonstrações financeiras auditadas dos bancos são publicadas em formato de texto, e alguns detalhamentos importantes, como a segmentação da carteira de crédito por nível de risco, estão disponíveis apenas nas notas explicativas do Balanço Patrimonial dessas instituições. A forma encontrada para contornar a ausência de dados sobre fluxos bancários foi analisar os dados em estoque de forma dinâmica no período escolhido, complementando tal análise com dados sobre despesas e receitas dos bancos.

Os dados para construção do indicador foram obtidos a partir das demonstrações financeiras auditadas e publicadas semestralmente pelas instituições financeiras em seus próprios *websites*. Primeiramente serão analisados os cinco maiores bancos comerciais brasileiros (Banco do Brasil, Itaú, Bradesco, Caixa Econômica Federal e Santander), cujos ativos correspondem a cerca de 70% de todos os ativos do sistema financeiro nacional². Posteriormente serão adicionados à análise os bancos que pertencem aos segmentos S2 e S3 (definidos pelo BCB como instituições financeiras que possuem uma exposição total entre 10% e 0,1% do PIB brasileiro, respectivamente) e que já atuavam em 2004 (Banestes, BMG, Mercantil do Brasil, Citibank), além das instituições que possuem dados semestrais publicados a partir de 2007 (BRB, ABC Brasil e Daycoval).

O indicador será apurado para cada semestre entre os anos de 2004 e 2016. Ele é definido como uma razão, onde o numerador é composto pelas principais contas do passivo de curto prazo do banco: depósitos (Dcp), captações no mercado aberto (Cap), obrigações por empréstimos e repasses (EmpRep), recursos de emissões de títulos (Et) e pelo valor das operações de crédito baixadas a prejuízo (Bp). Já o denominador será composto pelos principais ativos (fontes de fluxos de renda) dos bancos (doravante ativo): lucro líquido do período anterior (LL_{t-1}), disponibilidades (D), aplicações financeiras de curto prazo (AF), títulos e valores mobiliários (TVM) e carteira de crédito de baixo risco (CCAA-C, a parcela classificada entre AA e C).

$$IFFB = \frac{(Dcp + Cap + EmpRep + Et + Bp)}{(LL_{t-1} + D + AF + TVM + CC_{(AA-C)})} \quad (1)$$

Este indicador é capaz de captar a fragilidade financeira, de um ponto de vista do estoque de ativos e passivos dos bancos, com vistas a três fatores: 1) posição alavancada, ou seja, bancos com a estrutura de ativos superior

² Valor calculado com base nos dados divulgados pelo Banco Central do Brasil para dezembro de 2016.

ao seu capital próprio; 2) aquela proveniente da iliquidez, gerada por uma quantidade de obrigações superior a sua capacidade de pagamento; e 3) da inadimplência de operações de crédito, representada pelas baixas a prejuízo. Sendo assim, quando as obrigações, somadas aos créditos baixados a prejuízo, forem superiores aos recursos disponíveis pelo banco, este estará sob postura especulativa, o que corresponde a um indicador IFFB maior que 1. E caso o indicador seja positivo, mas inferior a 1, o banco será identificado como operando sobre uma posição financeira *hedge*, uma vez que neste caso ele possuirá mais ativos que são fontes de fluxos de caixa do que passivos (obrigações) a serem honrados.

Dois outros indicadores também serão utilizados na análise. O IFBB₁ é o mesmo indicador acima, excluindo-se as contas de crédito de baixo risco, uma vez que os estoques de crédito, mesmo que representem parte significativa dos ativos bancários e impliquem em futuros rendimentos aos bancos, podem ter maturidade mais longa (maior que 1 ano) e, por isso, são capazes de distorcer a lógica do índice de fragilidade, que é a de servir como *proxy* dos fluxos de caixa (rendimentos e despesas)³. Por fim, o terceiro índice utilizado é a razão entre despesas e receitas advindas da intermediação financeira dos bancos (D/R), na tentativa de captar de forma mais fidedigna os fluxos de caixa. As receitas correspondem a operações de crédito, arrendamento mercantil, títulos e valores mobiliários, derivativos, operações de câmbio, venda ou transferência de ativos e seguros, previdência e capitalização. Já as despesas advêm de operações de captação no mercado, empréstimos, cessões e repasses, operações de arrendamento mercantil, seguros, câmbio, transferência de ativos e provisão para créditos de liquidação duvidosa. Este índice, entretanto, só pode ser calculado para os

³ De acordo com o índice proposto, bancos operando sob posição *hedge* ou especulativa indicam simplesmente posições de fragilidade presumidas a partir dos volumes de passivos (obrigações) e ativos (recebíveis) nos balanços. Essa relação é proposta como *proxy* para indicar uma posição *hedge* (ou especulativa), com a suposição de que os fluxos de receitas advindos desses estoques tendem a ser maiores que os fluxos de despesas. Dessa forma, o único propósito do índice (o que de certa forma reflete sua limitação) é avaliar a fragilidade da posição financeira dos bancos e não indicar se graus de alavancagem estão em níveis maiores ou menores que os usuais parâmetros de regulação.

maiores bancos, pois não há informação sistemática para os outros bancos selecionados. Após apuração dos indicadores serão avaliados quais componentes mais contribuíram para sua variação ao longo do tempo (equações 1 a 3), buscando analisar separadamente o período anterior e posterior à crise de 2008.

$$\Delta IFFB = \frac{(1 + \Delta \text{Obrigações})}{(1 + \Delta \text{Ativos})} - 1 \quad (2)$$

$$\Delta \text{Obrigações} = \sum o_i * w_i \quad (3)$$

$$\Delta \text{Ativos} = \sum a_j * v_j \quad (4)$$

Sendo:

$$w_i = \frac{o_i}{\text{Obrigações}} \quad (5)$$

$$v_j = \frac{a_j}{\text{Ativos}} \quad (6)$$

Onde: o_i corresponde a cada conta que compõe as obrigações, ou seja, o numerador do índice; a_i corresponde a cada componente dos ativos, o denominador do IFFB; w_i é a participação de cada obrigação no total do numerador; e v_i é a proporção de cada conta de ativo no total no denominador.

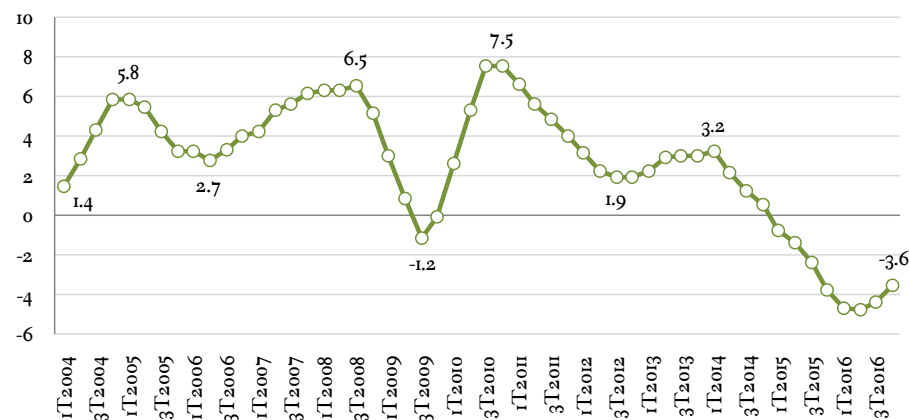
Além de serem construídos indicadores para cada um dos 12 bancos, também serão apurados indicadores para quatro diferentes grupos de bancos: i) indicador para os grandes bancos, construído a partir dos dados agregados dos cinco maiores bancos em termos de ativos; ii) indicador para os bancos médios e pequenos, composto pelos dados agregados dos bancos pertencentes aos segmentos S2 e S3; iii) indicador para os bancos públicos e iv) indicador para os bancos privados.

4. Análise dos resultados

4.1. Fragilidade financeira conjuntura econômica

Antes de passar à análise dos resultados, é necessária a contextualização do período estudado, uma vez que a conjuntura econômica e a evolução institucional afetam o grau de fragilidade do sistema bancário brasileiro. Em termos gerais, a taxa de crescimento no período (GRÁFICO 1) apresentou uma tendência crescente entre 2004 e 2008, reduzindo-se paulatinamente no pós-crise subprime até a recessão mais recente. Esse quadro foi favorecido pela queda da taxa básica de juros até meados de 2013 (Figura 1), o que incentivou bancos a buscarem novas alternativas de aplicação financeira, uma vez que a rentabilidade dos títulos públicos federais apresentava queda relativa e os juros internacionais apresentavam baixas históricas, o que acabou estimulando operações domésticas de crédito, de melhor rentabilidade relativa.

Gráfico 1. Variação do PIB brasileiro (acumulada por trimestre, 2004-2016)



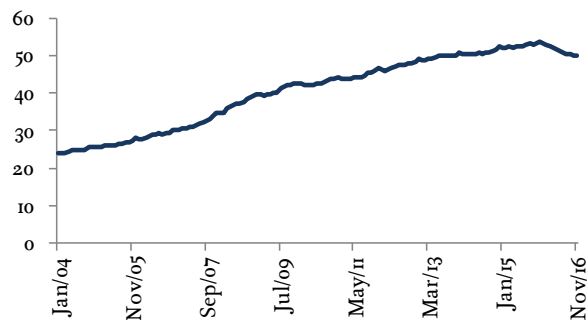
Fonte: Elaboração dos autores, com dados do Sistema de Contas Nacionais do IBGE (2017).

Figura 1. Evolução dos juros, crédito e TVM

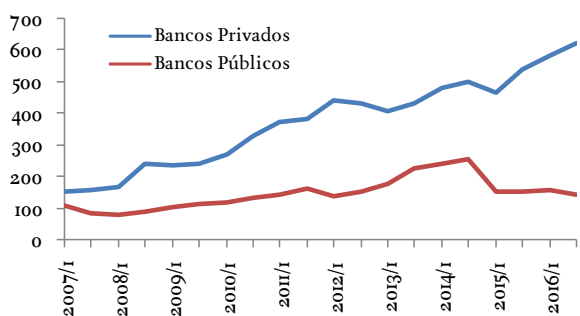
Selic Meta fim do período (%)



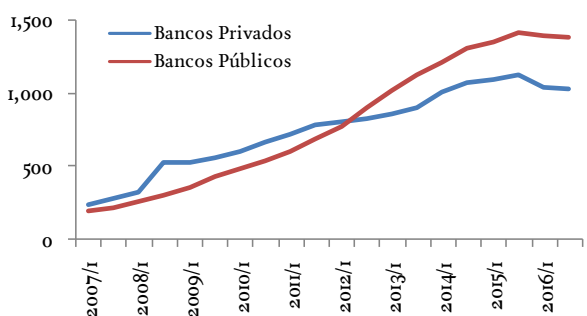
Crédito/ PIB (%)



Saldo Títulos e Valores Mobiliários, e Instrumentos Derivativos de Curto Prazo (em R\$ bilhões)



Crédito/ PIB (%)



Fonte: Elaboração dos autores com dados do BCB, Ipeadata (2017) e demonstrações financeiras auditadas dos Bancos.

A partir dos dados analisados na Figura 1, é possível perceber que os bancos apresentaram maiores taxas de crescimento das operações de crédito nos anos posteriores à crise, paralelamente à redução da participação de títulos e valores mobiliários no conjunto de ativos geradores de receitas. O movimento de alta do crédito, como apresentado por Araújo (2013), fez-se presente em praticamente todos os setores (rural, industrial, habitacional e a pessoas físicas), o que favoreceu o crescimento da indústria, do consumo e da renda.

Os principais fatores que levaram a essa expansão estão relacionados a uma série de medidas de cunho institucional, como a criação do crédito consignado em folha de pagamento; a implementação de nova lei de falência, que favorecia o pagamento aos bancos em caso de liquidação; alterações na lei

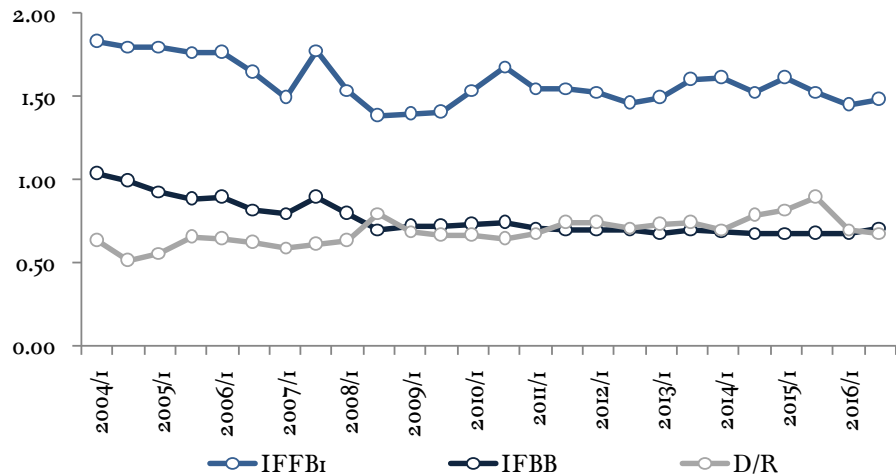
de alienação fiduciária, que atribuíam a posse do bem ao tomador de crédito apenas quando o financiamento estivesse quitado; o uso de derivativos cambiais atrelados a operações de crédito para capital de giro às empresas, que reduziu a exposição do sistema financeiro ao risco de depreciação cambial (ARAÚJO, 2013; PRATES & FREITAS, 2013). Em geral, essas medidas vêm ao encontro da redução da vulnerabilidade do sistema bancário, o que pode ter contribuído para a dinâmica da fragilidade no período.

Em particular, é possível destacar que esses componentes do ambiente macroeconômico influenciam diretamente as posições de fragilidade do sistema bancário. É necessário, entretanto, avaliar em que medida a segmentação do mercado em geral, e a propriedade pública ou privada dos bancos, em específico, afetaram a dinâmica de fragilidade. Foi significativa a expansão do crédito no período, com maior participação dos bancos públicos a partir de 2011 (FIGURA 1), o que obriga analisar separadamente as instituições. Por um lado, o comportamento dos bancos é condicionado pelo alto nível dos juros básicos no Brasil, que cria um ambiente financeiro onde é possível ter alta rentabilidade sem incorrer em grande risco, desestimulando o investimento e o *finance*, em particular de entidades privadas. Por outro, com fundos públicos disponíveis que reduzem os custos de captação e a subordinação às políticas públicas, os bancos públicos possuem vantagens competitivas nos mercados de crédito.

4.2. Fragilidade financeira: maiores bancos

Para a análise dos maiores bancos, verifica-se que, no início do período até o ano que precedeu a crise do *subprime*, os resultados apontam para posturas mais especulativas, com tendência de fragilidade financeira ao longo do período (GRÁFICO 2). Esses resultados agregados demonstram que, em grande parte do ciclo de expansão da economia brasileira, os grandes bancos foram capazes de reduzir a exposição de seus passivos. O IFFB, que aponta uma posição *hedge*, apresentou tendência de queda no período, passando de 1,03 em 2004 para 0,80 na primeira metade de 2007, uma retração semestral média de 2%, sendo esta marcada pelo maior crescimento médio dos ativos.

Gráfico 2. IFFB Grandes bancos entre 2004 e 2016



Fonte: Elaboração dos autores com base nas demonstrações financeiras auditadas dos bancos.

Já o IFFBt, que reflete a fragilidade sem considerar a concessão de crédito, indica-nos, por outro lado, uma posição especulativa (maior que 1), mas também com tendência de queda até a crise *subprime* e depois maior estabilidade (em torno de 1,55). Essa diferença entre os índices esclarece a forma de atuação dos grandes bancos brasileiros no período. Primeiramente, deve se atentar para a maior flexibilidade na administração de seus balanços, uma vez que seu poder de mercado possibilita melhor administração de *spreads* e maior capacidade de realização de *funding*, diante do acesso a menores taxas de captação, capilaridade e capacidade de maior seleção qualitativa de suas operações de crédito.

Em segundo lugar, o movimento de expansão do crédito, que perdurou até 2014, esteve muito mais associado à ampliação das operações de baixos riscos (*rating* A e AA), o que ressalta a diferença entre o IFFB e o IFFBt. No período pré-crise, o volume de crédito passou de 200bi para 450bi, com concentração em operações de baixo risco (GRÁFICO A1, no Anexo). O crédito tipo A cresceu em média 13% por semestre, elevando sua participação no ativo de 39% para 45% em três anos. Esse movimento, em parte, deve-se aos aparatos institucionais que favoreceram o aumento dos créditos baseados em garantias e, portanto, possíveis redutores de fragilidade, mas também encontra-se diretamente relacionado à maior oferta dos bancos privados de empréstimos

de curto prazo – capital de giro, consignado, arrendamento de veículos –, enquanto a maior parte dos empréstimos para aquisição de bens de capital e inovação, crédito para o setor primário e habitação é concedida por bancos públicos, mais particularmente pelo BB, Caixa e BNDES. Os índices demonstram, também, que os maiores bancos, ao administrar seus balanços, operaram significativamente alavancados nos mercados de títulos: valores mobiliários, títulos e instrumentos derivativos (TVM), juntamente com as aplicações financeiras de liquidez, foram os ativos que contribuíram mais significativamente para a redução do IFFB até 2005 (TABELA 1) diante da alta da Selic de 16% para 20%, que propiciou maiores rendimentos a estas aplicações.

