

REVISTA

ISSN 1415-1979

33

2012
outubro

DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA

ARTIGOS

O projeto do governo Goulart e o II PND: um cotejo

Pedro Cezar Dutra Fonseca

Cássio Silva Moreira

O mito da industrialização como desenvolvimento

Ricardo Lobato Torres

Silvio Antônio Ferraz Cario

Economia ecológica, capitalismo e crises econômicas

Wagner Faria de Oliveira

Daniel Caixeta Andrade

A crise financeira nos EUA: Causas, consequências e
desdobramentos teóricos

Marcelo Milan

Políticas públicas de combate à pobreza no Brasil: O caso do
programa Bolsa Família

Lauro Mattei

Será que o dinheiro nos pensa?

Anselm Jappe

 editora
Plêiade

BRASILEIRA DE
SOCIEDADE  POLÍTICA
ECONOMIA

REVISTA

da Sociedade Brasileira de Economia Política

número 33

outubro 2012

Sumário

APRESENTAÇÃO	3
ARTIGOS	
O PROJETO DO GOVERNO GOULART E O II PND: UM COTEJO	
PEDRO CEZAR DUTRA FONSECA, CÁSSIO SILVA MOREIRA	5
O MITO DA INDUSTRIALIZAÇÃO COMO DESENVOLVIMENTO	
RICARDO LOBATO TORRES, SILVIO ANTÔNIO FERRAZ CARIO.....	39
ECONOMIA ECOLÓGICA, CAPITALISMO E CRISES ECONÔMICAS	
WAGNER FARIA DE OLIVEIRA, DANIEL CAIXETA ANDRADE.....	73
A CRISE FINANCEIRA NOS EUA: CAUSAS, CONSEQUÊNCIAS E	
DESDOBRAMENTOS TEÓRICOS	
MARCELO MILAN	103
POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À POBREZA NO BRASIL: O CASO DO	
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	
LAURO MATTEI	147
SERÁ QUE O DINHEIRO NOS PENSA?	
ANSELM JAPPE.....	177

Conselho Editorial:

Alan Freeman (University of Greenwich)	José Carlos de Souza Braga (UNICAMP)
Alejandro Arandia (UNISINOS)	Leda Maria Paulani (USP)
Alejandro Valle Baeza (UNAM)	Luciano Vassapollo (Università di Roma "La Sapienza")
Anita Kon (PUC-SP)	Luiz Gonzaga de Mello Beluzzo (UNICAMP)
Antonio Maria da Silveira (<i>in memoriam</i>)	Maria de Lourdes Rollemberg Mollo (UNB)
Arturo Huerta (UNAM)	Mário Duayer de Souza (UFF)
Cesare Giuseppe Galvan (UFPB)	Niemeyer Almeida Filho (UFU)
Eleutério Fernando da Silva Prado (USP)	Paulo Nakatani (UFES)
Fabio Petri (Università di Siena)	Paul Singer (USP)
Francisco de Assis Costa (UFPA)	Pedro César Dutra Fonseca (UFRGS)
François Chesnais (Université de Paris XIII)	Reinaldo Carcanholo (UFES)
Fred Moseley (Mount Holyoke College)	Rosa Maria Marques (PUC-SP)
Guido Mantega (FGV-SP)	Theotônio dos Santos (UFF)
João Antônio de Paula (UFMG)	

Sociedade Brasileira de Economia Política — SEP

Paul Singer (USP)	Presidente de Honra
Niemeyer Almeida Filho (IE-UFU)	Presidente
João Ildebrando Bocchi (PUC-SP)	Vice-presidente

Diretores

Christy Ganzert Pato (UFPS)
Fernando César Macedo Mota (UNICAMP)
Helder Gomes (UFES)
Marcelo Carcanholo (UFF)
João Policarpo Rodrigues Lima (UFPE)
Lauro Mattei (UFSC)
Maria de Mello Malta (UFRJ)
Maurício de Aguiar Serra (ANPEC)
Rubens Rogério Sawaya (ANGE)

Editor Responsável

Eleuterio F. S. Prado

Editores Associados

Fernando Ferrari Filho (UFRGS)
Frederico Jayme Katz (UFPE/NEAL-UCP)
João Ildebrando Bocchi (PUC-SP)
João Leonardo de Medeiros (UFF)
João Policarpo Rodrigues Lima (UFPE)

Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política
Ano 16 – 2012 – São Paulo: Plêiade, 2012.
ISSN 1415-1979
Economia I. Sociedade Brasileira de Economia Política.
CDD – 330

Endereço para correspondência

Instituto de Economia
Universidade Federal de Uberlândia
Campus Santa Mônica, bloco J, sala Ij254 — Uberlândia, MG
— CEP 38400-902
End. Eletrônico: www.sep.org.br — sep@sep.org.br
Preço da assinatura anual (três números),
para o Brasil e exterior via superfície:
R\$ 30,00 (para pessoas físicas). R\$ 40,00 (para instituições)
Preço do exemplar avulso: R\$ 20,00
As solicitações de assinaturas e exemplares avulsos podem ser
feitos por meio do correio eletrônico: sep@sep.org.br

Editoração eletrônica:

Elenice Madeira
2011
Editora Plêiade
Rua Apacê, 45 – Jabaquara
São Paulo, SP
CEP 04.347-110
Fones: (11) 2579-9863
www.editorapleiade.com.br
info@editorapleiade.com.br

Apresentação

A notícia que chega vem dos Estados Unidos da América do Norte e tem causado certo desconforto nas margens plácidas habitadas pelos economistas do *mainstream*. É que a *American Economic Association* estabeleceu um código de transparência para aqueles que querem publicar artigos em suas revistas. Agora, eles têm que declarar quem financiou a pesquisa, as fontes de apoio financeiro, inclusive a prestação de “serviços de consultoria”.

Ora, o que está acontecendo nesse campo do conhecimento? Por que princípios éticos que sempre foram válidos em geral, agora tem de ser formalizados e cobrados burocraticamente? A crítica da economia política não pode mais só apontar como vulgar o saber que se satisfaz em apreender as relações aparentes entre os fenômenos. Ela não pode somente classificar como apologética aquilo que se apresenta como saber científico, mas no fundo pretende somente elogiar as estruturas sociais existentes. Ela tem de mostrar que uma parte importante da teoria econômica tornou-se, ela própria, mercadoria e que o jogo no interior da academia não se pauta sempre por regras científicas, mas frequentemente pelo puro *marketing*. E este é o caso, por exemplo, das peças de análise que figuram como “rigorosas” só porque se apresentam sob a capa do formalismo matemático e econométrico.

A Revista da SEP, ao contrário, está orientada exclusivamente pela seriedade dos conteúdos e pela relevância das contribuições que publica e não precisa, por isso, aborrecer os seus colaboradores com exigências dessa ordem. Ela não pressupõe que os seus colaboradores sejam potencialmente “desonestos”.

Compõe este número seis novos artigos. O primeiro deles, de Pedro Cezar Dutra Fonseca e Cássio Silva Moreira, mostra que há notáveis semelhanças entre o projeto econômico do governo João Goulart (1961-1964) e o Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) do governo Ernesto Geisel (1974-1979). Procuram indicar que, apesar das diferenças de orientação política, uma mesma lógica de acumulação de capital presidiu a concepção de ambos esses projetos.

Em sequência, o artigo de Ricardo Lobato Torres e Silvio Antônio Ferraz Cario apresenta uma interpretação da industrialização como mito de desenvolvimento econômico. Sob a ótica da teoria dos sistemas mundiais, examinam o caso da indústria automobilística brasileira no período de 1996 a 2008, para mostrá-lo como exemplo da inserção semiperiférica do Brasil na hierarquia econômica mundial.