Tabela 1. Evolução do ativo e influência dos componentes na variação do agregado

Taxa de Variação Semestral						
Data	Ativo	Aplicações Interfinanceiras de Liquidez	TVM	Carteira de Crédito (AA-C)	Lucro Líquido (t-1)	Disponibilidades
2004/2	6%	-15%	17%	7%	-27%	-1%
2005/1	7%	15%	-1%	15%	26%	-53%
2005/2	-1%	7%	-15%	2%	8%	21%
2006/1	22%	18%	31%	21%	27%	2%
2006/2	16%	8%	19%	18%	10%	26%
2007/1	19%	44%	27%	10%	-49%	0%
2007/2	7%	1%	-5%	15%	126%	10%

Influência na Variação Semestral do Ativo					
Data	Aplicações Interfinanceiras de Liquidez	TVM	Carteira de Crédito (AA-C)	Lucro Líquido (t-1)	Disponibilidades
2004/2	-46%	85%	50%	-7%	-1%
2005/1	31%	-3%	89%	4%	-33%
2005/2	-85%	308%	-79%	-7%	-30%
2006/1	14%	34%	44%	2%	0%
2006/2	8%	30%	49%	1%	3%
2007/1	35%	38%	25%	-3%	0%
2007/2	2%	-25%	112%	12%	3%

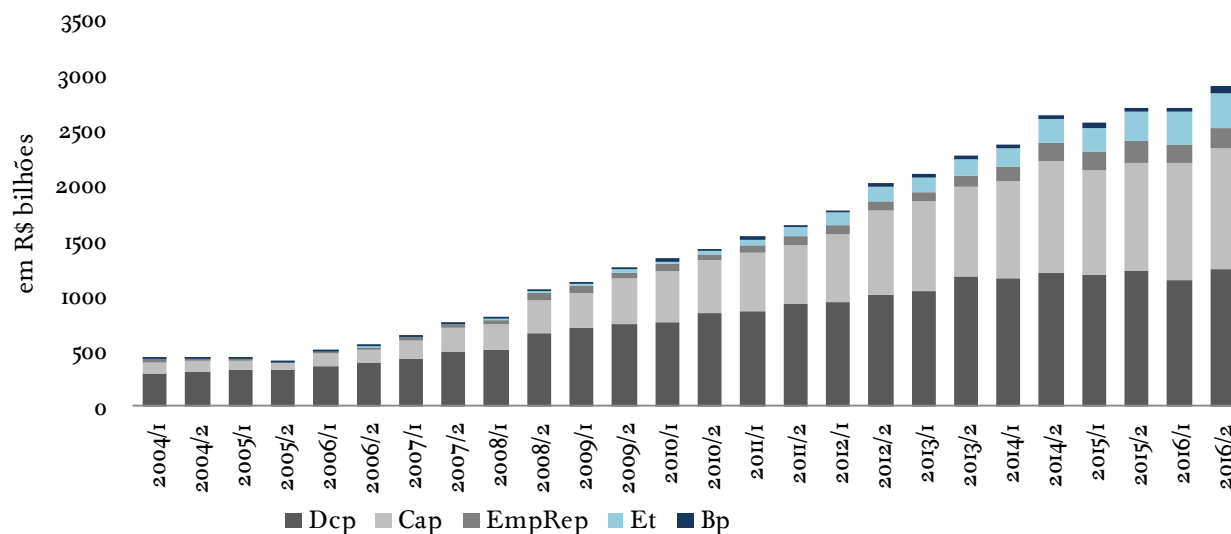
Fonte: Elaboração dos autores com base nas demonstrações financeiras auditadas dos bancos.

A análise da diferença entre a administração do ativo a partir da consideração ou não dos ativos de crédito pode ser complementada pela visualização do comportamento da relação entre despesas e receitas (D/R) dos grandes bancos (GRÁFICO 2). É perceptível que estes mantiveram um baixo nível médio de fragilidade ao longo do período 2004-16, mesmo que o índice D/R aponte ligeira mudança de patamar posteriormente à crise internacional, com maiores porções de receitas sendo comprometidas pela expansão das despesas. A relativa estabilidade do índice D/R no período pré-crise permite-nos inferir que os grandes bancos aliaram liquidez (aumentos relativos de estoques de ativos) e rentabilidade, sem comprometimento das despesas com passivo.

A expansão do passivo dos maiores bancos, por sua vez, pode ser visualizada no GRÁFICO 3. O principal elemento de expansão foram os depósitos, cujos estoques aumentaram 17%. Esse tipo de passivo corresponde a mais de dois terços das obrigações agregadas dos cinco maiores bancos, o que mostra que, apesar de todas as obrigações terem apresentado alta no período, o *funding* permaneceu concentrado em seu instrumento mais convencional, os depósitos. Esse é um elemento cuja expansão segue a própria dinâmica do crédito no período, típica do circuito *finance-funding* propiciado pela políticas de expansão de crédito do período. Este também foi marcado pela maior diversificação das fontes de captação de recursos dos bancos, com ampliação do peso dos recursos de emissão de títulos, que no ano da crise do *subprime* correspondia apenas a 1% das obrigações e chegou a 11% em 2016. No geral todas as demais formas de *funding* apresentaram ganhos de participação, o que mostra a propensão dos bancos a buscarem, nesta época, por meio da diversificação e de inovações financeiras, aumentar sua captação de recursos.

Nos anos seguintes à crise financeira, mais especificamente, o IFFB manteve-se estável em grande parte pela expansão tanto dos passivos quanto dos ativos, que oscilaram de modo a se compensarem, o que indica uma postura financeira tipo *hedge* dos principais bancos brasileiros. Com relação ao IFFB, apesar de indicar um aumento da posição de fragilidade entre o fim

Gráfico 3. Evolução das obrigações dos bancos de 2004 a 2016



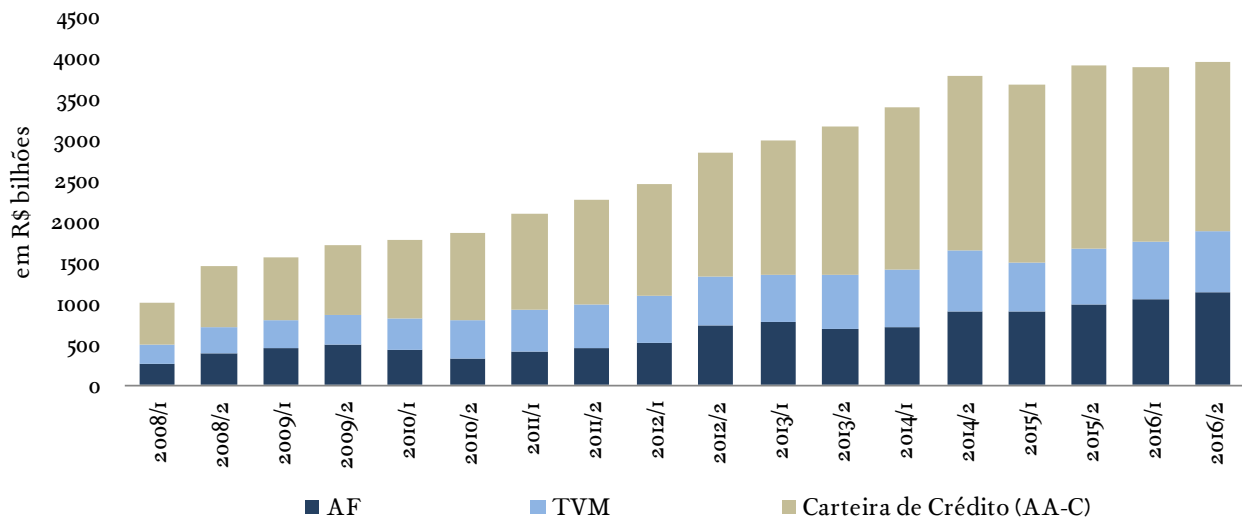
Fonte: Elaboração dos autores com base nas demonstrações financeiras auditadas dos bancos.

de 2009 e 2010, o índice também se mantém estável até o fim de 2016, com valor médio aproximado de 1,55. Os passivos tiveram crescimento semestral médio de 8%, influenciados principalmente, no pós-crise, pelo aumento das captações no mercado aberto (a taxas de juros mais baixas), que quadruplicaram ao longo do período (GRÁFICO 3), seguindo a redução do custo desse tipo de captação. Portanto, uma vez consolidado a base de depósitos como alicerce para sustentar suas posições financeiras, os maiores bancos diversificam seu passivo, aproveitando-se das baixas taxas de juros tanto no mercado internacional quanto nacional.

Já os principais ativos dos bancos (GRÁFICO 4) tiveram alta semestral de 9% no pós-crise, influenciados principalmente pela carteira de crédito, que chegou ao final de 2015 a ser 4,5 vezes maior que em 2008. Esse movimento evidencia redução da preferência pela liquidez e das margens de segurança dos bancos, com a maior aceitação do risco, uma vez que mesmo a carteira de crédito sendo composta majoritariamente por operações AA e A (GRÁFICO A1, no anexo), ainda assim são mais ilíquidas e arriscadas do

que as aplicações em ativos financeiros, tais como títulos de dívida soberana. A partir de 2015, quando a crise brasileira se agravava, foi observado um recuo das operações de crédito e uma ampliação da participação de operações com TVM e aplicações interfinanceiras de liquidez (GRÁFICO 4), que atuaram de modo a compensar essa queda da carteira de crédito.

Gráfico 4. Evolução dos principais ativos dos grandes bancos (2008-2016)



Fonte: Elaboração dos autores com base nas demonstrações financeiras auditadas dos bancos.

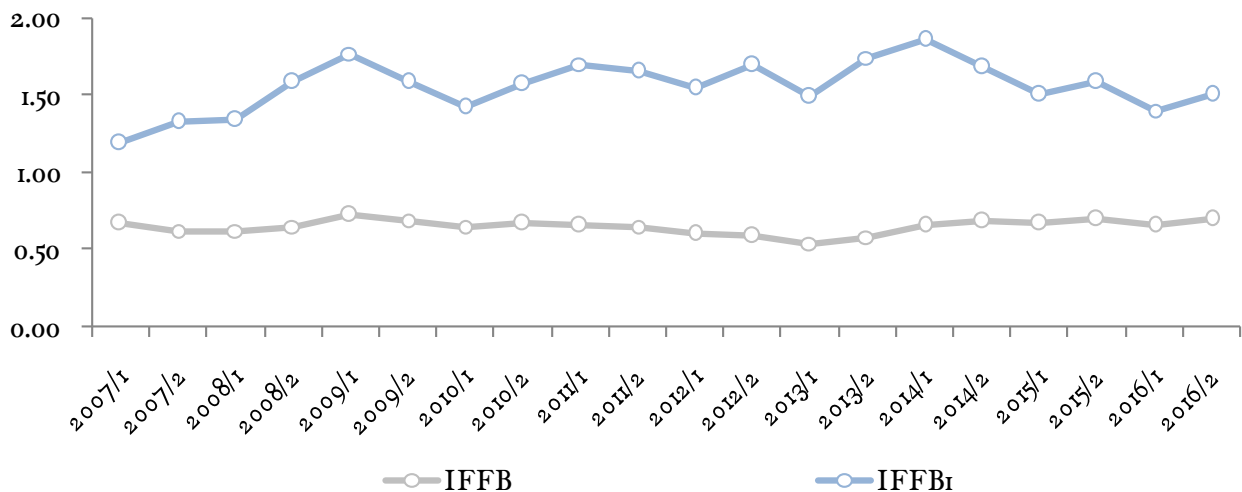
3.3. Fragilidade financeira: bancos médios e pequenos

O agregado dos bancos médios e pequenos é composto por uma instituição que faz parte da classificação prudencial S2 do Banco Central do Brasil, cuja exposição total está entre 1% e 10% do PIB, e por seis bancos que têm porte entre 0,1% e 1% do PIB, classificados como S3. Diante do menor porte destes, é esperado que fiquem com a parcela do mercado não atendida pelos grandes bancos e que tenham menor capacidade de controlar *spreads* diante da maior competição e do menor acesso a fontes de *funding* mais baratas (SILVA *et alii*, 2014; ALMEIDA & DIVINO, 2015). De acordo com os resultados, o IFBB dos menores bancos permaneceu durante todo o período em posição *hedge*, assumindo valor médio próximo a 0,65. O índice IFFBri também se manteve estável, girando em torno de 1,7 (GRÁFICO 5). Em

ambos os casos, esses indicadores apresentaram valores semelhantes aos dos grandes bancos, o que indica uma administração de balanços menos idiossincrática e mais sensível a denominadores comuns, como alterações no ambiente macroeconômico.

A diferença mais marcante entre pequenos e grandes bancos deu-se pelo aumento, entre o segundo semestre de 2007 e o início de 2009, dos indicadores de fragilidade financeira, influenciado ora por retrações dos ativos superiores àquelas das obrigações, ora pelo maior crescimento dos passivos. Tanto os movimentos de alta quanto os de queda das obrigações foram influenciados principalmente pela maior sensibilidade dos menores bancos a variações dos depósitos e das captações, pois essas duas fontes de recursos correspondem conjuntamente a cerca de 80% dos passivos, o que pode indicar uma maior sensibilidade a variações nessas fontes. Este período também foi marcado por significativos aumentos da rubrica “baixas a prejuízo”, que dobraram entre 2007 e 2009; entretanto, a baixa magnitude de seus valores em relação às demais contas de passivos restringiram seu impacto (cerca de 2%) sobre a alta do indicador.

Gráfico 5. IFFB Bancos médios e pequenos



Fonte: Elaboração dos autores com base nas demonstrações financeiras auditadas de bancos S2 e S3.

A partir dos dados é possível averiguar uma maior diversificação do passivo deste grupo de bancos após 2012, com crescimento relativo das emissões das obrigações por empréstimos e repasses, que acompanham a captação de recursos derivada da expansão generalizada dos instrumentos de crédito pelo governo. Já as oscilações dos ativos estiveram principalmente relacionadas ao crescimento da carteira de crédito de baixo risco e à queda apresentada pelas aplicações financeiras de liquidez no segundo semestre de 2008.

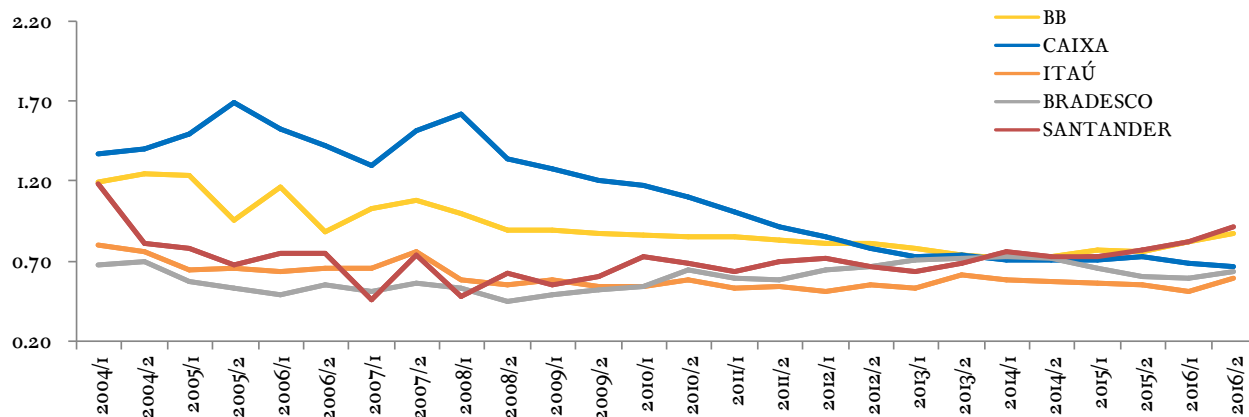
Entre o final de 2009 e início de 2013, o IFFB apresentou oito quedas consecutivas, saindo de 0,60 para 0,47, enquanto o IFFB_r manteve-se estável. Esses movimentos acompanharam a tendência geral do mercado, sendo que o IFFB contabiliza a expansão dos estoques de crédito, com a carteira de crédito de baixo risco assumindo expressiva trajetória de alta, duplicando de valor e elevando sua participação para cerca de 60% do ativo; e o IFFB_r, que aponta certo equilíbrio entre a ampliação da participação da conta de aplicações interfinanceiras de liquidez, chegando a corresponder a cerca de um terço destes, e a expansão dos passivos. A partir de 2014 observa-se mudança de comportamento dos bancos médios e pequenos, com diminuição da alavancagem e melhora da posição de fragilidade. A expansão proporcionalmente maior dos ativos, principal elemento de desalavancagem, esteve relacionada principalmente ao crescimento dos ativos mais líquidos, que em 2016 voltaram a corresponder a cerca de 25% do total, compensando parte da retração observada na carteira de crédito. O crescimento das obrigações ocorreu no sentido de ampliar a diversificação desse agregado, uma vez que os empréstimos e repasses e os recursos de emissão de títulos apresentaram altas significativas, reduzindo a dependência dos depósitos. Este movimento evidencia a atuação ativa dos bancos na gestão de seus passivos, que buscaram aproveitar o momento propício de baixas taxas de juros externas para realizar empréstimos junto a instituições internacionais e utilizar de inovações financeiras para elevar seu *funding*.

4.4. Fragilidade financeira: bancos públicos e privados

Nos anos que precederam a crise do *subprime*, o Banco do Brasil (BB) e a Caixa Econômica Federal (CEF) apresentaram, em graus e períodos diferentes, uma postura do tipo especulativa (IFFB acima de 1). Apesar dessa diferença, os índices de fragilidade dos bancos públicos acompanharam a tendência do setor, ao menos até 2008. O indicador do BB assumiu trajetória de queda mais consistente, passando já em 2008 para níveis inferiores a 1. Por outro lado, a CEF apresentou posição mais especulativa por mais tempo, passando a operar em níveis de fragilidade considerados *hedge* apenas em 2011 (GRÁFICO 6). Os bancos privados, por sua vez, passaram todo o período em um nível *hedge*, com leve tendência de aumento de fragilidade a partir de 2013.

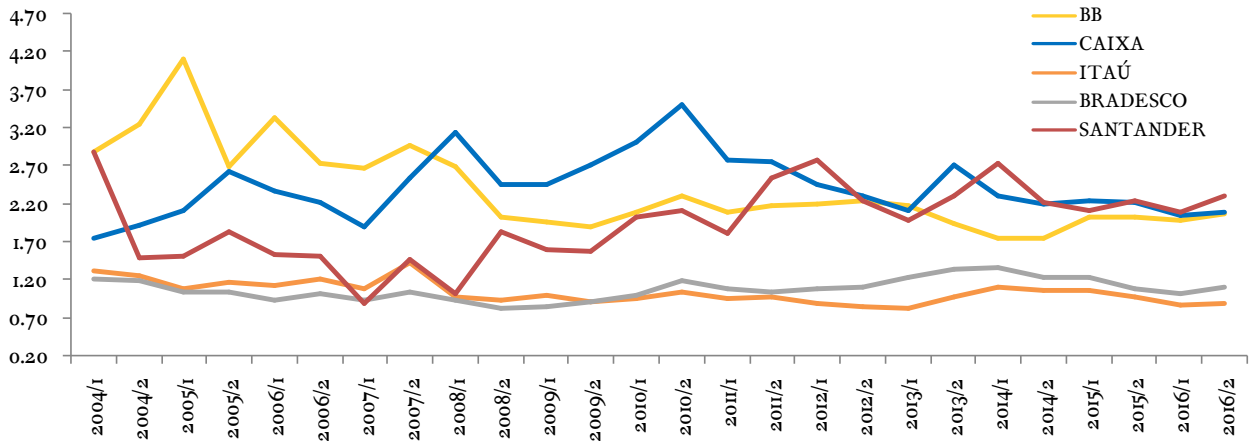
Nos resultados para o IFFB_i, que desconsidera a posição dos ativos de crédito, a situação de fragilidade apresentada pelos bancos públicos é mais delicada (GRÁFICO 7). A Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil operaram altamente alavancados em todo o período da amostra, com índices médios de 2,6 e 2,9 respectivamente. A posição especulativa também é visível no comportamento do Santander, o único banco privado que acompanhou a tendência dos bancos públicos, com aumento do índice IFFB de 1 para 2,29 após o estouro da crise *subprime*.

Gráfico 6. IFFB dos 5 grandes bancos de 2004 a 2016



Fonte: Elaboração dos autores com base nas demonstrações financeiras auditadas dos bancos.

Gráfico 7. IFFBI dos 5 grandes bancos de 2004 a 2016



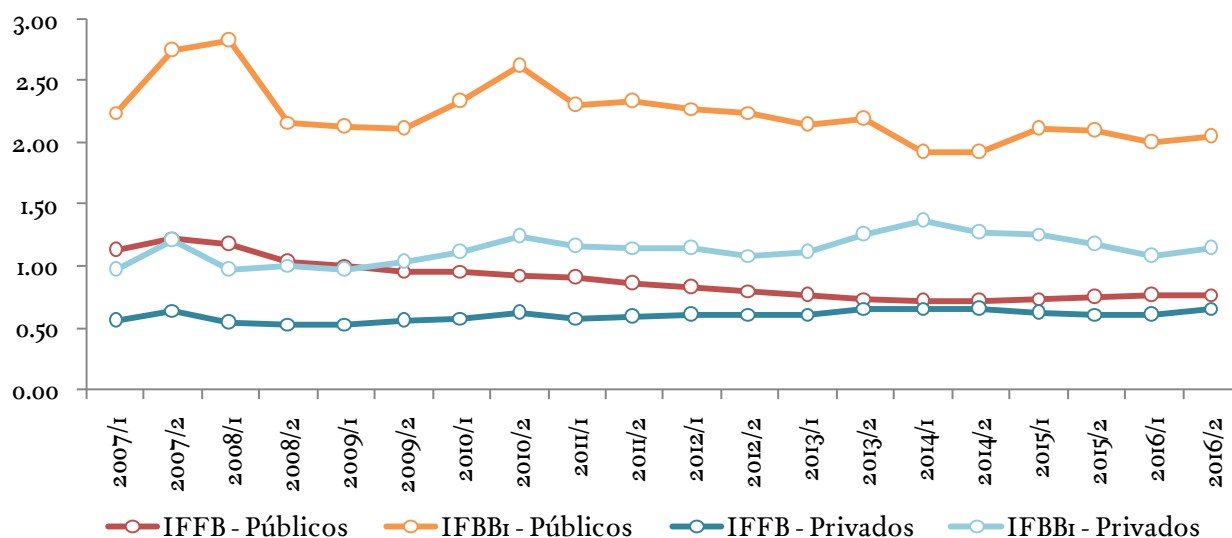
Fonte: Elaboração do autor com base nas Demonstrações Financeiras Auditadas dos bancos.

A diferença de patamar entre os bancos públicos e os privados está em parte relacionada ao peso, pelos primeiros, dos depósitos no passivo, cerca de duas vezes maior que os de seus pares privados. Apesar de reduzir a flexibilidade de atuação por ser um passivo de curto-prazo, esta não pode ser considerada uma grave restrição, dado que grande parte destes volumes de depósitos está relacionada às próprias funções e características específicas dos bancos públicos, como, por exemplo, o fato da CEF ser responsável pela movimentação de fundos ligados a direitos trabalhistas (FGTS, PIS/PASEP) e o BB ser o responsável pelas operações e movimentações de recursos do governo federal, bem como do legislativo e judiciário. O próprio fato destes bancos possuírem maior capilaridade, estando presentes em vários municípios no interior do país, influenciam em sua maior posse de depósitos (VASCONCELOS *et alii*, 2017).

É esperado que os bancos públicos apresentem uma postura mais especulativa, visto que estes normalmente atendem às parcelas do mercado que os bancos privados não satisfazem, relacionado aos créditos para agentes ou

projetos de risco mais elevado⁴. Além disso, há de se considerar o fato dos bancos públicos federais terem sido utilizados pelo governo para realização de políticas anticíclicas no mercado de crédito no período da crise do *sub-prime*. Para avaliar essa hipótese, foram calculados os índices de fragilidade para o conjunto de bancos públicos (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banestes e Banco de Brasília), dos quais os dois primeiros correspondem a mais de 95% do valor do indicador, e para os bancos privados (Itaú, Bradesco, Santander, BMG, Mercantil do Brasil e Citibank), sendo que os três primeiros respondem por cerca de 90% do índice (GRÁFICO 8).

Gráfico 8. IFFB Bancos públicos e privados



Fonte: Elaboração dos autores com base nas demonstrações financeiras auditadas dos bancos.

O indicador de fragilidade financeira IFFB_p, que desconsidera as posições dos ativos de crédito, permaneceram, tanto para bancos privados quanto públicos, ao longo de praticamente todo o período em patamar elevado (especulativo). Entretanto, a posição especulativa dos bancos públicos é

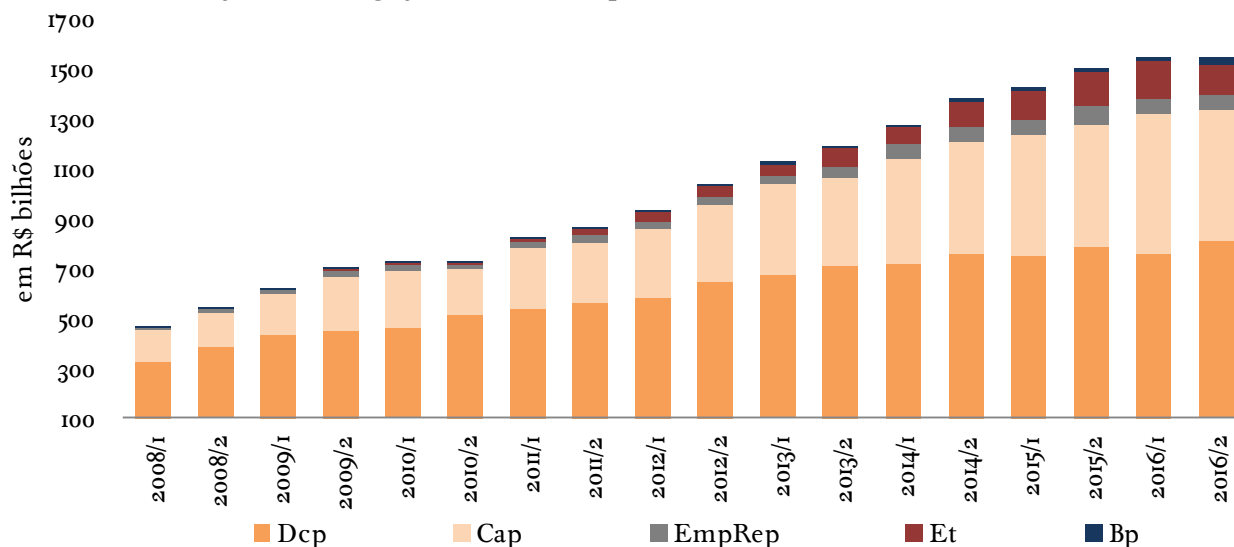
⁴ Vale ressaltar que tanto bancos públicos quanto privados operam com títulos públicos de alta rentabilidade, que afetam o grau de alavancagem e a administração de liquidez dos seus ativos, remediando possíveis posições de fragilidade financeira. Entretanto, isso não significa que os bancos não se encontrem, ao longo do tempo, em posições financeiras mais ou menos frágeis, já que alteram seus volumes de endividamento (curto prazo) e estão sujeitos a diversos riscos de crédito.

notória, fruto do aumento das obrigações. Esse crescimento foi puxado principalmente por depósitos e captações no mercado aberto, que embora não tenham apresentado as maiores taxas de crescimento, são as contas que têm maior participação no total do passivo. Observa-se uma queda da participação dos depósitos, que passou de 70% para 53% em 2016, em detrimento do aumento das captações e das emissões de títulos. Esta última conta apresentou crescimento médio semestral de 24%, passando a ser 60 vezes maior entre 2007 e 2016, elevando sua participação nas fontes de *funding* de 0,5% para 10%. Todavia, ao longo do tempo, houve tendência de ligeira queda na diferença entre os índices IFFB_r público e privado, mais especificamente pela redução da alavancagem dos bancos públicos.

Na consideração do índice que contabiliza a expansão da carteira de crédito (IFFB), há uma relação mais equilibrada na posição de fragilidade dos bancos públicos e privados. Enquanto o IFFB dos bancos privados apresentou baixa variação ao longo do tempo e leve tendência de crescimento ao final do período, o indicador dos bancos públicos apresentou expressiva tendência de queda entre o final de 2007 e 2014, quando este chegou ao seu menor valor, de 0,66.

Portanto, a partir dos níveis e trajetórias dos índices, é possível afirmar que os bancos públicos basearam a redução de suas posições de fragilidade financeira ao longo do período com base na expansão do crédito de baixo risco e na captação de depósitos, um circuito típico de *finance-funding* que se mostrou estável ou, no sentido de Studart (1995), funcional. No período pós-crise esse comportamento é mais claro, como pode ser visto nos Gráficos 9 e 10: na estrutura de ativos dos bancos públicos, a carteira de crédito é o seu principal componente; já na estrutura de passivos, os depósitos dominam, sendo que no pós-crise há uma ligeira mudança de perfil do passivo dos bancos, com maior parcela derivada da emissão de títulos e as captações no mercado aberto, muito também em decorrência do ambiente de juros mais baixos no pós-crise. O aumento da participação relativa dos títulos como forma de captação, sob condições de expansão do crédito e redução de fragilidade financeira, demonstra o papel do *funding* dos bancos públicos para aliar a redução da preferência pela liquidez a um ciclo financeiro de maior estabilidade, ao menos até 2016.

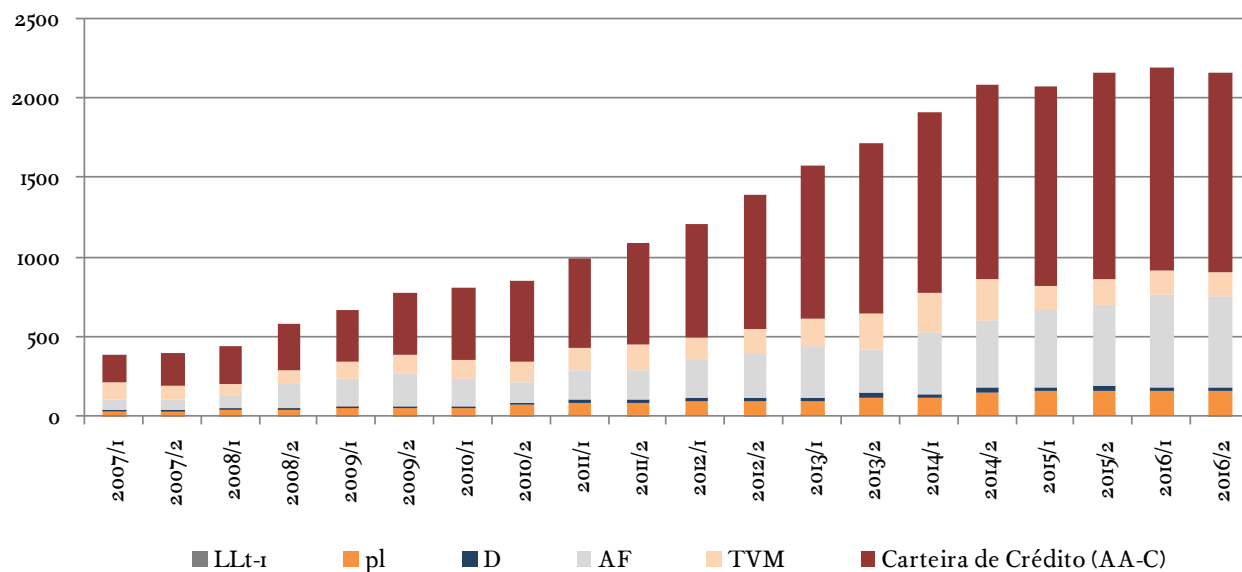
Gráfico 9. Evolução das obrigações dos bancos públicos (2008-2016)



Fonte: Elaboração dos autores com base nas demonstrações financeiras auditadas dos bancos.

O período analisado foi marcado por crescimento tanto das obrigações quanto dos ativos, entretanto, a expansão destes últimos foi superior na maior parte do tempo, o que é congruente com a política anticíclica adotada no período. Diante da instabilidade gerada pela crise de 2008, os bancos privados atuaram de maneira pró-cíclica, com a redução da oferta de crédito e a busca por ativos mais líquidos. Para evitar que houvesse racionamento de crédito, a Caixa e o Banco do Brasil (além do BNDES) atuaram de modo a expandir a oferta de recursos para empresas e pessoas físicas, impedindo que houvesse maior contração da economia na época (ARAÚJO, 2013). Os ativos apresentaram crescimento semestral médio de 9% em todo o período de análise, e de 12,6% entre fins de 2008 e o segundo semestre de 2014. A carteira de crédito de baixo risco, que cresceu 14% ao semestre nesse intervalo e 11% em todo o período de análise, foi responsável por 80% das altas apresentadas, sendo que este aumento deu-se principalmente pela expansão do crédito tipo A. Assim, a carteira de crédito que representava 46% do denominador em 2007 expandiu sua participação chegando a 62% no final de 2013 (GRÁFICO 10). O crescimento dos lucros dos bancos públicos também é notável.

Gráfico 10. Evolução dos ativos dos bancos públicos (2007-2016)



Fonte: Elaboração dos autores com base nas demonstrações financeiras auditadas dos bancos.

Confirma-se, portanto, que os bancos públicos apresentaram posturas mais frágeis que os bancos privados. Como a maior parte deste primeiro agregado é composta pela Caixa e pelo Banco do Brasil, pode-se inferir que a manutenção de IFFB e IFFB_i em níveis mais altos está relacionada às características e especificidades desses bancos anteriormente mencionadas: alta capilaridade, meios de implementação de política pública e exercício de funções que implicam em maior volume de depósitos. Entretanto, em termos dinâmicos, os bancos públicos foram capazes de reduzir suas posições de fragilidade durante um ciclo de expansão de crédito. Isso demonstra a capacidade destes em operar, sob condições macroeconômicas de baixos juros, com políticas anticíclicas que não se traduzem em aumento da fragilidade financeira. Além disso, outra diferença marcante nos resultados diz respeito ao menor grau de preferência pela liquidez apresentado pelos bancos públicos no período, uma vez que a expansão de seus ativos, incluindo o crédito, mesmo que demonstre a passagem de postura especulativa para *hedge*, deu-se principalmente por meio do crescimento do crédito em detrimento da redução de

ativos mais líquidos e seguros. Em paralelo, os bancos privados, que mantiveram maior estabilidade de seu indicador, apresentaram, principalmente a partir de 2010, expansão da participação das contas de títulos e valores mobiliários e aplicações interfinanceiras de liquidez. A despeito dessas diferenças, ambos apresentaram aumento da diversificação das formas de captação no sentido de redução da participação dos depósitos e elevação das captações no mercado aberto e da emissão de títulos. Esta é uma evidência da importância do mercado externo e da baixa taxa de juros internacional na estratégia financeira dos bancos.