O terceiro artigo, de Wagner Faria de Oliveira e Daniel Caixeta Andrade, traz à discussão um tema que tem se tornado cada vez mais relevante na atualidade: os limites ambientais da acumulação de capital. Apresentam as propostas adversárias da Economia Ecológica e da Economia Ambiental Neoclássica sobre a questão do crescimento econômico. E, mediante a crítica dessa última, propõem como tese inatacável que o crescimento econômico contínuo é uma impossibilidade.

O quarto artigo, de Marcelo Milan, volta à crise econômica – um tema privilegiado pela *Revista da SEP*. O seu texto diferencia as causas estruturais, que se formaram desde a década de 70, das causas conjunturais que surgem nos anos 1990 e 2000. Adicionalmente, busca discutir a contribuição das teorias econômicas ortodoxas para o potencial e a realização da crise, bem como os impactos da mesma sobre o pensamento econômico.

Lauro Mattei escreve o quinto artigo deste número. Nele, discute o programa Bolsa Família, principal política pública em curso para combater a pobreza no Brasil. Examina cuidadosamente as características institucionais do programa, apontando para os seus principais resultados. Conclui que o programa Bolsa Família tem contribuído, em certa medida, para a redução da pobreza, sem ter, porém, grande impacto na distribuição da renda como um todo.

O sexto artigo traz uma contribuição que vem do exterior e que trata de uma temática científica e filosófica. Alselm Jappe apresenta e comenta a tese de Söhn-Rethel segundo a qual o dinheiro é a fonte do pensamento abstrato que se cristalizou de forma espetacular na ciência moderna. Examina, assim, criticamente, em toda a sua ambiguidade objetiva, o papel civilizatório do principal instrumento de reificação de relações sociais.

O projeto do Governo Goulart e o II PND: um cotejo

Pedro Cezar Dutra Fonsecaⁱ

Cássio Silva Moreiraⁱⁱ

Resumo

O artigo mostra que, embora em contextos econômicos distintos e com marcantes diferenças políticas e ideológicas, há notáveis semelhanças entre o projeto econômico do governo João Goulart (1961-1964) e o Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) do governo Ernesto Geisel (1974-1979). Para tanto, utiliza como fontes primárias os documentos oficiais sobre o Plano Trienal e o II PND, além das mensagens presidenciais ao Congresso Nacional de ambos os períodos, onde os mesmos são expostos e justificados. O artigo sugere que uma racionalidade histórica parece se impor ao constatar que, uma década depois de interrompidas pelo golpe militar, muitas propostas, como o avanço da industrialização para os bens de capital e intermediários e os investimentos na área de energia, são retomadas e consideradas imprescindíveis diante da fragilidade que o país se encontrava após o choque do petróleo.

Palavras-chave: economia brasileira, Plano Trienal, II PND, governo Goulart, governo Geisel

Classificação JEL: N 46; O 14

i Professor Titular do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Pesquisador do CNPq. E-mail: pedro.fonseca@ufrgs.

ii Professor do Instituto Federal do Rio Grande do Sul (IFRS), Doutor em Economia do Desenvolvimento pela UFRGS. E-mail: cassio.moreira@poa.ifrs.edu.br. Site: www.cassiomoreira.com.br.

Introdução

Uma das proposições mais marcantes e radicalmente iluminista do pensamento de Hegel, e ainda demarcadora de *approaches* nos estudos epistemológicos, é o entendimento da história como um processo racional. Com o idealismo que lhe era peculiar, assumia que na história o espírito é uno e idêntico à natureza, o que lhe confere o caráter racional e necessário de seu processo (Hegel, 1969, p. 39-40). A máxima “o que é racional é real e o que é real é racional” impõe a necessidade da identidade entre razão e realidade e desconfia do contingente e das “coincidências históricas”: “Os fatos constitutivos desta história não são aventuras, do mesmo modo que a história do mundo não é uma história *romanesca*; não é uma coleção de fatos contingentes, de viagens de cavaleiros errantes que se batem ao acaso (...) há um nexo essencial no movimento do espírito pensante, onde domina a razão”, assevera na *Introdução à História da Filosofia* (Hegel, 1980, p. 334). Todavia, o espírito se exterioriza e, como tal, manifesta-se como história; daí podermos captá-lo, mesmo por tortuosos caminhos, empiricamente: “o que deve ser verdade deve estar na realidade e conhecer-se por meio da percepção”. Se a história, como processo racional, argumenta Hegel, tratava-se para o filósofo de uma convicção, para o historiador seria uma hipótese. O problema do empirismo não era em si afirmar a existência de uma realidade empírica ou factual, mas negar o suprassensível, ou fazer uma separação radical entre o conceito e matéria.

Marx, mesmo rejeitando o idealismo, manteve em parte essas asserções da reflexão hegeliana sobre a racionalidade histórica. Mas as mesmas impressionaram negativamente autores como Marcuse, para quem, segundo Arantes (*in* Hegel, 1980, p. XX), tal prevalência do espírito “revela os traços sombrios de um mundo controlado pelas forças da história, em lugar de as controlar”. Já Lukács adverte que é preciso lembrar a tese de Marx, segundo a qual compreender o desenvolvimento da sociedade não consiste em “reconhecer por toda parte as determinações do conceito lógico, mas em *apreender a lógica específica do objeto específico*” (Lukács, p. 77; grifos nossos). Assim, pode-se interpretar que para Marx a necessidade histórica não se impunha como força intransponível; a autoconsciência se exteriorizava

e, através da práxis, assumiria caráter transformador. Destarte, mais que a lógica do conceito, sua preocupação consistia em buscar os nexos dos processos reais e, por isso, mesmo que de outra forma e circunscrito ao materialismo, o marxismo compreende a história como um processo racional e também propõe que coincidências ou contingências, ainda que possíveis, na maior parte das vezes são fatos cuja conexão não é imediatamente perceptível. Trata-se da *racionalidade do processo histórico*, mas como “concreticidade objetiva” (Luckács, 1979, p. 26), a qual deve ser captada não pelo desdobramento do “espírito” - uma força externa que condiciona o processo -, mas no movimento e nos desdobramentos do próprio processo histórico, que é uma construção humana. Todavia, em ambos os autores, da mesma forma, esta racionalidade não é imediata e muitas vezes contraria o senso comum e surpreende mesmo o analista experiente.

As ponderações de ordem filosófica dos parágrafos anteriores retomam uma prática comum na produção acadêmica de História Econômica, ora em desuso, que consistia em preceder o trabalho factual inerente aos estudos históricos pela definição do marco epistemológico no qual o material empírico seria analisado. Com a pós-modernidade, tal procedimento, mais que criticado, tornou-se desnecessário, sob o entendimento da validade da história como relato e da legitimidade da diversidade de leituras associado à crítica aos assim chamados “paradigmas totalizantes”, nestes incluídos o marxismo e o estruturalismo. Todavia, o objetivo deste trabalho torna o procedimento absolutamente necessário, pois auxilia ao mostrar como as considerações anteriores, associadas à tradição epistemológica hegeliano-marxista, resistem e se revelam mesmo em conjunturas históricas bem específicas. No caso, propõe-se fazer uma análise comparativa entre um conjunto de propostas do governo de João Goulart (1961-1964), ao qual identificamos como seu “projeto econômico”, e as medidas elencadas e parcialmente implementadas, dez anos depois de sua interrupção pelo golpe civil-militar de 1964, pelo II PND do governo Geisel (1974-1979).