5. Considerações Finais

Ao longo desse trabalho, o objetivo foi analisar o grau de fragilidade financeira no setor bancário brasileiro ao longo do período 2004-16. Nesse período, que é marcado pela eclosão da crise do *subprime*, a economia brasileira apresentou um claro ciclo econômico. O período também é marcado por políticas anticíclicas implementadas pelo governo na tentativa de amenizar os efeitos da crise, em especial a significativa expansão do crédito. Dessa forma, esse contexto apresenta-se propício à análise, com base na abordagem de Minsky para os ciclos e crises financeiras, da evolução da fragilidade financeira dos bancos.

Os principais resultados, obtidos a partir dos índices de fragilidade financeira sugeridos, apontam para uma dinâmica de fragilidade muito peculiar ao setor bancário brasileiro. Em termos de níveis, uma vez que consideramos o papel da carteira de crédito dos bancos na dinâmica de fragilidade, fica claro que estes operaram suas carteiras de títulos de forma especulativa, em especial os bancos públicos. Entretanto, ao longo do ciclo econômico, os bancos públicos reduziram sua fragilidade financeira, enquanto os bancos privados mantiveram-se em uma posição *hedge* mais estável, com ligeira piora da fragilidade ao final do período. Assim, em termos das expectativas relativas ao arcabouço minskyano, é aparente que os bancos privados no Brasil comportam-se dinamicamente conforme a previsão

teórica, com posturas cada vez mais frágeis ao longo do período. Os bancos públicos, ao contrário, apesar da alta alavancagem, reduzem os níveis de fragilidade dinamicamente, em uma indicação de comportamento quanto à fragilidade que é anticíclico.

Essa diferença de comportamento entre bancos públicos e privados guarda grande correlação com o ambiente e a estrutura dos mercados brasileiros. A manutenção dos juros básicos em patamares altos faz com que aplicações de menor risco e alta liquidez, como investimento em títulos públicos, sejam altamente rentáveis. Além disso, a segmentação do mercado de crédito também proporciona a divisão dos perfis e da performance dos bancos, já que os bancos comerciais permanecem mais envolvidos em financiamentos de curto prazo e de baixo risco, com BB e CEF liderando a oferta de crédito nos setores primário e de habitação, enquanto o BNDES administra a oferta de crédito de prazos mais longos, destinados à inovação e ao investimento em bens de capital. Esse tipo de segmentação aproxima-nos de um circuito *finance-funding* mais coerente com a expansão do investimento e da renda, uma vez que recria condições de maior estabilidade dinâmica ao longo do ciclo. Essa segmentação e o caráter anticíclico da atuação dos bancos públicos não devem ser vistos, portanto, como entraves ao sistema. Muito pelo contrário, a redução da fragilidade financeira sob condições de expansão de crédito deve ser considerada como instrumento fundamental de política pública, em especial em períodos de contração e recessão econômica.

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, C. *Dinâmica volátil dos fluxos de capitais e vulnerabilidade financeira em países da América do Sul: fatores determinantes e análise de propostas para a sua redução*, Tese de Doutorado, Belo Horizonte: Cedeplar/UFMG, 2016.
- ALMEIDA, F. & DIVINO, J. "Determinants of the banking spread in the Brazilian economy: the role of micro and macroeconomic factors", *International Review of Economics & Finance*, v. 40, pp. 29-39, 2015.
- ARAÚJO, V. "Preferência pela liquidez do setor bancário no ciclo de expansão do crédito no Brasil: 2003-2010", *Revista Análise Econômica*, v. 31, n. 59, p.47-75, mar. 2013.
- BERNANKE, B. & GERTLER, M. "Financial fragility and economic performance", *The Quarterly Journal of Economics*, Oxford, v. 105, n. 1, p. 87-114, fev. 1990.
- CARVALHO, F. Mr. *Keynes and the post Keynesians: principles of macroeconomics for a monetary production economy*. Aldershot, Hants, England; Brookfield, Vt., USA: E. Elgar, 1992.
- CAVA, P. B.; SALGADO JUNIOR, A. P. & BRANCO, A. M. D. F. "Evaluation of bank efficiency in Brazil: a DEA approach", *RAM. Revista de Administração Mackenzie*, v. 17, n. 4, p. 62-84, ago. 2016.
- DOW, S. "International liquidity preference and endogenous credit creation". In: DEPREEZ, Johan & HARVEY, John (eds.) *Foundations of International Economics: Post Keynesian Perspectives*. London: Routledge, 1999.
- _____. "Monetary reform, central banks and digital currencies", *Texto para Discussão*, n. 1805, Department of Economics, Victoria, 2018.
- GONTIJO, C. "A Teoria das Crises Financeiras: Uma Apreciação Crítica". In: *Anais do XXXVII Encontro Nacional de Economia*, ANPEC - Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia, 2011.
- KEYNES, J.M. *Collected Writings of John Maynard Keynes*. London: Macmillan, v. XIII, 1973, p. 408-411.
- MINSKY, H. *Can "it" Happen Again? Essays on Instability and Finance*. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1982.
- _____. *Stabilizing an Unstable Economy*. New Haven: Yale University Press, 1986.
- _____. "The Financial Instability Hypothesis", *The Nova Economics Institute: Working Paper*. New York: n. 74, p.1-9, 1992.
- MUNHOZ, V. & LIBANIO, G. Volatilidade dos fluxos financeiros e fuga de capitais: uma análise exploratória da vulnerabilidade externa no Brasil. In: *Anais do XIV Encontro Nacional de Economia Política*, São Paulo, 2009.
- MUÑOZ, J. "Orthodox versus heterodox (Minskyan) perspectives of financial crises: explosion in the 1900s versus implosion in the 2000s", *The Levy Economics Institute at Bard College: Working paper*. Annandale-on-Hudson: n. 695, p.1-30, 2011.
- PAULA, L. & ALVES JÚNIOR, A. "Fragilidade financeira externa e os limites da política cambial no Real", *Revista de Economia Política*, v. 19, n. 1, p. 73-93, 1999.
- PRATES, D. & FREITAS, M. "Crédito bancário corporativo no Brasil", *Revista de Economia Política*, v. 33, p. 322-340, 2013.
- SILVA, T.; RIBEIRO, E. & MODENESI, A. *Determinantes macroeconômicos e o papel das expectativas: uma análise do spread bancário no Brasil*. 2014.
- STUDART, R. *Investment Finance in Economic Development*. London: Routledge, 1995.
- TERRA, F. H. B. & FERRARI FILHO, F. "A hipótese de fragilidade financeira aplicada ao setor público: uma análise para a economia brasileira no período de 2000-2009", *Revista Economia*, Brasília, v. 12, n. 3, p. 497-516, 2011.

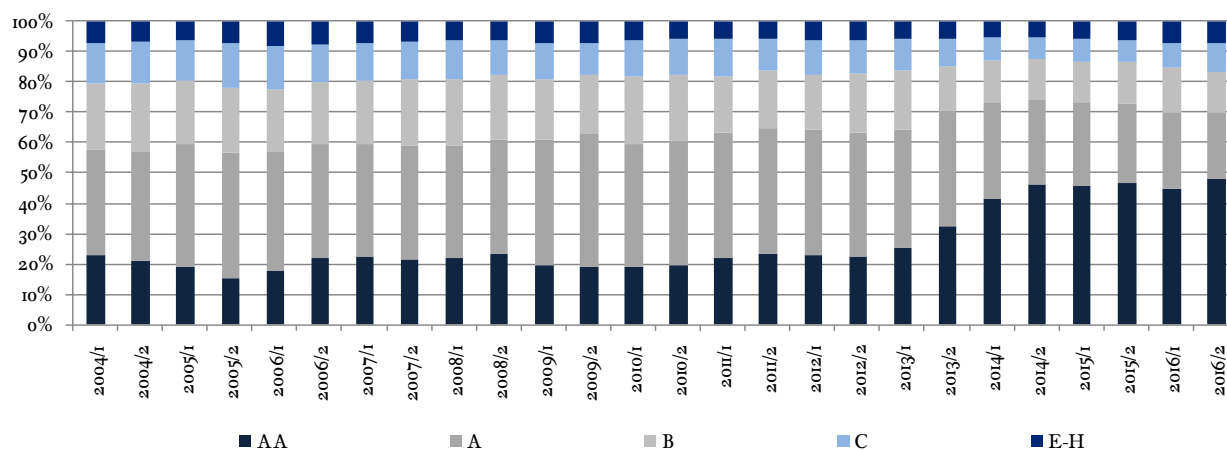
DE LA TORRE, A.; IZE, A. & SCHMUKLER, S. L. *Financial Development in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: The World Bank, 2012.

TYMOIGNE, Eric. "Measuring macroprudential risk: financial fragility indexes", *The Levy Economics Institute at Bard College: Working paper*. Annandale-on-Hudson: n. 654, 2011.

VASCONCELOS, D.; KLAUMANN, A & IPIRANGA, A. "Bancos públicos e política anticíclica: uma análise exploratória com indicadores de alavancagem e liquidez da Caixa, Banco do Brasil e BNDES, no período de 2005 a 2014" In: *Anais do X Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira*, 2017.

WRAY, R. "Minsky Crisis", *Levy Economics Institute Working Papers Series*, n. 659, disponível em <https://ssrn.com/abstract=1795504>, acesso em 12 de Junho de 2018.

Anexo: Gráfico A1. Evolução do perfil da carteira de crédito (2004- 2016)



Fonte: Elaboração dos autores com base nas demonstrações financeiras auditadas dos bancos.

ANTONIO CARNEIRO DE ALMEIDA JÚNIOR

OS FATORES DETERMINANTES DA DESACELERAÇÃO ECONÔMICA DA UNIÃO SOVIÉTICA

Recebido em 09/2018

Aprovado em 04/2019

OS FATORES DETERMINANTES DA DESACELERAÇÃO ECONÔMICA DA UNIÃO SOVIÉTICA

Resumo

O presente artigo constata e analisa o processo de desaceleração econômica enfrentado pela antiga União Soviética tendo a Economia Política Marxista por base teórica. Seu objetivo é identificar as causas de tal processo. Ao fim, concluiu-se que a criação do Comitê Coordenador para o Controle de Exportações Multilaterais pelos Estados Unidos, o esgotamento do componente extensivo do crescimento econômico, a reestruturação das relações de produção socialistas e a existência de circunstâncias particulares que se converteram em freios ao processo de elevação da força produtiva na URSS constituíram os fatores determinantes da referida desaceleração.

Palavras-chave: economia socialista; URSS; desaceleração econômica soviética.

**ANTONIO CARNEIRO DE
ALMEIDA JÚNIOR**

Professor adjunto da Universidade
Federal da Paraíba (UFPB).

antonioalmeidajr1@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-5712-4336>

Abstract

This paper verifies and analyses the economic growth deceleration process faced by the former Soviet Union using the Marxist Political Economy as theoretical base. Its aim is to identify the causes of this process. Finally, we found that the establishment of the Coordinating Committee for Multilateral Export Controls by the United States, the exhaustion of the extensive component of economic growth, the restructuring of socialist production relations and the existence of particular circumstances which became an obstacle to the rising of productive force process in the USSR were the determining factors of its economic slow down.

Keywords: Socialist economy; USSR, Soviet economic slow down.

I. Introdução

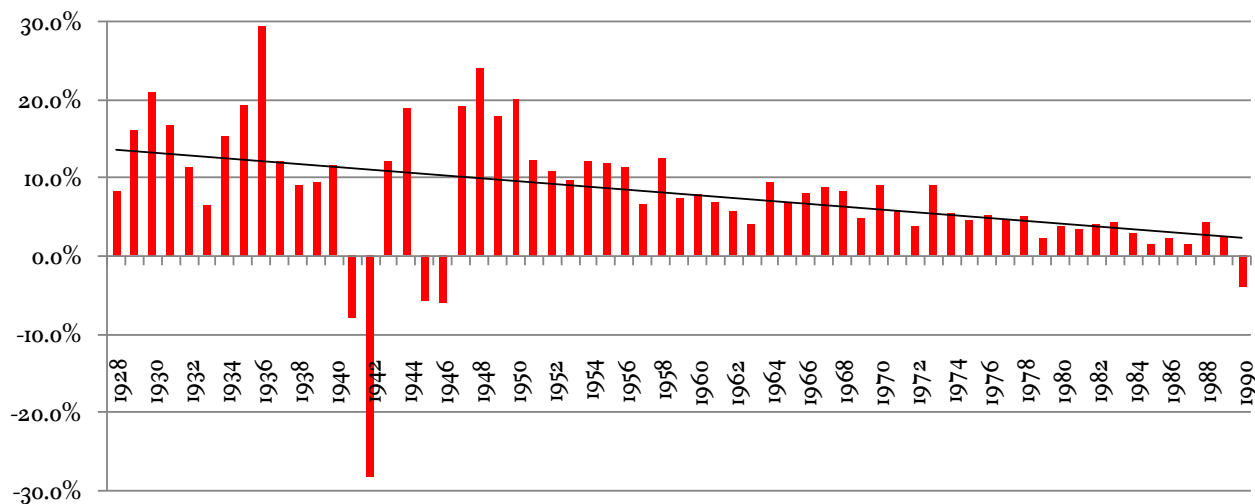
Em sua análise do processo de industrialização da URSS, Almeida Júnior e Germer (2015) constatam que, no período que vai de 1928 a 1940, a economia soviética passa por um intenso processo de desenvolvimento, caracterizado por uma industrialização acelerada. A estratégia adotada pelo governo socialista, baseada no modelo de crescimento econômico de G. A. Fel'dman (1964a, 1964b) publicado em 1928 no *Planovoe Khoziaistvo*¹, previa que a realização de volumosos investimentos no departamento I, uma vez que promovia o aumento da produção de meios de produção, teria como resultado necessário uma expansão acelerada dos demais setores da economia, embora a taxas menores que as experimentadas por este departamento. Realizada tal estratégia, isso de fato foi observado, e a economia soviética como um todo cresceu a taxas anuais que, via de regra, situavam-se entre 10% e 20%. Ao mesmo tempo, tal fato ocorreu sem que fossem prejudicados os padrões de vida da população, graças a uma contínua elevação da força produtiva, que, por sua vez, baseava-se na importação e disseminação de tecnologia estrangeira. Os recursos necessários para tanto foram “drenados” do setor agrícola para o industrial através de tributação (ALMEIDA JÚNIOR & GERMER, 2015).

Como vemos na figura 1, entretanto, de 1950 para 1951, as taxas de crescimento do Produto Material Líquido² (PML) da URSS caem bruscamente. Após tal queda, mantêm-se mais ou menos estáveis até 1958, mas, em seguida, voltam a cair em um claro processo de desaceleração econômica.

¹ Publicação mensal do GOSPLAN (GossudarstvénniïKomitetpoPlanirovâniui ou Comitê Estatal de Planejamento: órgão estatal soviético responsável pela elaboração dos planos quinquenais).

² Contabiliza apenas a produção material.

Figura 1. Taxa anual de crescimento do produto material líquido da URSS



Fonte: Anos 1928-1938 calculados de BSE, 2 ed. v.29, p. 302; anos 1939 e 1940 calculados de Zaleski, 1980, p. 578-579; anos 1941-1945 calculados de Narkhozza 70 lel, p. 43; anos 1946-1950 calculados de Narkhoz 1964, p. 87; anos 1950-1963 calculados de Narkhoz, 1964, p. 575; anos 1964-1971 calculados de Narkhoz, 1972, p. 531; anos 1972-1976 calculados de Narkhozza 60 lel, p. 485; anos 1977-1984 calculados de Narkhozza 70 lel, p. 58 *apud* Segrillo (2000a, p. 254).

Dante disso, manifesta-se aqui a necessidade de explicar que fatores desencadearam tal processo. O objetivo do presente artigo é, portanto, identificar tais fatores. A análise realizada tem por base teórica a Economia Política marxista e foi feita através da leitura crítica de bibliografia selecionada, por meio da qual se coletou relatos e dados secundários acerca da economia da União Soviética.

Este trabalho está subdividido em seis seções. A primeira é essa introdução. Cada uma das seções de 2 a 5 trata de um dos quatro fatores apontados como determinantes para o desencadeamento do processo aqui analisado. Por fim, a última seção sintetiza as principais conclusões, além de conter algumas considerações sobre elas.