Fundamentalmente, o que se pretende assinalar é a semelhança dos objetivos do II PND com os explanados principalmente no Plano Trienal e na Mensagem ao Congresso Nacional de 1964 do governo

Goulart. Esses alicerçam a afirmação segundo a qual Goulart pretendia aprofundar o processo de substituição de importações, na direção dos bens de capital e intermediários, com ênfase no setor energético, e mediante a descentralização espacial desses investimentos. Dez anos depois, na conjuntura adversa marcada pelo choque do petróleo e pelo fim do ciclo do “milagre” (1968-1973), o II PND foi lançado como um audacioso programa de investimentos em infraestrutura focado exatamente nesses setores, inclusive com a mesma prioridade nos bens de capital e na busca de fontes alternativas de energia. Em ambos os casos, ademais, previa-se a presença do Estado como indispensável para levar adiante os investimentos, seja diretamente por empresas estatais seja pela indução, por mecanismos diversos, ao setor privado.

O artigo possui três seções além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, apresenta-se uma breve análise do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social e das mensagens ao Congresso Nacional de Goulart, principalmente a de 1964. Esta consiste o mais rico material empírico para evidenciar a intencionalidade do governo em continuar o processo de substituição de importações e a descentralização espacial dos investimentos, os quais são tratados como “necessidade histórica” no discurso presidencial. Já na segunda seção apresentam-se os objetivos do II PND, com destaque nos bens de capital, na matriz energética e na correção dos desequilíbrios regionais. Essas duas seções servirão como base para a análise comparativa que será desenvolvida na seguinte, quando as semelhanças são expostas de forma mais detalhada. O artigo encerra com uma conclusão.

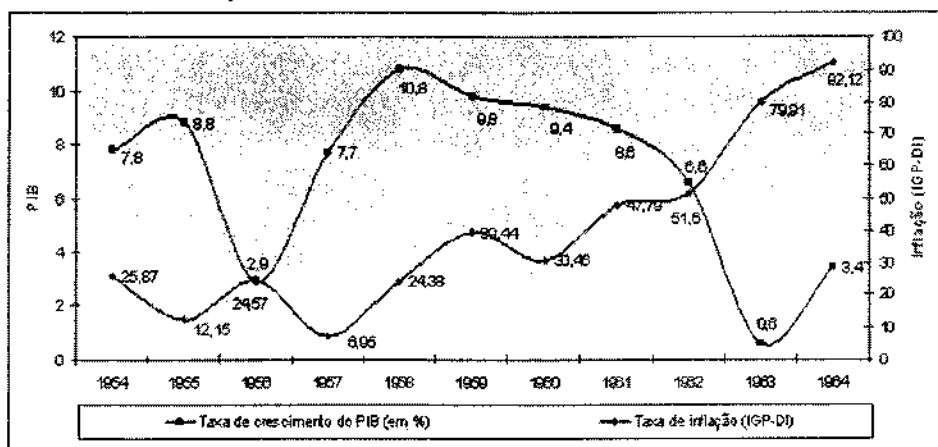
O Plano Trienal e da Mensagem ao Congresso Nacional de 1964

No dia 7 de setembro de 1961, depois de conturbada crise política, assumiu como Presidente da República o então Vice-Presidente constitucional João Goulart. O contexto político, com o veto militar a sua posse, ensejou a Campanha da Legalidade liderada por Leonel Brizola, então governador do Rio Grande do Sul, cujo desfecho impediu que tal veto se consumasse. A solução política encontrada foi

a adoção do sistema parlamentarista, que durou até janeiro de 1963, quando um plebiscito determinou, por ampla margem, o retorno ao presidencialismo. Durante aquele período, o país foi governado por primeiros-ministros indicados pelo presidente Goulart e aprovados pelo Congresso Nacional.

Em relação à conjuntura da economia brasileira no início da década de 1960, destacam-se o arrefecimento do crescimento e a aceleração inflacionária. Essa combinação pode ser identificada como típico fenômeno de estagnação, conforme ilustra o gráfico 1:

Gráfico 1
Inflação e Taxa de Crescimento do PIB, 1954 - 1964



Fonte: BACEN

Diante desse quadro adverso, ainda sob a vigência do parlamentarismo, mas com a perspectiva de que o mesmo seria superado, foi lançado, no final de 1962, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, elaborado pelo futuro ministro Celso Furtado. Esse plano propunha como metas o controle da inflação e a manutenção de elevada taxa de crescimento econômico. Todavia, ao lado dessas medidas que podemos denominar como de “curto prazo”, posto que imposições da conjuntura, o plano também propunha um projeto econômico de envergadura, composto por um conjunto de reformas estruturais voltadas a dar novo direcionamento de longo prazo à economia.

Em relação às análises sobre a política econômica adotada na conjuntura, pesquisas mais recentes têm contribuído para a formulação de novas interpretações sobre a mesma. Em especial, os trabalhos de Monteiro (1999), Fonseca (2004), Fonseca e Monteiro (2005), Melo *et alii* (2006), Moraes (2010), Moreira (2011) e Loureiro (2012) resgatam as ações implementadas e as tentativas do governo de enfrentar os problemas como inflação e crise do balanço de pagamentos, salientando suas dificuldades políticas, contrariando a visão tradicional, a qual geralmente assinalava que política econômica era “ambígua”, ou até mesmo “irracional” e “aleatória”. Esses autores¹ exploravam o fato que o governo avançava e depois recuava em muitos momentos: exemplo disso foi o fim e a volta dos subsídios de derivados do petróleo e do trigo que estavam nas medidas de combate à inflação do Plano Trienal. O recurso ao modelo de credibilidade usado por Monteiro (1999) contribuiu para mostrar o desfecho da condução da política econômica do período, contrapondo-se à tese da aleatoriedade. Posteriormente, os dois últimos trabalhos arrolados, de Fonseca e de Loureiro, associam a aparente hesitação e ambiguidade às dificuldades de compor um pacto político capaz de dar sustentação às reformas pretendidas, diante da pressão de inúmeros segmentos sociais, a qual configura uma crise de legitimidade.

As análises sobre o Plano Trienal geralmente enfocam o dilema entre crescimento econômico e a estabilidade monetária. Costuma-se atribuir que o mesmo fracassou ou foi abandonado sob a evidência de que as tentativas de estabilização não lograram êxito. Como já se mencionou, o plano arrolava objetivos conjunturais e estruturais; todavia, não os entendia como autônomos. Ao contrário, aliava medidas de curto prazo necessárias para enfrentar a inflação e os gargalos nas contas externas a um modelo dependente, cuja superação exigia mudanças estruturais que visavam romper com a dependência externa (financeira, produtiva e tecnológica), as chamadas reformas de base. Conforme o seu principal elaborador, e consoante à tradição do estruturalismo latino-americano, o Estado deveria assumir o papel determinante de regulador e de promotor do desenvolvimento, com o afã de dar continuidade ao processo de substituição de importações de bens intermediários e de capital, passo entendido como necessário,

junto com outras reformas, como a agrária e a bancária, para a superação da dependência tecnológica e financeira. Por outro lado, cabe lembrar que, mesmo com as dificuldades na execução das políticas de estabilização, o plano não foi abandonado no que tange às reformas e à política industrial. Ao contrário, justamente quanto mais avançava o tempo mais as reformas estruturais firmavam-se na ordem do dia e radicalizava-se a retórica presidencial no sentido de levá-las adiante, fomentando um clima de polarização política crescente a culminar na deposição de Goulart.

Mesmo sem ter sido executado, o plano é documento importante para a análise histórica, pois mostra a direção proposta pelo governo João Goulart, a qual ele intitulou “Caminho Brasileiro”, tendo como ponto seminal as reformas institucionais (Goulart, 1964). Em sua Introdução, o documento resume seus principais objetivos, posteriormente detalhados ao longo do texto.

O primeiro objetivo era manter uma elevada taxa de crescimento do produto. Esse crescimento seria puxado pela indústria por meio de modificações estruturais que visassem a uma maior participação da produção de bens intermediários e, principalmente, de bens de capital. Conforme uma meta do plano, “a indústria do país estará contribuindo com mais de 70% dos bens de capital de que necessita a economia nacional para manter sua elevada taxa de crescimento” (Brasil, 1962, p.9).

O segundo objetivo pode ser analisado conjuntamente com o terceiro. O plano apontava a necessidade de criar condições de financiamento, por meio de políticas fiscal, monetária e cambial adequadas, para garantir os investimentos planejados e, assim, a estabilidade monetária. A idéia associada a isso leva a duas interpretações complementares. A primeira era que o descontrole do setor público era importante fator de pressão inflacionária. O segundo, no que se afastava da ortodoxia, é que esta deveria ser controlada sem abrir mão do crescimento econômico. A análise da documentação oficial permite antever que o plano, mesmo que apontasse o déficit público como uma das causas da inflação, não via como dilema intransponível o *trade off* entre crescimento e estabilidade monetária. A questão-chave deste entendimento estava na forma de financiamento, a qual deveria permitir uma diminuição do déficit público em conjunto com os investimentos

pretendidos pelo governo. Mais uma vez, percebe-se a importância das mudanças estruturais, especialmente por meio do desenvolvimento de um sistema financeiro capaz de promover os investimentos produtivos privados e financiar o Estado para dispensá-lo do recurso de emissão monetária. Em outra passagem, registra-se a menção de que o crédito ao setor privado deveria crescer em montante corresponde à elevação de preços mais o crescimento real do PIB (Brasil, 1962, p. 10). Da mesma forma, embora houvesse preocupação com a expansão monetária, e certamente com vistas na base sindical do governo, importante inclusive por ocasião de sua posse, afora um período inicial de estabilização não via como regra necessária para atingir a estabilidade o decréscimo dos salários. Propunha que os mesmos devessem crescer a taxas “pelo menos idêntica a do aumento da produtividade do conjunto da economia, demais dos ajustamentos decorrentes da elevação do custo de vida” (Brasil, 1962, p. 7). Acreditava que, por meio das mudanças estruturais, a distribuição dos frutos do crescimento econômico seria mais equânime. Esse entendimento já aparece em Goulart antes mesmo de chegar à presidência: “a elevação do salário mínimo faz subir o custo de vida? Faz sim, mas também é uma consequência de encarecimentos anteriores” (TEJO, 1957, p. 116).

Os objetivos seguintes reafirmam o papel do Estado na condução de reformas. Para o cotejo com o II PND, ressalta-se o enumerado em quinto lugar, já que este mais tarde também associará a exploração dos recursos naturais com a descentralização espacial dos investimentos, e proporá que o Estado promova uma série de investimentos em exploração e ampliação na extração de recursos naturais, mas descentralizando-os, como forma de diminuir as disparidades regionais. Já o sexto objetivo mostra claramente a intenção de mudar a ordem institucional do país, como forma de revitalizar a formação de capital e qualificar a mão-de-obra, assim como melhorar a assimilação de novas técnicas. Nesse ponto, pode-se especular a intenção do governo em transferir tecnologia, visto que se percebe no plano a intenção de desenvolver o departamento de bens de capital. Outra preocupação institucional é com a questão da concentração da propriedade da terra no Brasil. O plano sinaliza a necessidade inadiável de uma reforma agrária. No sétimo objetivo, percebem-se dois pré-requisitos fundamentais para a realização do

plano. O primeiro é a necessidade de refinar a dívida externa com vencimento no curto e médio prazo, a qual impunha restrições ao balanço de pagamentos. O segundo seria formas sustentáveis de financiamento do setor público. Em outra passagem, o plano explicita essas duas pré-condições: “Os dois objetivos básicos indicados: captação adicional de recursos para o setor público, por meios não inflacionários, e manutenção do nível das importações mediante refinanciamento da dívida externa são componentes necessários de todo planejamento da economia brasileira que vise a manter uma elevada taxa de crescimento e a recuperar progressivamente a estabilidade” (Brasil, 1962, p. 22).

Finalmente, o último objetivo arrolado aponta para uma mudança institucional e ao mesmo tempo instrumental, visando à construção de um novo desenho organizacional para o aparelho governamental, e com forte conteúdo político, pois propunha aumentar a centralização das decisões com vistas a enquadrar todos os órgãos do governo num só objetivo, ou seja, na consecução de um mesmo projeto para o país. Este seria implantado por meio das reformas e da planificação da economia brasileira. Em suma, nesse contexto a ação do governo seria exercida por meio de um conjunto de medidas orientado para dois objetivos: (a) assegurar a realização do montante de investimentos requeridos para que fosse alcançada a taxa de crescimento prevista; e (b) orientar esses investimentos para que a estrutura da produção se ajustasse, com mínimo desperdício de recursos, à evolução da demanda e, em particular, às necessidades de substituição de importações determinadas pelas limitações da capacidade para importar (Brasil, 1962, p. 8).

A análise do Plano Trienal com enfoque principalmente em suas diretrizes de longo prazo e voltadas ao desenvolvimento mostra que estas dependiam de condições políticas difíceis de serem viabilizadas na conjuntura, frente o aguçamento tanto do conflito e das pressões de diferentes grupos sociais internos como também na área internacional, principalmente com a política norte-americana para a América Latina principalmente após a Revolução Cubana (Bandeira, 2001; Bastos, 2011; Loureiro, 2012). Todavia, para nosso propósito neste artigo, que é menos avaliar resultados e mais resgatar percepções e intenções, já que estas permitem antever projetos que mais tarde serão retomados, interessa-nos sobretudo assinalar o diagnóstico do qual

partia e as mudanças estruturais dele decorrentes. Podemos organizar os objetivos estruturais de longo prazo do Plano Trienal em cinco: (a) institucionalizar a planificação econômica, mas mantendo a livre iniciativa; (b) fortalecer o papel do Estado, especialmente em setores estratégicos, como energia e riquezas minerais; (c) continuar o processo de substituição de importações, focado no setor de bens intermediários e de capital; (d) corrigir os desequilíbrios regionais; e (e) implementar reformas institucionais para melhorar o uso dos fatores de produção e gerar crescimento econômico com melhor distribuição de renda.

O objetivo da planificação da economia brasileira como instrumento de Estado para melhorar o uso da alocação dos fatores de produção está estreitamente interligado com as propostas das reformas vistas como necessárias pelo governo: "A planificação econômica não é um objetivo que possa ser alcançado de uma vez. Constitui, em última instância, uma técnica de governar e administrar, e como tal deve ser introduzida progressivamente, à medida que o quadro político, institucional e administrativo o comportasse" (Brasil, 1962, p. 16). Era entendida, ainda, como instrumento para direcionar a formação de capital e a distribuição de renda (p. 13). Como ponto mais importante de seu diagnóstico, o plano entendia como inconcluso o processo de industrialização por substituição de importações e atribui os desequilíbrios existentes à ausência de um planejamento que fosse capaz de antecipar as modificações estruturais. Conforme a passagem abaixo, percebe-se o caráter de modificar a estrutura de oferta da economia, com teor semelhante ao enunciado (e realizado, pelo menos parcialmente) pelo II PND:

"As modificações estruturais implícitas na substituição de importações podem, igualmente, ser observadas de outro ângulo. Para uma economia subdesenvolvida, o aumento das exportações significa um impulso de crescimento vindo de fora. Se inexistesse esse impulso, substituí-lo por outro, interno, é particularmente difícil, pois qualquer expansão da renda monetária logo se traduzirá em maior demanda de importações, que não pode ser satisfeita. Persistindo o impulso interno durante algum tempo, se a pressão inflacionária daí resultante não acarretar maiores transtornos à economia, iniciam-se modificações na estrutura da produção que, combinadas com

alterações na composição das importações, permitirão aumento da oferta global capaz de satisfazer ao incremento da demanda monetária. Mas esse processo de substituição de importações, inseparável do desenvolvimento atual da economia brasileira, não se pode realizar sem pressão inflacionária, a menos que a economia seja submetida a um planejamento que permitisse antecipar as modificações estruturais” (Brasil, 1962, p. 31 e 32).