2. A criação do COCOM e o desaparecimento da principal fonte de elevação da força produtiva

Em 1949, por iniciativa dos EUA, é criado o Comitê Coordenador para o Controle das Exportações Multilaterais, o COCOM. Faziam parte deste comitê o Japão e todos os países membros da OTAN³, exceto Islândia e Espanha. O COCOM “se constituiu num órgão multilateral destinado a conter e reduzir o comércio dos países capitalistas centrais com a URSS e demais países socialistas, sob a alegação de ‘razões de segurança’” (FERNANDES, 1992, p. 122). Logo após a sua criação, foi estabelecida uma lista de mais de duas mil categorias de produtos e serviços que estavam proibidos de serem comercializados pelos seus membros com os países do campo socialista, o que representava, na época, quase metade dos artigos disponíveis no mercado mundial (*idem ibidem*). A partir daí, portanto, apoiar-se na aquisição e disseminação de tecnologias originadas em países capitalistas desenvolvidos deixa de ser uma opção, e a tarefa de desenvolver internamente técnicas mais produtivas se apresenta para o Partido Comunista da União Soviética, o PCUS. No entanto, mesmo que obtivesse sucesso na tarefa, é evidente que a criação do COCOM ocasionaria uma queda na taxa de crescimento da produtividade do trabalho da economia soviética.

Enquanto existia a possibilidade de importação de tecnologias novas, havia necessariamente duas forças que pressionavam constantemente os índices de produtividade do trabalho para cima: os gastos em pesquisa e desenvolvimento realizados pela URSS e os realizados por países capitalistas centrais. Uma vez extinta tal possibilidade, para que o crescimento da produtividade do trabalho não fosse afetado, seria necessário aumentar o gasto em P&D num montante igual ao gasto total dos países capitalistas desenvolvidos, mantendo o mesmo nível de eficiência destes, o que era evidentemente impossível.

³ Organização do Tratado do Atlântico Norte – órgão intergovernamental criado com base no Tratado do Atlântico Norte assinado em 4 de abril de 1949. A OTAN constituía um sistema de defesa coletiva dos seus Estados-membros, no qual estes concordavam com uma defesa mútua em caso de agressão de um não-membro. Foi criado pelos países capitalistas com a função principal de defenderem-se contra um possível ataque soviético.

Em função disso, tão logo se criou o COCOM, as taxas de crescimento da produtividade do trabalho da economia soviética começaram a declinar, como pode ser observado nas tabelas⁴ 1, 2 e 3.

Tabela 1. Taxas de crescimento da produtividade do trabalho na URSS

Anos	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956
Taxa de crescimento	13,00%	13,00%	10,00%	7,00%	6,00%	7,00%	-	7,00%
Anos	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964
Taxa de crescimento	6,50%	6,00%	7,40%	5,00%	-	-	-	-
Anos	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
Taxa de crescimento	-	5,80%*	5,80%*	5,80%*	5,80%*	5,80%*	3,30%*	3,30%*
Anos	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Taxa de crescimento	3,30%*	3,30%*	3,30%*	3,20%*	3,20%*	3,20%*	3,20%*	3,20%*
Anos	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Taxa de crescimento	2,60%	3,20%	3,70%	2,80%	3,40%	2,10%	1,60%	4,80%

Fonte: elaborado pelo autor a partir de United Nations (1956, p. 100), United Nations (1961, p. 224) e United Nations (1990, p. 124).

* Constituem taxas médias de crescimento anual.

Tabela 2. Desempenho quinquenal da economia soviética (crescimento total no quinquênio)

Indicadores	Quinquênios				
	VII	VIII	IX	X	XI
	(1961-1965)	(1966-1970)	(1971-1975)	(1976-1980)	(1981-1985)
Rendimentos nacionais afeitos ao consumo e à atualização	32%	41%	28%	21%	16,5%
Emprego nos ramos produtivos	6,5%	6%	6%	6%	2%
Produtividade do trabalho social	24%	33%	21%	14%	14%
Produtividade do trabalho social (taxa de crescimento anual média)	4,4%	5,9%	3,9%	2,7%	2,7%

Fonte: Aganbeguian (1988, pp. 78 e 92).

⁴ É interessante fazer um comentário acerca das diferenças existentes entre as fontes. Para nós, a diferença entre os dados apresentados pelas Nações Unidas e as demais fontes é compreensível, já que a TSsU (Agência Central de Estatísticas da União Soviética), diferentemente das agências ocidentais, calculava a produtividade como uma razão entre a renda nacional (que considera apenas a produção material) e os trabalhadores empregados na produção material. Contudo, nos causa muita estranheza a existência de uma diferença entre os dados apresentados por Segrillo (2000a) e Aganbeguian (1988), uma vez que o primeiro apresenta como fonte o anuário estatístico publicado pela TSsU e o segundo usa a mesma metodologia de cálculo da TSsU.

Tabela 3. Taxas de crescimento anual médio da produtividade do trabalho na URSS

	1966-1970	1971-1975	1976-1980	1981-1985
Geral	6,8%	4,5%	3,3%	2,7%
Indústria	5,8%	6,0%	3,2%	3,0%
Agricultura	5,4%	4,0%	2,6%	1,5%

Fonte: Narkhoz, 1988, p. 62 *apud* Segrillo, 2000a, p. 257.

A despeito das diferenças de valores entre as fontes, primeiramente os dados apresentados deixam claro que, após a criação do COCOM, inicia-se um processo de redução das taxas de crescimento da produtividade do trabalho da economia soviética. Essa redução é, entretanto, gradual, dado que havia ainda que disseminar a tecnologia importada até então. Contudo, de acordo com Blackburn (2005, p. 143), Allen (2003, p. 190) e Fernandes (1992, p. 125), esse processo chega ao fim no final da década de 1950. Percebe-se também que, a partir da década de 1970, a referida redução começa a perder força, e as taxas tendem a estabilizar-se em torno dos 3% a.a. Isso é, portanto, um indício de que, mesmo privada da importação de tecnologia, a União Soviética foi capaz de endogeneizar o processo de desenvolvimento das suas forças produtivas.

De toda forma, uma vez que a relação direta entre variação da produtividade do trabalho e crescimento econômico é inegável, *a criação do COCOM e a consequente privação da economia soviética do acesso às tecnologias geradas nos países capitalistas centrais constituem o primeiro fator determinante da desaceleração econômica da URSS*. É interessante notar, contudo, que mesmo após a queda das taxas de crescimento da produtividade do trabalho perder força no início da década de 1970, as taxas de crescimento do PML continuam a desacelerar acentuadamente. Isso indica, portanto, que os fatores determinantes dessa desaceleração não estão apenas relacionados à produtividade.

3. O esgotamento do componente extensivo do crescimento econômico

Na definição de Segrillo (2000a, p. 80), enquanto o crescimento extensivo é o aumento de produto provocado pelo aumento do número de meios de produção e força de trabalho⁵, o intensivo dá-se quando o produto aumenta sem que haja mudança na quantidade dos fatores objetivos e subjetivos, ou seja, aumenta-se o produto, pois aumentou a força produtiva. É importante mencionar, contudo, que, de um ponto de vista concreto, o último tipo de crescimento nunca poderá ocorrer de forma isolada.

Tomando essa terminologia por base, podemos dizer que o crescimento experimentado pela URSS na primeira metade do século XX era simultaneamente extensivo e intensivo (ALMEIDA JÚNIOR & GERMER, 2015, p. 144-145). De acordo com Segrillo (2000a, p. 80), contudo, é um consenso entre economistas ocidentais e do antigo Leste europeu que o crescimento extensivo constituiu o principal componente do crescimento econômico soviético no período supracitado. Ademais, dado que a produção do departamento produtor de meios de produção na URSS era, em 1937, quase nove vezes a produção de 1927-28, podemos garantir que, por mais que não seja possível assegurar a assertividade de tal consenso, o crescimento extensivo era, pelo menos, tão importante quanto o intensivo.

O grande problema é que, enquanto o crescimento intensivo pode se dar indefinidamente, o extensivo tem a tendência a esgotar-se com o tempo. Isso ocorre, pois: 1) o tamanho do território está dado, 2) a extração de recursos naturais, como minérios e combustíveis fósseis, torna-se cada vez mais difícil conforme aumenta o volume da quantidade extraída e 3) a taxa de crescimento populacional impõe um limite ao crescimento do número de trabalhadores empregados. No caso específico da URSS, os dados que apresentamos a seguir, começando pela tabela 4, indicam que esse processo de esgotamento começa a desenrolar-se a partir da década de 1970.

⁵ O autor, na verdade, usa a expressão fatores de produção. Contudo, preferimos utilizar os conceitos da economia política marxista.

Tabela 4. Crescimento das forças produtivas soviéticas (taxas de crescimento dos indicadores no quinquênio em porcentagem)

Indicadores	Quinquênios				
	VII (1961-1965)	VIII (1966-1970)	IX (1971-1975)	X (1976-1980)	XI (1981-1985)
Capital fixo produtivo	59%	48%	52%	43%	37%
Investimento produtivo	-	-	44%	23%	17%
Produção das indústrias extrativas	32%	28%	25%	10%	8%
Emprego nos ramos produtivos	6,5%	6%	6%	6%	2%

Fonte: Aganbeguian (1988, p. 78; 92).

O primeiro elemento dessa tabela que chama atenção é a enorme diferença entre as taxas de crescimento quinquenal do capital fixo⁶ produtivo, que giram em torno dos 50% nas décadas de 1960 e 1970, e as do emprego em ramos produtivos, que se mantêm em torno dos 6%. Como a produtividade do trabalho não deixou de aumentar nesse período, seria razoável assumir que essa é a expressão da elevação da composição técnica das forças produtivas soviéticas. Contudo, como pretendemos demonstrar, tal diferença é, em parte, um sintoma do quão reduzida tornou-se a reserva de força de trabalho na URSS.

De acordo com Aganbeguian (1988, p. 77-78), já no início da década de 1960, apenas 18% da população em idade de trabalhar estava desocupada⁷. Mesmo assim, o processo de expansão da capacidade produtiva soviética fez com que, ao longo das décadas de 1960, 1970 e de metade da década de 1980, essa taxa de desocupação fosse progressivamente reduzida até atingir 8-9%, tornando-se extremamente baixa. Contudo, uma vez que essa redução, ao longo de todo esse período, não poderia gerar um aumento significativo do emprego, já que a taxa de desocupação já era baixa, a taxa de crescimento

⁶ Pensamos que adentrar o debate sobre este ser ou não um conceito apropriado para uma economia socialista ultrapassa os objetivos deste trabalho.

⁷ É pertinente chamar atenção para o fato de que essa medida difere da taxa de desemprego utilizada nos dias de hoje. Sua composição é a seguinte: desempregados + desocupados que não querem/buscam ocupação + incapazes de trabalhar.

do emprego em ramos produtivos não pode ficar muito além da taxa de crescimento da população em idade de trabalhar. Perceba que o crescimento quinquenal do emprego de 6%, apresentado na tabela 4, representa um crescimento anual médio de 1,17%, uma taxa muito semelhante às do crescimento da população em idade de trabalhar apresentadas na tabela 5.

Tabela 5. Taxas de crescimento anual médio da população abaixo da idade de trabalhar e em idade de trabalhar na URSS

Ano	População abaixo da idade de trabalhar	População em idade de trabalhar
1960-1970	1,50%	0,75%
1971-1979	-0,80%	1,73%
1980-1987	1,09%	0,50%

Fonte: Elaborado a partir de Anderson e Silver (1990, p. 173).

Assim, sem reserva de força de trabalho para atender a expansão da capacidade produtiva soviética, “In the 1970s, a Gosplan research director reported that 10-12 percent of the increment in real fixed capital was unutilized due to a shortage of labor (RUNNER, 1989, p. 202), and that proportion could only have increased in the 1980s” (ALLEN, 2003, p. 190). Como consequência, parte do crescimento da oferta de meios de produção acabava não representando uma expansão real da capacidade produtiva. Além disso, ao passo que na década de 1960 a contribuição do emprego no crescimento do PML estava entre 20% e 25%, no XI quinquênio (1981-1985) ela era apenas 10% (AGANBEGUIAN, 1988, pp. 79-80).

As atividades extrativas, por sua vez, também impunham limites ao crescimento extensivo. Entre 1960 e 1980, a exploração de minérios tornava-se de 5 a 12 metros mais profunda a cada ano. Entre 1976 e 1980, a parte da produção total correspondente a minas de menos de 200 metros de profundidade caiu de 74% para 58% e a porcentagem de ferro contido no que era extraído da terra caiu de 44,5% para 34,7%. De 1977 a 1982, a quantidade de rochas que precisavam ser removidas para a extração de uma tonelada de minério subiu de 5 para 8 toneladas. No que tange à energia em geral, sua participação

no investimento total da indústria subiu de 28% para 39% entre 1975 e 1985, mas o produto do setor não só aumentou muito pouco, como chegou a cair em alguns casos. Na extração de carvão, entre 1975 e 1985, o estoque de capital aumentou 64%, o emprego 25%, enquanto o carvão extraído aumentou apenas 4%. Já a indústria de petróleo aumentou o estoque de capital em 245%, o emprego em 25% e sua produção caiu 21% de 1975 a 1985 (ALLEN, 2003, p. 203-204). Assim, se na década de 1960 era necessário investir 2 rublos para se realizar 1 rublo de produção na indústria extrativa, esse número passa para 3-4 rublos na década de 1970 e ultrapassa os 7 rublos no XI quinquênio (1981-1985) (AGANBEGUIAN, 1988, p. 81-82). Não é, pois, à toa que se observa uma redução das taxas de crescimento da produção da indústria extrativa, conforme foi visto na tabela 4.

No que tange à terra, nos períodos de 1928-1940 e 1950-1960, a área cultivada expandiu-se a um ritmo anual de 1,6% e 3,3%, respectivamente. O processo de expansão, contudo, visto que acrescenta terras cada vez menos produtivas ao conjunto das que são utilizadas, torna a produção agrícola cada vez mais custosa. Por essa razão, a partir da década de 1960, esse processo perde força. No período que vai de 1960 a 1970, a taxa de crescimento anual médio da área cultivada reduz-se para 0,2% e em 1970-1975 foi de apenas 1,0% (ALLEN, 2003, p. 190). Diante dessa situação, o alto custo da elevação da produção finalmente faz a URSS adotar nova estratégia para obter alimentos, começando a importar cereais de outros países, com os produtos agrícolas constituindo 20% das suas importações. Estas eram financiadas principalmente pela exportação de petróleo e demais fontes energéticas, que constituíam mais da metade das exportações soviéticas (AGANBEGUIAN, 1988, p. 153). Assim, a partir de 1976, inicia-se um processo de diminuição da área de cultivo a um ritmo de decréscimo anual de 0,1% (ALLEN, 2003, p. 190).

O conjunto de dados que apresentamos, portanto, nos leva a concluir que, a partir da década de 1970, a contribuição do crescimento extensivo no crescimento econômico soviético passa a reduzir-se progressivamente, *constituindo o esgotamento desse componente extensivo o segundo fator determinante da desaceleração econômica da URSS.*

4. A reestruturação das relações de produção socialistas

Na década de 1950, o governo soviético deu início a uma série de reformas no setor industrial e de planejamento econômico, apresentando oficialmente o combate à desaceleração econômica como a razão para tanto. A ideia era a de que, num ambiente de decisões centralizadas, a complexificação das relações entre as unidades produtivas tendia a reduzir o dinamismo da economia. A descentralização seria, portanto, a resposta para recuperar esse dinamismo.

Inicialmente foram ampliados os poderes dos governos das repúblicas, para depois serem ampliados os poderes dos dirigentes das empresas (AGANBEGUIAN, 1988, p. 64; PAULINO, 2008, p. 135). Em 1957, na tentativa de tornar as relações de produção mais “horizontais”, foram abolidos os Ministérios Centrais (órgãos integrantes do GOSPLAN que abarcavam várias regiões) e criados 105 Conselhos Regionais, ou *Sovnarkhozes*. Primeiro criaram-se os *sovnarkhozes* alargados, que abarcavam vários ramos industriais e de construção e várias regiões; posteriormente, os *sovnarkhozes* desmembrados, que abarcavam um território menor e não tratavam de assuntos dos ramos industriais e de construção em conjunto (FERNANDES, 1992, p. 126; AGANBEGUIAN, 1988, p. 66; PAULINO, 2008, p. 137).

O planejamento central também sofreu várias transformações: primeiramente o GOSPLAN foi dissolvido e criou-se um conselho científico, junto ao Conselho de Ministros e à Comissão Econômica do Estado, que passou a ser responsável pelos planos. Posteriormente, restabeleceu-se o GOSPLAN, com a função da elaboração de um planejamento apenas perspectivo, ficando a Comissão Econômica do Estado como responsável pela elaboração dos planos anuais. Após isso, a situação volta a ser como antes, com a supressão dos demais órgãos de planejamento, e a manutenção do GOSPLAN (AGANBEGUIAN, 1988, p. 66).

Analisando a situação, Fernandes afirma que:

Estas medidas não chegaram a gerar um “modelo” alternativo de desenvolvimento para a economia soviética, mas removeram um elemento chave na cadeia de comando no modelo afirmado nos anos 30 (os ministérios centrais). O resultado foi uma “febre” de localismo (*mestnichestvo*) na direção econômica, que impedia o desenvolvimento articulado da economia como um todo. (FERNANDES, 1992, p. 126)

Na década de 1960, como vimos, a desaceleração econômica se afirma, e o PCUS mantém a sua posição oficial de que o combate à situação deve se dar via descentralização das decisões. Ademais, as reformas que se seguiram a partir de 1965 também se inspiraram no debate iniciado por um artigo publicado no *Pravda*⁸, em 9 setembro de 1962, pelo professor Evsei Liberman. O artigo “Plano, Lucro, Prêmios” propunha que a solução para o problema enfrentado pela URSS passava pela reintrodução de mecanismos de mercado na economia.