Macedo (1975), entretanto, questiona se havia consciência de que o processo de substituição de importações estivesse esgotado e, caso isso fosse verdadeiro, seria um equívoco do governo insistir em tal modelo de industrialização. Entretanto, há evidências que comprovam ser esta a percepção do plano, mesmo coetâneo de teses defensoras do referido esgotamento, como é o caso do artigo de Maria da Conceição Tavares “Auge e Declínio do Processo de Substituições de Importações”, de 1963. Entretanto, enquanto predominava nas análises de cunho cepalino a causa da estagnação na estreiteza dos mercados e na demanda de consumo, o plano, sem afastar-se desse entendimento, enfatizava a necessidade de aumentar a produção dos bens de capital, inclusive na tentativa de retomar o rápido crescimento da indústria nos últimos anos anteriores a ele. A produção de equipamentos com densidade tecnológica cada vez maior exigia mais volume de capital e trazia à tona a questão do financiamento - cuja intenção manifesta é que fosse preferencialmente interno. Essas modificações estavam intrinsecamente ligadas às reformas de base, tais como na área fiscal e no setor financeiro, pois a produção interna de parcela crescente dos bens de capital necessitava de elevado esforço de financiamento. Isso induziria à necessidade de se substituir o financiamento externo por interno, com o fito de não aprofundar a dependência, propósito que demonstra a pretensão de certa autonomia com relação ao exterior e o diferencia em relação à forma de financiamento do II PND. Em adição, havia a preocupação de, por meio da planificação do desenvolvimento, assegurar um fluxo de recursos capaz de manter a formação de capital dentro das dimensões requeridas e com a composição adequada. A ideia consistia em direcionar o padrão de consumo, por meio de distribuição de renda, para assim tentar orientar o investimento privado. Diferentemente da visão subconsumista, o plano permite perceber que

o fator impulsionador do crescimento econômico é o investimento; entretanto, tenta direcioná-lo, por meio da elevação do consumo, em determinados setores. Na seguinte passagem esse ponto é mencionado:

“O crescimento do consumo decorre, necessariamente, da elevação do nível da renda pessoal e da forma como esta se distribui. É necessário projetar o crescimento do consumo afim de que os investimentos diretamente relacionados com a satisfação desse consumo possam ser orientados, obtendo-se uma utilização ótima da capacidade produtiva. Essa análise setorial mais refinada constitui, entretanto, etapa avançada do trabalho de planejamento, que a própria execução do plano permitirá aperfeiçoar, e requer discussão direta e permanente com os dirigentes de cada ramo de atividade produtiva” (Brasil, 1962, p. 47).

Enfim, o planejamento visava orientar o processo de formação de capital a fim de direcionar o fluxo necessário de recursos para os setores estratégicos. Dessa forma, pretendia-se atacar o principal entrave ao processo de substituição de importações: os pontos de estrangulamento. Assim, facilitar-se-iam as adaptações da estrutura produtiva às transformações da procura decorrentes do próprio crescimento, sendo que essas modificações deveriam germinar a partir dos bens de produção. Outra passagem do plano assevera tal entendimento:

“Não obstante o progresso realizado nos últimos anos, o processo de industrialização da economia brasileira ainda está longe de atingir sua plena maturidade, existindo larga margem para o prosseguimento do processo com ênfase na substituição de importações. Especialmente no que se refere às indústrias de base, metalurgia dos não ferrosos, siderurgia, indústrias químicas, mecânicas e de material elétrico, a dependência de importação ainda é elevada e o país tem base de recursos para reduzi-la ainda mais” (Brasil, 1962, p. 174).

Esse programa de fomentar a indústria nacional de bens de capital dependia basicamente de quatro fatores. O primeiro seria a disponibilidade de maior número de profissionais qualificados, diferentemente da fase inicial da industrialização, intensiva em mão

de obra de mais baixa qualificação. Para isso, o programa remetia diretamente à reforma educacional que propunha implementar. O segundo era criar linhas de fomento para a aquisição de equipamentos em unidades da indústria mecânica. O terceiro, a ampliação e implantação de novas unidades produtivas e, por fim, a criação de facilidades para o financiamento da fabricação e da venda de bens de capital, cuja execução estava diretamente relacionada com a reforma fiscal e financeira. O Governo Federal adotaria medidas para viabilizar as condições acima delineadas, principalmente o aperfeiçoamento de formas de crédito para o financiamento da fabricação e das vendas de bens de capital (Brasil, 1962). *Há plena consciência, nas palavras de Goulart, de que não se esgotara o modelo de substituição de importações, mas uma fase do mesmo, o que exigia a alavancagem para outro ciclo: “agora desenvolvidos os setores da indústria leve e lançadas as bases para o desenvolvimento de nossa infraestrutura, inicia-se um processo mais intensivo de substituição de importações no setor de produção de equipamentos. Nesse processo, é peça estratégica a adoção de critérios inflexíveis para a aprovação de importação de máquinas e equipamentos sem cobertura cambial como investimento de capital estrangeiro, ou com financiamento, e que possam ser supridos satisfatoriamente pela indústria nacional”* (Goulart, 1964, p. 40).

Independentemente da controvérsia se o processo substitutivo de importações esgotara-se ou não com o bloco de investimentos superior à demanda corrente do Plano de Metas², parece-nos claro que esse entendimento exposto por Goulart vai ao encontro da afirmação de Bandeira: “Goulart procurou, desse modo, recuperar o projeto de Vargas, retomar-lhe o caminho e reorientar o processo de industrialização, distorcido pela Instrução 113, para os setores de base, para a produção de bens de capital, com o objetivo de viabilizar um desenvolvimento mais equilibrado e autônomo do capitalismo brasileiro” (Bandeira, 2001, p. 121). Assim, uma ação que vai além do plano das intenções foi a Instrução nº 242 da SUMOC, de 28/06/1963, que subordinava a normas especiais o registro de operações referentes à importação de máquinas ou equipamentos, antes sem cobertura cambial e financiadas no exterior. Goulart entende que as decisões integrantes da instrução vinculam-se “à evolução natural do processo de substituição de importações de

equipamentos pelos de produção nacional” (Goulart, 1964, p. 41). Dentro dessa orientação, o Governo adotou, por meio da instrução citada, o princípio de que não seriam admitidas importações de máquinas e equipamentos que pudessem ser supridos, satisfatoriamente, pela indústria nacional, e que para as importações cobertas por financiamentos externos seria exigido prazo não inferior a sete anos, iniciando-se a amortização a partir do terceiro ano.

Em relação à política de correção dos desequilíbrios regionais, que também aparecerá mais tarde no II PND, visava-se evitar que a concentração de investimentos em certas áreas ocasionasse a convergência dos dispêndios públicos, o que ocasionaria um círculo vicioso. Nas palavras de Goulart em visita aos Estados Unidos: “Estamos procurando estabelecer um desenvolvimento harmônico do país para corrigir desequilíbrios regionais e evitar o pauperismo de certas áreas” (Goulart, 1962, p. 18). Essa desconcentração teria com um dos instrumentos a adoção de medidas fiscais e financeiras que incentivassem investimentos em outras regiões do país, a qual seria objeto da reforma tributária. Por meio da chamada “política de favores diferenciais”, o governo visava estimular os investimentos privados, economicamente viáveis, em benefício daquelas áreas com maior excedente estrutural de mão-de-obra. Ainda nessa direção mais duas medidas constantes no plano devem ser mencionadas. A primeira trata da intensificação dos investimentos relacionados com o levantamento e a avaliação dos recursos naturais. Para tanto previa, durante sua execução, um trabalho de zoneamento do país para embasar a política de incentivos diferenciais, orientadora da localização das atividades econômicas no território nacional. A segunda seria intensificar os investimentos ligados ao “aperfeiçoamento do fator humano”, beneficiando de preferência as regiões de mais baixo índice de desenvolvimento. Setorialmente, assim se distribuiriam os investimentos de capital fixo: os sistemas de transporte absorveriam 29%; as indústrias de transformação, 18,6%; a indústria de energia elétrica, 13,7%; a de construção residencial, 12,4%; a agricultura, 8,4%; a indústria do petróleo, 7,6% e os demais setores, 10,3% (Goulart, 1963).

O mapeamento dos recursos naturais estabelecia como prioridade a pesquisa naqueles minerais cujas crescentes importações contribuíam

para o desequilíbrio do balanço de pagamentos. Em relação às importações, estava previsto o mapeamento das reservas e elevação na produção de cobre, carvão, amianto, zinco, enxofre, níquel, estanho, alumínio, dentre outros. Nota-se que tal preocupação também apareceu no II PND, bem como o fomento das exportações com a exploração de minérios, em especial o ferro e manganês (Brasil, 1962). Ainda em tom nacionalista, o governo assumia como prioridade a pesquisa e o “tombamento dos recursos naturais do país” (Goulart, 1963, p. 26). Esses eram considerados matérias-primas necessárias para o desenvolvimento das atividades industriais, e se propunha, tal como acontecerá no governo Geisel, a elevação da produção nacional e das exportações dos seguintes segmentos: siderurgia, metalurgia dos não ferrosos, indústrias químicas, indústrias de bens de capital e indústria extrativa mineral (minério de ferro).

Quanto aos investimentos em infraestrutura, o plano arrola os referentes às áreas de transportes e comunicações, energia elétrica, energia nuclear, petróleo e carvão mineral, os quais, por suas características, eram vistos como necessários para permitir o desenvolvimento adequado dos demais setores. Pela importância estratégica do setor de transportes, incluíram-se diretrizes que permitissem obter a maximização da produtividade econômica e social e assegurar a interligação das regiões com grande potencial econômico. Assim, esse setor era estratégico para corrigir as distorções resultantes da orientação anterior dos investimentos públicos no sistema viário brasileiro. Isto permitiria não só adequar os esquemas ferroviários à nova realidade estrutural da economia brasileira, como atender às necessidades de maiores inversões em portos e marinha mercante.

Na área de energia elétrica e nuclear, havia a previsão de criação de fundos voltados ao financiamento, assim como para a expansão da capacidade de geração de energia com o uso de componentes nacionais, incentivando a indústria doméstica. Especificadamente em relação à energia elétrica, os programas a serem executados objetivavam: (a) expansão da capacidade das usinas geradoras, mediante a conclusão das obras já iniciadas e a construção ou instalação de novas unidades; a capacidade deveria ser expandida de cerca de 4,8 para 7,4 milhões de kW; e (b) extensão das linhas de tensão igual ou superior a 66 kW com vistas,

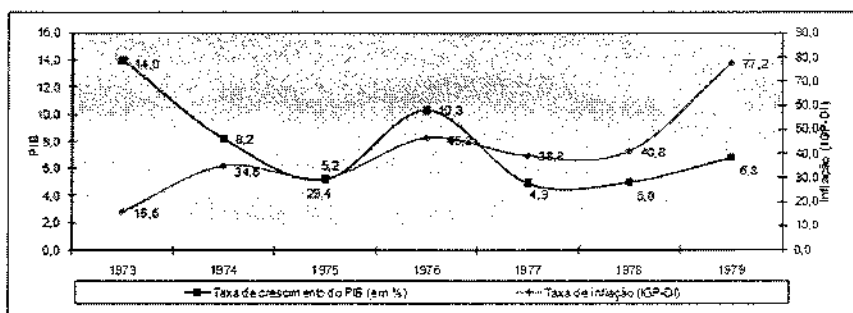
fundamentalmente, à integração dos sistemas. Complementarmente, seriam construídas as subestações necessárias. Quanto ao petróleo, ocupava lugar estratégico no plano a elevação da participação da produção nacional na oferta do produto, haja vista seu expressivo peso na pauta de importações. Como futuramente no II PND, ele era visto como prioritário para a substituição de importações. E, tal como neste, o Plano Trienal também previa o fortalecimento da indústria nacional de equipamentos agrícolas com a substituição dessas importações. Como exemplo, podemos mencionar a fabricação de tratores, setor então predominantemente de capital nacional, cuja produção se expandira de 1.678 unidades em 1961 para 9.908 em 1963, com perspectiva de em 1964 alcançar 14 mil unidades (Goulart, 1964, p. 124).

Finalmente, em relação à elevação e à diversificação das exportações, o Plano Trienal, assim como Goulart em sucessivos pronunciamentos, as defende como forma de permitir o ingresso de divisas para fazer frente ao estrangulamento externo. Na Mensagem ao Congresso Nacional do ano de 1964, discorre que, por meio da "Política Externa Independente", o governo promoveria a diversificação de mercados para as exportações (África, Ásia, Europa Oriental), assim como a diversificação de produtos (incluindo os industriais com maior valor agregado). Desse modo, acreditava que o país poderia diminuir a dependência tecnológica e agregar valor às exportações, além de compatibilizar a capacidade de importar ao estilo de desenvolvimento proposto. Ademais, a necessidade crescente de recursos externos, inerente ao processo de industrialização, ocasionava uma relação direta entre a receita de exportações e a capacidade de importar do país (GOULART, 1963, p. 152). Goulart assume a tese cepalina de deterioração dos termos de intercâmbio e argumenta que a solução para enfrentá-la dependeria "sobretudo de medidas de política comercial, que devem ser tomadas pelos próprios países em desenvolvimento, tais como o estímulo à substituição de importações e à diversificação de exportações, e decisões conducentes à abertura de novos mercados. Tais [são], precisamente, as diretrizes que têm orientado e continuarão a orientar a ação do meu Governo (...). O Brasil, bem como os demais países em desenvolvimento, tem plena consciência das medidas que precisam ser adotadas" (Goulart, 1964, p. 216).