Na busca pela descentralização, o governo trabalhou no sentido de simplificar os planos que deveriam ser elaborados pelo GOSPLAN. Estes não traziam mais detalhes de como deveriam ser cumpridos. Agora os dirigentes das empresas tinham liberdade para planejar a evolução da produtividade do trabalho e a redução dos custos e, até certo ponto, para fixar os salários dos trabalhadores. Os índices de desempenho das empresas também foram simplificados, baseando-se nas propostas de Liberman. A distribuição gratuita e centralizada dos meios de produção foi abolida e passou-se a um financiamento das compras e dos investimentos das empresas. Os preços foram reformulados para que refletissem os custos de produção. Além disso, as empresas passaram a poder reter uma maior parte dos lucros para que pudessem reinvesti-los. Como vemos, as relações de produção socialistas se distanciavam cada vez mais da produção planejada e caminhavam na direção da anarquia da produção.

⁸ Jornal soviético criado antes da Revolução Bolchevique e que se tornou uma publicação oficial do PCUS.

Após o início de tais reformas, percebe-se tanto uma elevação das taxas de crescimento da produtividade (tabela 2), quanto uma leve recuperação das taxas de crescimento do PML (figura 1). Para nós, contudo, essa melhora dos indicadores foi, na verdade, uma consequência da política agrícola do governo Brejnev, que prorrogou as compras do Estado para um período de cinco anos e permitiu que a produção que excedesse o plano de compra pudesse ser vendida a um preço 50% mais elevado, estimulando a produção do setor, cuja taxa média anual de crescimento passou de 1,5%-2% para 3,89% (AGANBEGUIAN, 1988, p. 67-69). Ocorre que, com esse tipo de medida, é muito mais provável que se estimule a produção pelo aumento da intensidade do trabalho do que pela elevação da produtividade. Como o indicador de produtividade que temos necessariamente transforma, estatisticamente falando, aumento de intensidade do trabalho em aumento de produtividade, explica-se, pelo menos em parte, a ocorrência da elevação da taxa observada na tabela 2. No entanto, como existem limites, tanto naturais, quanto socialmente construídos, ao aumento da intensidade do trabalho, a taxa anual média de crescimento do setor agrícola diminui para 2,47% no quinquênio 1971-1975 (*ibidem*, p. 75), e a melhora recrudescer, como se observa com nova apreciação da figura 1 e da tabela 2.

O período que vai de 1970 a 1985, por sua vez, é dominado pelo clima de experimentação gerado pela discussão Liberman. Qualquer nova ideia de método de reversão do quadro imediatamente era colocada em prática, em pequena escala, para teste de resultados. Contudo, nenhuma reforma mais geral foi realizada, mantendo-se, portanto, a estrutura criada nas reformas do governo Brejnev, exceto pelo retorno à distribuição centralizada dos meios de produção.

Neste contexto de desaceleração e experimentalismo surge, pois, a *Perestroïka*. Como antes, apresentando como objetivo oficial combater “a desaceleração econômica da URSS [...] e o crescente hiato tecnológico com o ocidente” (SEGRILLO, 2000b, p. 10), o PCUS prossegue no processo de desmantelamento do planejamento central soviético. Apontando o

esgotamento do crescimento extensivo como o motivo central da desaceleração econômica, Mikhail Gorbachev almejava, através da *Perestroïka*, estimular o crescimento intensivo da economia. Para tanto, em primeiro lugar, era preciso eliminar os desperdícios existentes através de uma reorganização do sistema de gestão soviético, eliminando o centralismo excessivo (*ibidem*, p. 19). O crescimento resultante destas medidas, entretanto, tinha seus limites. Para continuar a crescer a ritmos elevados, a URSS necessitava, em seguida, aumentar seu ritmo de desenvolvimento tecnológico. Para tanto, era necessária a criação de um mecanismo de incentivo ao aumento da produtividade, o qual deveria ter um caráter econômico (AGANBEGUIAN, 1988, p. 24-28).

Com olhos nas taxas de crescimento da produtividade dos países do ocidente, propôs-se que o mecanismo de incentivo fosse inspirado na concorrência capitalista. Para tanto, substituiu-se mais uma vez a distribuição centralizada dos meios de produção pelo comércio grossista; implementou-se o sistema de autogestão e autofinanciamento (a direção da empresa passava a ter cada vez mais poderes, passando a se responsabilizar pelos seus lucros e prejuízos, com estes últimos não sendo mais cobertos pelo orçamento estatal e havendo ainda a possibilidade de falência das empresas); legalizou-se o trabalho privado desde que não houvesse exploração de força de trabalho alheia; foi dada liberdade às empresas para a fixação dos preços, etc. (FERNANDES, 1992, p. 202-203; SEGRILLO, 2000b, p. 23-26). O sistema de planejamento e seus órgãos, os ministérios e os sistemas bancário e financeiro também foram modificados para adaptarem-se à nova realidade. Os planos agora eram meramente indicativos, sem que as empresas tivessem qualquer obrigação de cumpri-los (SEGRILLO, 2000a, p. 26).

O que constitui, contudo, o salto qualitativo das reformas foi o decreto de 13 de janeiro de 1987 do Comitê Central do PCUS e do Conselho de Ministros da URSS, que tornou possível a criação de *joint-ventures* com empresas estrangeiras, inclusive ocidentais, dentro do território soviético, desde que o Estado permanecesse com 51% do capital da empresa. Em 26 de maio do ano

seguinte, por sua vez, torna-se legal a exploração do trabalho de cidadãos soviéticos por outros cidadãos soviéticos com a aprovação da “lei sobre a cooperação na URSS” (SEGRILLO, 2000b, p. 24; 36). Observando a figura 1, contudo, percebe-se que, ao invés de perder força, a desaceleração econômica apenas se intensificava na segunda metade da década de 1980. Longe de combaterem o processo de desaceleração, pelos motivos que apontaremos a seguir, essas reformas apenas trabalharam no sentido de aprofundá-lo.

Em primeiro lugar, de uma maneira geral, elas provocaram uma enorme desorganização das atividades produtivas na URSS. Antes que houvesse tempo para se adaptar a uma nova realidade, uma nova mudança era posta em prática ou se retornava à situação anterior. Destacam-se o número de vezes que a distribuição centralizada dos meios de produção foi abolida e restituída, além das recorrentes modificações na estrutura dos órgãos de planejamento central.

Além disso, as medidas de descentralização das decisões reduziram progressivamente a capacidade de coordenação da produção pelo planejamento central, impedindo que o desenvolvimento econômico pudesse se dar de forma harmonizada. Perceba que, uma vez que há vários setores da economia ligados entre si através de uma relação técnica que rege o fornecimento de meios de produção de uns para outros, em algumas ocasiões a busca pela redução de custos de produção, por exemplo, pode entrar em choque com as necessidades dos demais setores da economia que dependem dessa produção, levando à interrupção do processo produtivo. Além disso, mesmo que o plano estabelecesse as taxas exatas de aumento da produtividade ou de redução dos custos, a busca anárquica desses resultados pode resultar no mesmo problema. No que tange à liberdade de fixar preços e salários, tal medida acaba furtando ao GOSPLAN a possibilidade de utilização dessas relações de distribuição como instrumento de política econômica, ficando a economia mais suscetível à subutilização das forças produtivas. Como resposta à progressiva complexificação das atividades produtivas, essa descentralização era, portanto, inadequada a uma economia socialista.

Essa inadequação, por sua vez, pôde ser atestada empiricamente no período da *Perestroïka*. Os dirigentes das empresas, embora tivessem pleno poder sobre suas fábricas, não tinham qualquer poder sobre outros meios de produção da economia. Assim, diante da impossibilidade de fazer algo distinto, ao buscarem elevação da produtividade e/ou a redução de seus custos, eles modernizavam as instalações em operação ao invés de construírem novas fábricas e desativarem as ultrapassadas. Allen (2003, p. 201), contudo, afirma que o GOSPLAN acabou constatando que o caminho adotado era 55% mais custoso do que a criação de novas unidades produtivas. Em resumo, a desorganização tomou conta da economia soviética, e o planejamento econômico deixou de ser uma ferramenta de auxílio do desenvolvimento da economia.

Em nossa opinião, o PCUS haveria de combater a complexificação das atividades produtivas através de meios que não entrassem em choque com o planejamento central, ou seja, buscando formas mais rápidas e eficientes de comunicação entre órgãos de planejamento, empresas e público, fortalecendo ainda mais a planificação econômica. Perceba que é basicamente isso que é feito nas grandes corporações do capitalismo monopolista. A grande diferença aqui é que, ao passo que essa socialização da produção entra em choque com o caráter privado da acumulação no capitalismo (MARX, 1985, v. IV, p. 198), no socialismo ela é a própria expressão da função dos meios de produção: atender as necessidades sociais.

Por fim, a mera introdução de algumas relações de produção capitalistas não pode alcançar o resultado esperado. Isso porque existe uma dependência entre as diversas relações de produção integrantes de um modo de produção. De nada adiantava, por exemplo, fazer com que as empresas se orientassem pela obtenção de um lucro cada vez maior se, ao mesmo tempo, os prejuízos eram cobertos pelo Estado, inexistindo, portanto, falências. Mas, conforme relações de produção relacionadas eram acrescentadas ao ambiente econômico, o conjunto dessas relações se aproximava cada vez mais das capitalistas, entrando em um choque cada vez maior com a

relação de produção fundamental do socialismo, qual seja, a propriedade coletiva dos meios de produção. A exacerbação desse choque, por sua vez, expressava-se numa importância cada vez maior da produção de excedente em detrimento do atendimento das necessidades da sociedade. Como vimos, esse movimento, por fim, culminou na reintrodução da relação de produção fundamental do capitalismo, qual seja, a exploração capitalista de força de trabalho alheia.

A produção de acordo com um plano é precisamente o que torna as relações de produção socialistas superiores às capitalistas, uma vez que torna possível mobilizar todos os recursos disponíveis para o alcance de determinado objetivo e manter sempre em sinergia todos os setores da economia, mesmo após transformações nas técnicas de produção de alguns deles. O PCUS, contudo, negou esse princípio teórico, rejeitando assim a teoria que serviu de base para a própria edificação da URSS, qual seja, a teoria marxista, e, ao passo que privou a economia soviética da utilização adequada da sua maior vantagem frente ao capitalismo, contaminou-a com relações de produção capitalistas, criando uma contradição entre o estágio de desenvolvimento e as características especiais das forças produtivas soviéticas e as suas relações de produção, ou seja, criando uma situação de não-correspondência entre as primeiras e as últimas. Portanto, por transformarem as relações de produção da economia socialista em um freio ao desenvolvimento das forças produtivas soviéticas, *a reestruturação das relações de produção socialistas constituiu o terceiro fator determinante da desaceleração econômica da URSS.*

5. O problema do desenvolvimento das forças produtivas

Nesta seção, voltaremos ao problema do desenvolvimento tecnológico, pois pretendemos demonstrar aqui que o desaparecimento da possibilidade de importar tecnologia dos países capitalistas centrais não foi a única circunstância que freou a elevação da produtividade do trabalho na economia soviética.

Se partirmos do pressuposto de que, no socialismo, ao pôr sob o seu domínio as condições de desenvolvimento social (MARX& ENGELS, 2004, p. 113), os seres humanos elevam ao máximo o controle que podem ter sobre o processo de desenvolvimento das forças produtivas, podendo promover deliberadamente esse desenvolvimento (GERMER, 2009, p. 79), é de se esperar que a transformação das relações de produção capitalistas em socialistas acelere a elevação da produtividade.

Dados apresentados anteriormente, contudo, dão margem à conclusão de que isso não se verifica na URSS. A tabela 6, por sua vez, confirma esse fato, ao passo que nos dá uma base de comparação. Vemos aí que o crescimento da produtividade cai abaixo dos níveis das taxas da economia japonesa. O fato de que ela seja superior à taxa de crescimento da produtividade do trabalho dos Estados Unidos, por sua vez, perde significância com a apreciação dos dados da tabela 7, que mostram que a economia estadunidense já parte de um patamar de produtividade muito elevado e mesmo assim mantém uma taxa semelhante à soviética. Os dados da referida tabela, além disso, mostram que, após partirem de patamares similares em 1950, as economias japonesa e soviética têm resultados distintos, com a primeira superando em muito a segunda.

Tabela 6. Taxas de crescimento anuais médias da produtividade do trabalho na URSS, nos EUA e no Japão

Anos	1921-1929	1930-1938	1939-1950	1951-1986
URSS (geral)	12,98%	6,50%	4,67%	3,53%
EUA (geral)	2,96%	1,22%	4,64%	2,03%
Japão (geral)	4,09%	2,16%	-2,10%	6,46%
URSS (indústria)	15,30%	5,84%	2,43%	4,17%
EUA (indústria)	3,55%	-1,84%	4,19%	1,82%
Japão (indústria)	5,03%	4,42%	-4,21%	6,93%
URSS (agricultura)	7,05%	2,12%	0,56%	3,58%
EUA (agricultura)	0,89%	3,03%	5,55%	2,87%
Japão (agricultura)	0,93%	1,27%	1,38%	4,39%

Fonte: Elaboração própria a partir de Bolotin, 1987, n. 12, pp. 144; 146; 148 apud Segrillo, 2000b, p. 256.

Tabela 7. Produtividade do trabalho na URSS, nos EUA e no Japão em relação à média dos países capitalistas industrializados (PCI) (média dos países capitalistas industrializados igual a 100).

Anos	1913	1920	1929	1938	1950	1986
PCI	100	100	100	100	100	100
URSS (geral)	23	9	19	29	40	41
EUA (geral)	175	185	180	175	240	145
Japão (geral)	35	45	50	50	33	85
URSS (indústria)	25	7	20	34	36	58
EUA (indústria)	145	170	160	145	180	130
Japão (indústria)	15	25	30	45	20	90
URSS (agricultura)	26	16	27	28	25	20
EUA (agricultura)	175	180	180	200	325	200
Japão (agricultura)	35	37	37	36	35	37

Fonte: Bolotin, 1987, n. 12, pp. 144; 146; 148 *apud* Segrillo, 2000b, p. 255.

É possível, portanto, apresentar esse conjunto de dados como uma evidência empírica de que, ao contrário do que se espera, o socialismo não é mais eficiente que o capitalismo no que tange ao desenvolvimento das forças produtivas. Contudo, queremos defender aqui que, longe de constituir uma evidência que suporte tal posição, a relativa falta de sucesso da União Soviética no desenvolvimento de novas tecnologias derivou-se, na verdade, de características particulares da sua experiência socialista.

Primeiramente, é oportuno destacar uma conclusão das informações apresentadas na introdução do presente artigo: dadas as características do processo de industrialização soviético, fica claro que a eficiência da forma através da qual o GOSPLAN disseminava novas tecnologias não é passível de ser questionada. Por outro lado, com a complexificação progressiva do processo produtivo e a diversificação da oferta de produtos, era de se esperar que a tarefa de planejar a adoção de técnicas distintas se tornasse cada vez mais desafiadora. Para nós, contudo, o que se realizou em resposta a isso foi a primeira circunstância que bloqueou o processo de elevação da produtividade da economia soviética.

Um dos objetivos da nova estrutura de relações de produção socialistas soviéticas era basicamente eliminar o desperdício de trabalho derivado da incumbência deo GOSPLAN ter que conhecer minuciosamente a estrutura de cada uma das empresas dos diversos ramos para, assim, decidir sobre a implementação de novas técnicas e, após isso, ajustar os níveis de produto de cada ramo em consonância com os novos coeficientes técnicos da matriz insumo-produto da economia. Isso constituía um desperdício de trabalho precisamente porque os dirigentes das empresas obviamente conheciam tal estrutura nos mínimos detalhes. Diante disso, em tese, seria possível poupar esforços aumentando o poder desses dirigentes para planejarem a modernização de suas respectivas fábricas, enquanto o GOSPLAN ficaria responsável apenas por estabelecer o alvo para a produção futura, que, por sua vez, já equilibraria os coeficientes técnicos *ex-ante*. No papel, a ideia parecia excelente. Contudo, essa nova estrutura de organização da economia acabou criando problemas não antecipados pelo governo soviético.

Perceba que era necessário estimular os dirigentes e funcionários das fábricas a perseguirem as novas metas de produção estabelecidas no plano, uma vez que estes poderiam poupar-se de tal trabalho apenas informando ao GOSPLAN que não havia sido possível alcançar tal meta. Diante disso, criaram-se prêmios para operários e dirigentes caso a empresa conseguisse ultrapassar as metas estabelecidas. Os prêmios dos operários dependiam, em sua maioria, de um índice de produção global, ao passo que os dos dirigentes das empresas, de um índice de custos. O problema era que, na medida em que as empresas cumpriam os planos ou os ultrapassavam, metas cada vez maiores e mais difíceis de alcançar eram elaboradas pelo GOSPLAN, visto que, para a simplificação do sistema de planejamento, adotava-se a estratégia do “planejamento a partir do último patamar alcançado (*iskhodyaizdostignutogourovnya*)” (SEGRILLO, 2000b, p. 67).