O II PND e suas prioridades

Ernesto Geisel foi eleito, por via indireta, em 15 de janeiro de 1974. Duas ações marcaram seu governo. A primeira, no âmbito político, consistiu no processo de distensão, que, embora devesse ser lenta e gradual, encontrou resistência em segmentos das forças armadas. A segunda foi um audacioso plano de investimentos, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), aprovado pela Lei nº. 6.151, de 1974. A proposta de distensão aparecera quando ainda Geisel era candidato, ao contrário do plano, que foi elaborado às pressas, sob pressão da reversão da conjuntura: o preço do barril do petróleo quadruplicou no último trimestre de 1973 e a taxa de crescimento do PIB caiu de 14,0% para 8,2% de 1973 para 1974, enquanto a inflação, medida pelo IGP/FGV, dobrava, indo de 15,6% para 34,6% no mesmo período (ver Gráfico 2). Esclarecem Fonseca e Monteiro (2008, p. 37): “Pesquisas em jornais (*Folha de São Paulo* e *Correio do Povo*, de Porto Alegre) e revistas da época (*Veja* e *Visão*) não permitem detectar [antes da posse] qualquer menção ao II PND, ou a um projeto de crescimento acelerado como proposta do grupo que ascendia ao poder – e, muito menos, de um aprofundamento da substituição de importações sob a égide do Estado”.

Gráfico 2
Inflação e Taxa de Crescimento de PIB, 1973 - 1979



Fonte: BACEN

A equipe econômica era chefiada pelo ministro Mário Henrique Simonsen, da Fazenda, e por João Paulo dos Reis Velloso, do Planejamento, a quem coube liderar a elaboração do plano. Este, embora estabelecesse metas de desempenho esperadas, pouco menciona sobre as fontes de

recursos para viabilizá-las, possivelmente devido às dificuldades visíveis da conjuntura. Todavia, estabelece como seu propósito “consolidar um modelo brasileiro de capitalismo industrial” (Brasil, 1974, p. 37), com crescimento de 10% ao ano do PIB, 12% na indústria e 7% na agricultura. Diante da crise do balanço de pagamentos, propunha o aumento de 2,5 vezes no quantum das exportações entre 1974 e 1979, meta cujo cumprimento adviria pelo desenvolvimento de projetos de exportação de matérias-primas – notadamente, celulose, ferro, alumínio e aço, ao lado de investimentos na cadeia do setor primário, como no transporte ferroviário e no sistema de telecomunicações, além da realização de programas de eletrificação rural, irrigação, construção de armazéns e centrais de abastecimento. A diminuição das importações viria com um programa de substituição de importações nos setores de bens de capital e insumos básicos – notadamente, química pesada, siderurgia, metais não ferrosos e minerais não metálicos, ao lado de elevação da produção interna de petróleo, além da ampliação de geração de energia hidrelétrica.

Há uma controvérsia muito grande entre economistas sobre a elaboração, execução e os resultados do II PND³. Entretanto, há certa tendência na literatura em reconhecê-lo como a mais ampla experiência de planejamento econômico no Brasil depois do Plano de Metas. Ademais, se entendermos, em consonância com o diagnóstico do Plano Trienal, que o processo de substituição de importações não se encerrara ao final da década de 1950, pois ainda carecia alcançar inúmeros segmentos de bens de capital e intermediários, pode-se dizer, como o fazem Castro e Souza (1985, p. 76), que com os investimentos do II PND, “dali por diante, em marcha forçada, a economia subiria rampa das indústrias capital-intensivas e tecnológico-intensivas”. A lógica implícita no plano firmava que a crise decorria do desequilíbrio intersetorial – a prioridade aos bens de consumo duráveis estabelecida desde o Plano de Metas sobredimensionara o setor, enquanto outros segmentos não acompanharam sua evolução quantitativa e qualitativa – e acenava para a diminuição da dependência externa em vários itens para enfrentar o desequilíbrio do balanço de pagamentos. Subentendia, com isso, que as propostas do Plano Trienal eram pertinentes e, *caso tivessem sido implantadas tempestivamente, a economia brasileira encontrar-se-ia menos vulnerável diante do choque do petróleo.*

Pode-se perceber um viés desenvolvimentista aos moldes da CEPAL no plano, pois encampava a tradicional tese de que o estrangulamento externo incitava à continuidade do processo substituição de importações e, se necessário, por meio dos investimentos públicos. As dificuldades de financiamento consistiam seu principal gargalo. Diferentemente do Plano Trienal, propôs com mais ênfase recorrer às fontes internacionais e ao endividamento externo, contando internamente com a expansão do sistema financeiro nacional, que ganhara impulso com a reforma monetário-financeira do período de Castelo Branco e com a concentração bancária estimulada por Delfim Neto na época do “milagre”.

As áreas prioritárias dos investimentos do II PND foram: (a) insumos básicos: metais nãoferrosos, exploração de minérios, petroquímica, fertilizantes e defensivos agrícolas, papel e celulose; (b) infraestrutura e energia: ampliação da prospecção e produção de petróleo, energia nuclear, ampliação da capacidade hidrelétrica (Itaipu) e substituição dos derivados de petróleo por energia elétrica e pelo álcool (Pró-Álcool), expansão das ferrovias e a utilização de carvão; (c) bens de capital: mediante garantias de demanda, incentivos fiscais e creditícios, reservas de mercado (lei de informática) e política de preços. Os investimentos estatais adquiriram inclusive uma dimensão regional, com a distribuição espacial dos principais projetos (Almeida, 2004, p. 23). Além disso, Batista (1987) assinala como ponto a favor do plano sua determinação em avançar o processo de industrialização no Brasil por meio da implantação de um programa de substituição de importações no setor energético e de expansão da capacidade de produção de bens intermediários, incluindo a implantação de indústrias de tecnologia naval, equipamento ferroviário, aeronáutica, petroquímica e farmacêutica. Assim como no governo Goulart, o papel das empresas estatais seria fundamental, pois seriam os agentes impulsionadores do capital nacional e da indústria de bens de capital.

Em relação à diversificação das exportações, há outra semelhança entre o plano e a “Política Externa Independente” do governo Goulart, pois a associa à busca de mercados terceiro-mundistas e de países socialistas, contrariando o discurso oficial anticomunista e alinhado com os Estados Unidos dominante nos governos militares desde 1964. No capítulo VII, “Integração com a Economia Internacional”,

arrola a proposta de diversificação das exportações e ampliação dos mercados por meio do comércio com a África, Japão e América e, surpreendentemente, a URSS e a China (II PND, 1974, p.78). Nas palavras de Geisel: “a maior aproximação dos EUA com a União Soviética e a reaproximação daquele país com a China Continental têm levado a perspectivas concretas de cooperação entre Leste e Oeste, com certo recesso da ideologia” (Brasil, 1974, p. 25). Essa guinada na política externa, denominada “pragmatismo responsável”, para autores como Froelich (2007) pode ser entendida, por sua envergadura, como integrante do conceito de distensão política.

Análise comparativa

Como já foi mencionado, a principal semelhança entre os planos Trienal e II PND reside justamente no diagnóstico de fundo que os alicerça e do qual decorrem suas propostas de intervenção: a necessidade de aprofundar o processo substitutivo de importações. Ambos tratam essa decorrência do diagnóstico como uma *imposição dos acontecimentos*, a qual exigia uma mudança estrutural da economia brasileira cujo impulso não adviria das decisões descentralizadas do mercado, por isso fazia-se mister a mão do governo. Da mesma forma, podemos perceber semelhanças na programação setorial de ambos, já que estabelecem como foco da substituição de importações os bens de capital e intermediários, bem como a busca de fontes alternativas de energia, além da descentralização espacial dos investimentos.