Como resultado, para ultrapassarem os planos e ganharem os prêmios com maior facilidade, os dirigentes das empresas passaram a subestimar a capacidade de produção nos relatórios enviados ao GOSPLAN, o que fazia com

que as metas elaboradas fossem baixas. Tais estímulos ao alcance de metas, além disso, incentivavam a priorização da quantidade produzida em detrimento da piora da qualidade dos produtos. Destes dois problemas, segundo Allen (2003, p. 206), apenas o primeiro conseguiu ser minimizado, através da troca de dirigentes entre as fábricas.

Essa nova estrutura de relações de produção, ademais, criava uma contradição entre as duas metas estabelecidas pelo GOSPLAN. Supondo que os dirigentes das empresas de fato se empenhassem na tarefa de ultrapassar a meta de crescimento da produção estabelecida no plano, certamente trabalhariam com 100% da sua capacidade instalada constantemente. Ocorre que a ação de implementar uma nova técnica – fosse na indústria extrativa, produtora de bens de consumo ou de matérias-primas – dependia essencialmente da disponibilidade de empresas produtoras de máquinas e equipamentos para fabricar novas máquinas. Perceba, pois, que, para essas últimas, isso significa atrasar seu cronograma produtivo para a realização de uma tarefa que daria recompensas a outros dirigentes, o que criava um impasse sem solução dentro da nova estrutura de relações de produção. É de se imaginar, portanto, os problemas que surgiam em consequência disso. Um caso relatado por Aganbeguian (1988) ilustra bem a situação:

Há cerca de quinze anos, o Instituto do Carvão do Donetsk (DonUgl) do Ministério da Indústria do Carvão da Ucrânia estudou um equipamento mecanizado para a extração de carvão das camadas delgadas. Mas, naturalmente o instituto não poderia fabricar esse conjunto, uma vez que não possuía um gabinete de realização suficiente nem, por isso mesmo, uma base de produção. A sua realização foi realizada pelo Donugleguipromach, que ficava do outro lado da rua, na mesma cidade de Donetsk, dependente do ministério do carvão da URSS, que também não possui uma séria base de produção. Assim, para realizar pelo menos uns quantos exemplares destas máquinas, era preciso fazer encomendas a várias fábricas. Será preciso dizer que isso não era coisa simples, dado que as fábricas estavam todas já ocupadas, e não desejavam executar encomendas unitárias? Mas, afinal conseguiu fabricar-se esta máquina, cujos ensaios foram conclusivos. Pôs-se, então, a questão da sua fabricação em série. As fábricas de construção de máquinas existentes

estavam sobrecarregadas e não lhes era fácil reconverterem-se para o delicado fabrico de uma máquina nova que exige menos metal. Fez-se, pois, a encomenda a uma nova fábrica, cuja inexperiência dilatou os prazos de fabrico. Por outras palavras, esse caso que se arrastava a anos foi parar a mãos incompetentes. Apesar de tudo, acabou por se fabricar e entregar estas máquinas. Mas, foram precisos 15 anos, e as mesmas só agora começam a produzir um efeito económico real. (AGANBEGUIAN, 1988, p. 106).

Não precisamos dizer, pois, que tal situação poderia ter sido evitada se o processo descrito tivesse sido coordenado pelo órgão, que poderia, por exemplo, realizar ajustes nas quantidades produzidas de uma série de fábricas para, assim, possibilitar a fabricação das novas máquinas. Ou seja, em consequência dos problemas criados pela nova estrutura das relações de produção socialista da URSS, o processo de implementação de novas técnicas foi significativamente dificultado. Segundo Allen (2003):

The Soviets did publish considerable statistics on the number of new prototypes brought into use. While such numbers are always hard to interpret, Kontorovich (1986, 1990) has argued that they indicate the volume of newly available technologies, and Amann (1986) has pressed them into service. They show a decline of absolute number of new inventions brought into use each year from the 1960s to 1985. (ALLEN, 2003, p. 209).

Parece-nos, portanto, que mais acertado teria sido tentar adequar a antiga forma de planeamento à nova realidade. Isso porque, se, por um lado, o processo produtivo tende a se tornar mais complexo e a produção mais diversificada, por outro, esses mesmos processos também se desenrolam nos ramos de comunicação, tornando a transmissão de informações cada vez mais fácil e rápida, o que torna menos custoso a análise das características individuais das empresas para a elaboração de um plano económico minucioso. Isso, pois, nos leva a concluir que a modificação das relações de produção socialistas, além de causar os prejuízos descritos na seção anterior, também acabou se convertendo num freio do processo de disseminação de tecnologias na economia soviética, constituindo a primeira circunstância

particular da experiência soviética que a impediu de alcançar taxas mais altas de crescimento da produtividade do trabalho.

A segunda circunstância particular, por sua vez, atuou diretamente sobre a descoberta de novas técnicas e constituiu-se em nada mais do que uma decisão equivocada de alocação de recursos de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). Ocorreu que, na segunda metade do século XX, o principal alicerce dos aumentos de produtividade nos países capitalistas centrais era a substituição da base técnica eletromecânica pela eletrônica, que se tornou possível após a invenção dos computadores. Acoplando fitas de computadores pré-programadas (Controle Numérico) às máquinas-ferramentas convencionais, era possível fazer com que elas operassem sem que precisassem ser manejadas por um trabalhador. Criaram-se, assim, equipamentos como a Máquina-ferramenta de Controle Numérico (MFCN) e a Máquina-ferramenta de Controle Numérico por Computador (MFCNC). O programa contido nas fitas acopladas às máquinas estabelecia detalhadamente os movimentos que deveriam ser feitos por elas, restando ao trabalhador apenas a tarefa de fiscalizar o andamento da produção para o caso de ocorrerem falhas. Desta forma, um único indivíduo era capaz de operar várias máquinas ao mesmo tempo. Este tipo de invenção ficou conhecido como “automação com um toque humano” (OHNO, 1997, p. 27).

Uma amostra do poder de aumento de produtividade que se podia alcançar com este tipo de tecnologia é dada pela chamada Linha Transfert ou Automatização tipo Detroit. Esta era composta por uma série de máquinas conectadas por uma linha transportadora. Inicialmente implementada nos setores de usinagem automobilística, a linha transportadora levava os blocos de motores de uma máquina a outra, onde eram automaticamente cortados, polidos, etc., sem uma intervenção humana. Desta forma, o ciclo de operações de trabalho em um bloco de motor caiu, de 9 horas, para 14,6 minutos! (CORIAT, 1990, p. 40 *apud* SEGRILLO, 2000b, p. 42).

Esta, no entanto, não era a única vantagem propiciada por esta nova base tecnológica. O fato de as máquinas serem operadas por fitas de computadores

pré-programadas tornava possível que, através apenas da troca do controle numérico, elas passassem a realizar operações completamente distintas, não requerendo mais o treinamento de cada um dos trabalhadores para a realização de operações novas. Isso facilitava em grande medida o aumento do número de modelos diversos de um mesmo tipo de produto, um carro, por exemplo. Além disso, os ganhos passíveis de serem obtidos com este novo tipo de máquina eram potencializados após a invenção da *Single Minute Exchange of Die* ou Troca Rápida de Ferramentas (na versão em português da expressão). No mundo capitalista, quando do surgimento do toyotismo,

[...] o desafio era produzir acompanhando todos os caprichos da demanda, produzindo just in time não apenas as quantidades demandadas mas também as qualidades demandadas. Sob tais condicionantes não era absolutamente possível imobilizar oficinas durante várias horas (ou até vários dias) para trocar as matrizes das ferramentas e produzir uma a uma as qualidades demandadas. Foi, pois, para conjugar a aposta essencial de flexibilidade com os imperativos de produtividade que os criadores japoneses se orientaram em novas padronizações de ferramentas (estas concebidas como conjuntos moduláveis e logo facilmente transformáveis). (CORIAT, 1997, p. 74)

Para a implementação desta inovação pensada por Shiego Shingo, em resumo, identifica-se, primeiramente, o que, no tempo de *setup*, é *setup* externo (operações que podem ser feitas com a máquina em funcionamento) e o que é *setup* interno (operações que só podem ser feitas com a máquina parada). Após isso, é necessário tentar ao máximo transformar todas as operações da troca de ferramentas em *setup* externo. Busca-se, ainda, através desta prática, padronizar as funções da máquina para que ela sofra o mínimo possível de substituição de peças. Com isso, a quantidade de máquinas necessárias no processo de produção é reduzida drasticamente, uma vez que, com uma simples troca de ferramentas, a mesma máquina pode passar a realizar funções completamente diferentes das que realizava anteriormente.

Assim, utilizar essa nova base tecnológica em uma economia socialista teria como consequência dois resultados: a elevação substancial da

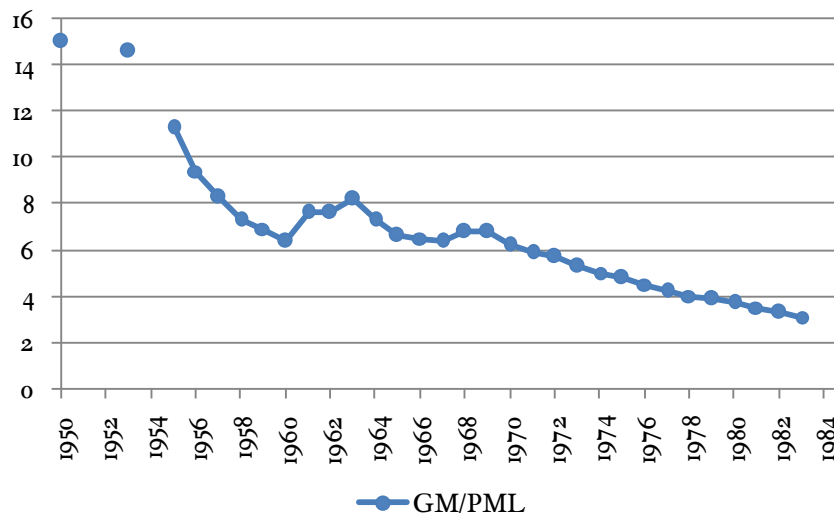
produtividade do trabalho e a redução do investimento imobilizado em máquinas e equipamentos de cada fábrica. Entretanto, como dissemos, o que tornou possível a criação dessa nova base tecnológica foi a invenção dos computadores. Estes foram concebidos inicialmente como *mainframes* (computadores de grande porte). Nesta fase inicial, que durou cerca de 20 anos, a tecnologia soviética manteve certa paridade com os projetos desenvolvidos nos países capitalistas centrais como os EUA. Em 1950, apenas quatro anos depois desses últimos lançarem seu primeiro computador, o UNIAC, a URSS construiu seu próprio modelo, o MESM. A partir daí, ao passo que, nos países capitalistas centrais, os projetos foram direcionados para a transformação desses computadores em máquinas portáteis, criando um novo campo de pesquisa, a microeletrônica, os soviéticos continuaram no desenvolvimento dos *mainframes*, cuja evolução atingiu seu auge com a criação do BESM-6, um modelo que podia realizar mais de 800 mil operações por minuto. Em tal estágio, os projetos estagnaram, e o BESM-6 permaneceu como base da ciência da computação na URSS até meados da década de 1980 (CASTELLS, *loc. cit.* apud PAULINO, 2008, p. 180).

O problema de tudo isso está centrado no fato de que foi precisamente a microeletrônica que possibilitou a transformação da base tecnológica do processo produtivo. Assim, uma vez que percebeu estar perdendo a corrida tecnológica devido ao equívoco de insistir no desenvolvimento de *mainframes*, a URSS praticamente abandonou seu programa de desenvolvimento na área e se empenhou em importar, contrabandear e copiar a tecnologia dos países capitalistas centrais (PAULINO, 2008, p. 181). A ação, contudo, não pôde mitigar os efeitos danosos causados pelo equívoco cometido e, enquanto nos EUA e no Japão praticamente 100% das empresas de grande porte (acima de 500 trabalhadores) dispunham de computadores, apenas 35% delas os possuíam na URSS (MANDEL, 1989, p. 26 apud PAULINO, 2008, p. 179).

É um fato que, no final da década de 1950, o nível de desenvolvimento tecnológico soviético ainda estava aquém do dos países capitalistas centrais, o que já foi demonstrado através da tabela 7. Entretanto, caso sua

indústria continuasse a se modernizar, esta defasagem poderia ter sido superada. Com o fraco desenvolvimento dos projetos de microeletrônica e de computadores, contudo, não foi estruturada a base necessária para um desenvolvimento acelerado das forças produtivas sociais, causando um imenso impacto negativo no processo de elevação da produtividade do trabalho da economia soviética, proporcional à escala da decisão (que era tomada para toda a economia, e não para uma empresa ou um grupo de empresas). Finalmente, é possível apontar uma terceira e última circunstância particular que acabou obstruindo o processo de elevação da produtividade do trabalho na economia soviética: a Guerra Fria. Como bem aponta Aganbeguian (1988, p. 228-232), a URSS não tinha interesse em possuir um poder de fogo superior ao dos Estados Unidos, mas apenas o suficiente para dissuadir estes últimos da realização de qualquer ataque. Não é à toa que os gastos militares soviéticos em porcentagem do PML diminuíram progressivamente de 1950 em diante, como vemos na figura seguinte.

Figura 2. Gastos militares soviéticos em porcentagem do PML (em %)⁹



Fonte: Narkhoz de cada ano *apud* Paulino (2008, p. 356).

⁹ Sem contabilizar o item “defesa” do orçamento soviético.

Contudo, isso não implica dizer que o impacto negativo da Guerra Fria na economia soviética diminuiu progressivamente nesse período. Na verdade, o que ocorreu é que esse efeito danoso tornou-se apenas mais eficiente, atuando intensamente sobre o desenvolvimento tecnológico. Nesse sentido, Allen (2003) aponta o estudo realizado por Kontorovich, que dividiu as invenções aplicadas na economia em duas categorias: civil e militar. Ao analisar a queda no número de invenções aplicadas à produção, ele chega a conclusão de que “the fall was largely confined to the civilian sector.” (ALLEN, 2003, p. 209).

Allen afirma ainda que

These shifts in the output of the R&D [Research and Development] sector reflect a real location of inputs to the military. According to Campbell (1990, p. 141-42), the defense “ministries were absorbing the lion’s share of the resource increment in R&D” – in particular, technical employees – “in the decade preceding 1985, starving the civilian R&D function.”. (ALLEN, 2003, p. 209)

Ou seja, a despeito do fato dos gastos militares se tornarem menores a cada ano, este setor apropriava-se de uma parcela cada vez maior dos recursos destinados à P&D de novas tecnologias, obstruindo a descoberta de novas técnicas de produção a serem aplicadas em outros setores da economia.

A partir do que apresentamos na presente seção, portanto, podemos concluir que três circunstâncias particulares, sendo elas a reestruturação das relações de produção socialistas, o direcionamento equivocado do programa de pesquisa computacional e a Guerra Fria, se converteram em freios do desenvolvimento tecnológico, reduzindo as taxas de elevação da produtividade da economia soviética. Assim, *esse conjunto de circunstâncias particulares constitui o quarto e último fator determinante do processo de desaceleração econômica da União Soviética.*

6. Conclusões

A experiência socialista da União Soviética foi, sem dúvidas, fascinante. Isso, por si só, já desperta o interesse pelo seu estudo. Aqueles que têm um compromisso com o movimento socialista revolucionário, contudo, guardam razões mais imperativas do que o mero fascínio para se debruçarem sobre tal assunto. É necessário aprender com os erros do passado para que eles não se repitam no futuro. Longe de constituir um ataque às conquistas do regime socialista soviético, o presente trabalho procurou analisar a desaceleração econômica iniciada na década de 1950, na intenção de identificar seus fatores determinantes. A importância dessa tarefa se traduz precisamente na possibilidade de distinguir, dentre esses fatores, quais podem ser evitados na emergência de uma experiência socialista futura, de modo a garantir uma expansão mais acelerada da produção de riqueza e, portanto, uma melhoria mais rápida dos padrões de vida da população.

Na análise que realizamos, concluímos que foram quatro referidos os fatores determinantes: 1) a criação do COCOM e o conseqüente desaparecimento da possibilidade de importar tecnologia dos países capitalistas centrais, 2) o esgotamento do componente extensivo do crescimento econômico, 3) a reestruturação das relações de produção socialistas e 4) a existência de um conjunto de circunstâncias particulares da experiência soviética que atuaram no sentido de retardar o processo endógeno de elevação da produtividade do trabalho nessa economia. Diante disso, fica a pergunta: de que forma podemos nos valer desse resultado?

Primeiro: a história mostrou ao movimento operário internacional que uma nação socialista não pode tornar-se dependente do processo de desenvolvimento tecnológico dos países capitalistas, dado o antagonismo óbvio que existe entre ambos os sistemas. Desta forma, uma experiência socialista futura deve esperar que a mesma política de proteção de tecnologias avançadas seja aplicada pelos países capitalistas novamente.

Em segundo lugar: é de se esperar que, em alguma medida, a taxa de crescimento da atividade econômica de uma economia socialista se reduza em dado momento, precisamente porque o esgotamento do componente extensivo do crescimento não pode ser evitado.

Em terceiro lugar, a superioridade do regime socialista em relação ao capitalista reside precisamente na possibilidade de atuar de forma consciente sobre as leis de desenvolvimento da sociedade, planejando a produção e distribuição da riqueza, assim como o desenvolvimento das forças produtivas, que além de se dar de forma intencional como no capitalismo, também pode se dar de maneira articulada. Assim, a resposta aos problemas criados pela complexificação da atividade produtiva deve ser procurada dentro da planificação e não fora dela.

Em quarto lugar, é de se esperar que a mesma pressão militar que se deu sobre a URSS se repita no caso do surgimento de uma nova experiência socialista. Diante disso, a mesma estratégia de dissuasão de tentativa de ataque adotada pelo PCUS deve ser repetida, com uma modificação: nunca se deve permitir que o setor militar crie uma demanda tal por recursos que venha a obstruir o cumprimento da função das forças produtivas, que é atender as necessidades sociais. Isso é certamente uma opinião discutível, mas, para nós, do ponto de vista político, uma derrota militar é muito menos danosa para o movimento socialista revolucionário do que uma derrota econômica.

Finalmente, dado que planejar em uma economia socialista implica deparar-se com problemas e, diante deles, tomar decisões de grande escala que nem sempre serão as mais adequadas, é de se esperar alguns recuos no processo de elevação dos padrões de vida da população, o que não implica dizer que existem problemas com a estrutura de tomada de decisão, mas apenas que tais recuos são inerentes ao processo.

Referências Bibliográficas

- AGANBEGUIAN, A. G. *A revolução na economia soviética: a perestroika*. 2 ed. Portugal: Publicações Europa-América, 1988.
- ALLEN, R. C. *Farm to Factory: a reinterpretation of the soviet industrial revolution*. 1 ed. Princeton: Princeton University Press, 2003.
- ALMEIDA JÚNIOR, A. C. & GERMER, C. M. “A estratégia de desenvolvimento da União Soviética: prioridade ao departamento I”, *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, Niterói, n. 41, p. 123-149, jun-set 2015.
- ANDERSON, B. A. & SILVER, B. D. “Growth and Diversity of the Population of the Soviet Union”. In: *ANNALS of the American Association of Political and Social Sciences*. JStor, n. 510, v. 1, p. 155-177, jul. 1990.
- BLACKBURN, R. (Org.). *Depois da queda: o fracasso do comunismo e o futuro do socialismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2005.
- BROUÉ, P. *União Soviética: da revolução ao colapso*. 1 ed. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1996.
- CORIAT, B. *Pensar pelo avesso: o modelo japonês de trabalho e organização*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ / Revan, 1997.
- DRAGUÍLEV, M. S. *A crise geral do capitalismo*. Varginha: Editora Alba, 1961.
- FERNANDES, Luís. *URSS: ascensão e queda*. 2 ed. São Paulo: Editora Anita Garibaldi, 1992.
- FEL'DMAN, G. A. “On the Theory of Growth Rates of National Income I”. In: SPULBER, N. (ed.) *Foundations of Soviet Strategy for Economic Growth*. Bloomington: Indiana University Press, 1964a.
- _____. “On the Theory of Growth Rates of National Income II”. In: SPULBER, N. (ed.) *Foundations of Soviet Strategy for Economic Growth*. Bloomington: Indiana University Press, 1964b.
- GERMER, Claus Magno. “Marx e o Papel Determinante das Forças Produtivas na Evolução Social”, *Crítica Marxista*, n 29, p. 75-95. Campinas: IFCH Unicamp, 2009.
- GÚROV, P. & GONCHAROV, A. *La Política Agraria Leninista*. 1 ed. Moscow: Editorial Progreso, 1977.
- LENIN, V. *O imperialismo: fase final do capitalismo*. João Pessoa: Editora Mandacaru, 1990.
- MARX, Karl. & FRIEDRICH, Engels. *A ideologia alemã*. São Paulo: Martin Claret, 2004.
- MARX, Karl. *Contribuição para a crítica da Economia Política*. 2 ed. Lisboa: Editorial Estampa, 1973.
- _____. *Teorias da mais-valia: história crítica do pensamento econômico*. 1.ed. São Paulo: Difel, 1980.
- _____. *O capital*. 2.ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- _____. *Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858. Esboços da crítica da economia política*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.
- OHNO, Taiichi. *O Sistema Toyota de Produção: além da produção em larga escala*. Porto Alegre: Bookman, 1997.
- PAULINO, Robério. *Socialismo no século XX: o que deu errado?* Goiânia: Kelps, 2008.
- ROSENAL, M. M. & STRAKS, G. M. *Categorías del Materialismo Dialéctico*. México, D. F.: Editorial Grijalbo, S.A., 1958.
- SEGRILLO, Ângelo. *O declínio da URSS: um estudo das causas*. 1 ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Editora Record, 2000a.
- _____. *O fim da URSS e a Nova Rússia: de Gorbachev ao pós-Yeltsin*. Petrópolis: Editora Vozes, 2000b.

UNITED NATIONS – DEPARTAMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. *World Economic Survey 1955*. New York: 1956.

_____. *World Economic Survey 1960*. New York: 1961.

_____. *World Economic Survey 1990: current trends and policies in the world economy*. New York: 1990.

U.S. BUREAU OF THE CENSUS. *USA/USSR: Facts and Figures*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1991.

RESENHA

PLATFORM CAPITALISM

SRNICEK, N. *Platform Capitalism*. [s.l.] Polity Press, 2017.

Recebido em 08/2019

Aprovado em 09/2019

Platform capitalism parte de uma afirmação passiva a respeito da contemporaneidade – “nos dizem que estamos vivendo uma era de transformações massivas” –, para em seguida afirmar-se como portador de uma originalidade questionável: interpretar de maneira única essas transformações, em que os termos “economia do compartilhamento” e “quarta revolução industrial” seriam exemplares, a partir de um contexto econômico pautado por uma visão historicizada dos imperativos da economia capitalista. Por mais que todo trabalho acadêmico se imponha a partir de uma falta, que pretende suprir, em termos de conhecimento, trata-se de uma afirmação ousada, difícil de engolir em sua inteireza. No entanto, é reveladora da natureza da obra. Trata-se de um pequeno livro, acessível ao grande público, mas que ainda assim é bastante competente em traçar um quadro referencial generalista a partir do qual se pode compreender o capitalismo do século XX, movido a dados. A abordagem histórica é necessária, ainda que no livro não seja exaustiva nem original. E há um problema intrínseco em postular que se pode abstrair a ação das plataformas tanto como atores em busca de poder político como enquanto atores culturais agindo de acordo com a Ideologia Californiana (BARBROOK, 2009). Porém, a força do livro está na tipologia, na descrição econômico-sociológica das plataformas e na sua divisão em segmentos de naturezas diferentes, mas que comungam, na centralidade, dos dados em seus negócios.

RAFAEL EVANGELISTA

Pesquisador C - Universidade
Estadual de Campinas
(UNICAMP).

De certa forma, é um livro oportuno e oportunista. Oportuno porque oferece finalmente uma referência acadêmica para um termo que vem se popularizando, capitalismo de plataforma, usado para designar um conjunto de atores corporativos que se apresentam como meros intermediários tecnológico-comunicacionais e que articulam uma relação de serviços e negócios entre indivíduos ou instituições. Mas é também oportunista porque parece ter sido escrito sem o devido vagar, sem o necessário olhar prospectivo, perspectivo e desapressado – o que certamente atrasaria sua publicação.

Não que lhe falte abrangência histórica. O autor busca três crises históricas do capitalismo para explicar a atual conjuntura: a dos anos 1970, a bolha do final dos 1990 e a crise de 2008. E o faz com competência, ainda no primeiro capítulo. No segundo, passa a teorizar sobre o capitalismo contemporâneo, buscando uma síntese de termos como “*gigeconomy, sharing economy, on-demand economy, next industrial revolution, surveillance economy, app economy, attention economy and soon*” (p. 25). Os dados seriam o material bruto em torno do qual o capitalismo passou a se centrar na sua estratégia para manter crescimento e vitalidade em resposta ao enfraquecimento do setor manufatureiro. São eles o elo de ligação que dá lógica ao capitalismo informacional do século XXI, ainda que este se expresse em um conjunto de iniciativas aparentemente bastante diferentes, algumas implicando apenas modernização de atividades anteriores (como a manufatura), outras implicando ações completamente novas. O único critério para a definição desses tipos é a diferenciação no tipo de atividade, e frequentemente as empresas operariam utilizando mais de um desses tipos. Cada um deles pode corresponder desproporcionalmente a muito ou a pouco, em termos de tamanho de operações ou de pessoal envolvido, na economia informacional contemporânea.

As primeiras a serem discutidas, por exemplo, as plataformas de publicidade, correspondem a uma parte considerável da economia global e sua ascensão foi responsável por uma total reestruturação no setor. As empresas mais representativas desse tipo são plataformas como Google e Facebook,

respectivamente o líder quase monopolista no negócio de buscas na WWW e a empresa dona de três gigantes no ramo das mídias sociais (Instagram, WhatsApp e a própria plataforma Facebook). As plataformas de publicidade obtêm seus lucros pela captura e armazenagem de dados dos usuários para simultânea ou posterior exibição de anúncios relacionados.

Outro tipo de plataforma descrita, que tem íntima conexão com as de publicidade, são as plataformas de nuvem. O melhor exemplo é a Amazon, embora Google e Microsoft já estejam navegando nesse território. São empresas que construíram enormes parques computacionais para suas próprias operações, mas que posteriormente aprenderam que poderiam oferecer essa infraestrutura como serviços a outras companhias.

Na mesma linha, em parte também explorando os novos negócios trazidos pela digitalização e pela web, estariam as plataformas de produtos. Estas se especializam não na venda, mas no aluguel de mercadorias, que podem ser físicas, como carros, ou informacionais, como músicas, filmes etc. Porém, a diferença com os negócios tradicionais de aluguel, como as locadoras de carros, está no controle informacional realizado sobre o produto e que é reinvestido no negócio. Um bom exemplo é a Rolls Royce, que cobra pelo aluguel de propulsores conforme as horas de uso. A informação é gerenciada em uma plataforma que reúne uma gigantesca quantidade de dados coletados no processo. A margem de lucro pelo aluguel dos propulsores é baixa e a competitividade é alta, mas a Rolls Royce inclui na quantia cobrada os custos de manutenção, que oferecem ganhos maiores. O controle dos sensores do motor dá à empresa uma enorme vantagem competitiva frente a outros possíveis fornecedores de serviços de manutenção.

Embora próximas, as plataformas de produto diferenciar-se-iam das plataformas enxutas (*leanplatforms*) pela propriedade do produto alugado. O Uber, uma plataforma enxuta, seria a maior companhia de táxis do mundo, porém não possui nenhum carro. O mesmo vale para o AirBnB, que não é dono de nenhum quarto de hotel. O autor procura argumentar nessa direção para estabelecer a diferença entre os tipos, mas logo fica clara uma

inconsistência lógica: o Spotify também não é dono das músicas a que dá acesso, ele obtém o direito de oferecê-las junto às gravadoras. Na verdade, a diferença entre os tipos pode ser melhor entendida quando se considera a horizontalidade das relações nas plataformas enxutas e o quanto de prestação de serviços entra diretamente nelas. Uber e AirBnB são fornecedores de serviços tanto quanto de acesso a bens materiais. Não se trata de alugar o carro, mas de contratar um serviço de motorista. Ninguém quer um apartamento sujo, espera-se que um AirBnB tenha lençóis e toalhas limpas, além de um roteador com acesso à internet que funcione. Entre as plataformas enxutas estão também o TaskRabbit e o MechanicalTurk, plataformas de compras de pequenos serviços eventuais, como entregas ou revisão de textos. O que se convencionou chamar de *gigeconomy*, a economia dos bicos, ocorre fundamentalmente por meio delas.

Os tipos de plataformas descritos até agora operam com tecnologias do presente. A última delas, as plataformas industriais, são as que apresentam a melhor possibilidade de expansão futura, dadas as expectativas de desenvolvimento tecnológico da chamada Internet das Coisas. As plataformas industriais incorporariam o que na Alemanha vem sendo chamado de “Indústria 4.0”. A expressão dá conta de um processo de interligação informacional de cada um dos componentes envolvidos no processo industrial, sem a interferência de operários ou gerentes, alcançando-se assim uma redução ótima de custos de trabalho e produção. O processo como um todo tornar-se-ia assim, também, mais ágil para atender alterações na demanda.

No terceiro e último capítulo, o autor busca antever tendências e efeitos, no próprio capitalismo, causados pelas plataformas. O contexto de “grande guerra das plataformas” é o título da seção. Srnicek enumera três tendências principais na busca por monopólio, esta sendo uma característica intrínseca da indústria dos dados, emergindo como consequência devido aos efeitos de rede (em que um número maior de usuários leva por si mesmo a uma maior atratividade do produto; pensemos que uma rede social é potencialmente mais interessante quanto mais usuários possui). As tendências,

que se interlaçam em sua materialidade e resultados, ainda que a formulação do autor não pareça estar muito madura, são: captura e análise de dados; convergência e fusão de operações; e fechamento.

A disputa entre as empresas seria por posicionarem-se da forma mais vantajosa possível de modo a serem capazes de capturar dados para análise. Isso explicaria a corrida na chamada Internet das Coisas, em que dispositivos espalhados em espaços privados ou públicos coletam dados incessantemente. Já ações como a do Google na criação do Android, em que vislumbrou o crescimento da Apple no mercado de celulares e apressou-se em oferecer uma plataforma genérica competitiva para aparelhos mais baratos, enquadrar-se-iam no novo modelo de convergência e fusão das empresas. O processo não se daria mais em termos de integração vertical ou horizontal, mas como “conexões rizomáticas” guiadas pelo esforço em estar em posições-chave em termos de captura de dados. Do mesmo modo, o fechamento trata de bloquear essa captura por parte de empresas concorrentes. É o Facebook construindo um cercadinho para a interação de seus usuários e impedindo que concorrentes consigam capturar os dados resultantes dessas interações.

Especialmente ali, embora não somente no capítulo final, mas em todo o livro, Srnicek parece evitar discutir a bibliografia que poderia complexificar – e complicar – sua análise, em favor de sustentar a tipologia de um novo desenho do capitalismo em torno da exploração dos dados. Talvez o melhor exemplo seja a dança que estabelece com a ideia de “capitalismo de vigilância”, conceito popularizado e melhor trabalhado por Shoshana Zuboff (2019). Quando discute as plataformas de publicidade, ele aponta a convergência entre vigilância e lucros na “economia digital”, mas dispensa a relação ao dizer que a “chave para os lucros, entretanto, não é apenas a coleta dos dados, mas também a análise dos dados”. Argumento semelhante Srnicek usa também para refutar a ideia de “*free labor*”, esposada especialmente por autores que buscam entender um renovado sistema de exploração dos *prosumers* (FUCHS & SEVIGNANI, 2013) e de produção de “mais-valia 2.0”

nas plataformas (DANTAS, 2014). No entanto, o assunto volta, sem resolução satisfatória, em vários outros momentos do livro, como, por exemplo, quando ele afirma que “cada ação feita por um usuário, não importa o quão pequena, é útil para a reconfiguração dos algoritmos e a otimização de processos” (p. 66).

Parece claro que a vigilância sobre ações humanas mediadas por máquinas informacionais é parte estruturante desse capitalismo de plataforma que Srnicek pretende esquadrihar. Em lugar de negar a natureza complexa desses processos, cujo entendimento os autores ainda se debatem, seria mais interessante assumi-los como uma questão em aberto do que simplesmente refutá-los. É claro, isso faria ver que o esquema de *Platform capitalism* é muito mais instrumental para descrever uma indústria do que explicativo da natureza de seus processos, o que é, talvez, sua maior limitação.

Referências Bibliográficas

BARBROOK, R. *Futuros imaginários: das máquinas pensantes à aldeia global*. São Paulo: Peirópolis, 2009.

DANTAS, M. “Mais-valia 2.0: produção e apropriação de valor nas redes do capital”, *Revista Eptic*, v. 16, n. 2, p. 85–108, 15/05/2014.

FUCHS, C. & SEVIGNANI, S. “What Is Digital Labour? What Is Digital Work? What’s their Difference? And Why Do These Questions Matter for Understanding Social Media?”, *tripleC: Communication, Capitalism & Critique. Open Access Journal for a Global Sustainable Information Society*, v. 11, n. 2, p. 237-293, 06/06/2013.

ZUBOFF, S. *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. Edição: 1 ed. [s.l.] Public Affairs, 2019.

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO DE ARTIGOS, COMUNICAÇÕES E RESENHAS

1. A Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política aceita apenas submissões *online* pelo sistema:

<<http://revistasep.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 da 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'éconornie mondiale et crises de la régulation étatique”. In: COLLOQUE ÉTATET RÉGULATIONS, 1980, Lyon. *Anais do Colloque Étatet Régulations*. Lyon: PUF, 1980. p. 49-72.

• **Teses, dissertações e monografias:**

CRISENOY, Chantal de. *Lénine face aux moujiks*. 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.

Faculdade de Economia – Universidade Federal de Fluminense

Campus do Gragoatá, bloco F, sala 519 – Niterói, RJ - 24240-225

www.sep.org.br – sep@sep.org.br

www.revistasep.org.br

Acessar o sistema online da Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política em <http://revistasep.org.br> ou enviar email para a equipe editorial pelo endereço revista@sep.org.br.



XXIV Encontro Nacional de Economia Política

O Brasil nas disputas geopolíticas e econômicas mundiais

Vitória, 4 a 7.junho.2019



APOIO

Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas
Departamento de Economia