Na interação entre economia e política, a opção pelo crescimento acelerado pode nos dois casos ser associada à carência de legitimidade de ambos os governos, na acepção clássica de Max Weber: a pretensão de o governante reconhecer-se como tal perante os governados. Nesse caso, o crescimento poderia contribuir para um quadro político mais confortável, tanto para aplacar a forte oposição civil-militar que tentara impedir a posse de Goulart e limitara seus poderes com o parlamentarismo, quanto para viabilizar o projeto de distensão monitorada de Geisel. Sem descartar tal hipótese como relevante para contextualizar as opções de ambos na conjuntura, não se pode ignorar outro ponto comum, que *era a defesa de longa data por parte*

de ambos de políticas ativas de desenvolvimento. Como mostramos anteriormente, no caso de Goulart a compatibilidade entre crescimento, distribuição de renda e combate a inflação não pode ser vista como uma concepção emergente por estrita decorrência da conjuntura, uma vez que há muito constava de seu discurso, inclusive como Ministro do Trabalho no segundo governo de Vargas, e era ponto programático do PTB, partido do qual era presidente. Em Geisel a questão distributiva não assumia a mesma ênfase, e por certo pesou para a rejeição de qualquer ajuste ortodoxo a viabilidade do projeto de distensão, o qual precedeu temporalmente a opção pelo II PND, como antes assinalado. Mas tampouco se pode subestimar a ideologia do “Brasil potência”, a qual via a industrialização do país e suas empresas estatais como estratégicas para a geopolítica do país, então dominante em círculos das forças armadas e com representantes no alto escalão do governo, como o Golbery do Couto e Silva, sem contar o próprio Geisel, que antes fora presidente da Petrobras.

O diagnóstico tanto da origem da crise como de sua solução com vínculos a um discurso recorrente à dependência externa já podemos perceber no conteúdo da Mensagem ao Congresso Nacional de 1963 e 1964 do governo Goulart. Conforme esta, a substituição da importação de bens de capital permitiria a “contração, prevista nas importações, [a qual] obedece à diretriz do Plano Trienal, cabe dizer, ao esperado reforço da produção interna substitutiva, máxima de bens de capital” (Goulart, 1963, p. 115). Da mesma forma, o II PND estabelecia como medida central para combater a crise e a dependência externa a substituição de importações de bens de capital (incluindo aviões, navios e computadores), insumos básicos e combustíveis (Velloso, 1977). Ambos tinham no Estado o propulsor do desenvolvimento econômico, seja por meio das empresas estatais que implantariam e desenvolveriam os ramos de bens de capital, bens intermediários e insumos básicos, como siderurgia, petroquímica, energia, seja por intermédio do BNDE, que financiaria as empresas nacionais para desenvolverem os ramos de máquinas e equipamentos. Essa aliança entre Estado e capital privado nacional “de ponta” por intermédio do BNDE também aparece nos dois governos, posto que este era entendido como a única instituição nacional com escopo para o financiamento de longo prazo. Já as empresas

estatais, como Petrobras e Eletrobrás, atuariam em áreas prioritárias, como infraestrutura.

Quanto à distribuição espacial dos investimentos, já foi visto que a mesma aparece tanto no Plano Trienal e, com mais ênfase, na Mensagem ao Congresso de 1964. O II PND apresenta a estratégia de desconcentração industrial, contando para sua viabilidade o fato de que os novos segmentos a serem estimulados dependiam, como fatores locacionais determinantes, de fontes de matérias-primas, recursos minerais e hídricos. Estes são, por natureza, “descentralizados”, ou seja, disseminados pelo território nacional. São os casos de minérios de ferro de Carajás (Pará), Itaipu (Paraná), carvão (Santa Catarina e Rio Grande do Sul), petróleo (bacias do nordeste e Rio de Janeiro), fertilizantes potássicos (Sergipe), soda de cloro/sal-gema (Alagoas) e fosfato (Minas Gerais), dentre outros. Já a desconcentração pessoal e funcional da renda, mais enfatizada por Goulart e por certo um dos aspectos de seu discurso que mais enfrentava resistência das elites civis e militares desde a época de Ministro do Trabalho, quando ensejou o “manifesto dos coronéis”, aparece com menos ênfase no II PND. Todavia, não se pode deixar de registrar que o fato mais importante simplesmente é a menção à concentração de renda num documento oficial, pois implicitamente ia ao encontro da principal palavra de ordem da oposição aos governos militares: o “milagre” concentrara renda e fora uma fase de crescimento com exclusão social, como mostravam os primeiros dados tabulados do censo de 1970. Além disso, o governo, embora com parecer contrário de Simonsen, por temer seu efeito inflacionário, alterou a lei salarial substituindo o reajuste anual pelo semestral e com indexação através de índices acima da inflação para as faixas de mais baixa renda.

Por fim, ambos os planos consideram o problema energético do país como o mais sério ponto de estrangulamento e apontam alternativas semelhantes para superá-lo. Em relação à energia nuclear, em 1962 o governo Goulart criou a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), voltada a formar uma estrutura governamental para a defesa e promoção de um programa nuclear, à semelhança do que seria feito mais tarde no governo Geisel, quando foi criada a Nuclebras - Empresa Nuclear Brasileira S.A.). O objetivo seria o desenvolvimento de tecnologias básicas destinadas a capacitar plenamente a indústria

nacional para projetar e construir centrais nucleares. Em 1963, começou-se a construção de um reator de pesquisas, com 93% de componentes fabricados pela indústria nacional, que entraria em pleno funcionamento nos próximos anos no Instituto de Engenharia Nuclear, no Rio de Janeiro. E outro reator, para fins de ensino, totalmente projetado e construído no país, com previsão de ser instalado em 1964 na Universidade de Recife. Em 1965, os pesquisadores brasileiros lograriam sucesso na construção de um reator nacional com a utilização de alguns desses minerais. Goulart recomendava: “o início, sem perda de tempo, da construção da nossa primeira central nuclear, decisão já adotada e anunciada a 31 de dezembro de 1963, como meta governamental para o ano seguinte. Essa central utilizará como combustível o urânio natural, para o qual conta o País com suprimento próprio; ao mesmo tempo, será gerado plutônio necessário ao início de uma segunda linha de reatores no ciclo tório-plutônio e tório-urânio 233, o que permitirá o aproveitamento de incalculável potencialidade energética” (Goulart, 1964, p. 69).

Por fim, o governo Goulart pretendia construir uma hidrelétrica que aproveitasse o potencial energético do Salto de Sete Quedas (trecho do Rio Paraná desde e inclusive o Salto de Sete Quedas até a foz do Rio Iguaçu), no rio Paraná, próxima de onde foi construída mais adiante a hidrelétrica de Itaipu pelo governo Geisel. Goulart, para o aproveitamento de Sete Quedas, solicitou ao engenheiro Otávio Marcondes Ferraz a elaboração dos estudos para a construção da usina, com uma capacidade instalada de 10 milhões de kW (cerca de 150% de todo o potencial então existente no Brasil). Para a “concretização do projeto, para o qual se elegeria a localidade de Itaipu, o Itamaraty, já àquela época, iniciou os entendimentos com o governo do Paraguai (Bandeira, 2001, p.120). Previa-se o prazo de 55 meses para início da produção e 100 meses para o término obra (Goulart, 1964, p. XLII). Afirmava Goulart: “o empreendimento terá significativas implicações internacionais, pois reforçará os liames entre o Brasil e o Paraguai, bem como entre o nosso País e a Argentina e o Uruguai. Dentro dos próximos trinta dias terei a oportunidade de inaugurar na região de Guaira o campo de pouso, primeiro passo para a instalação do canteiro de obras da barragem de Sete Quedas” (Goulart, 1964, p.51). Interessante é notar que, pelos prazos previstos pela Mensagem Presidencial, a usina deveria

ficar pronta aproximadamente na época em que ocorreu o primeiro choque do petróleo.

A seguir, apresentamos um quadro-resumo comparativo entre ações propostas no governo João Goulart e as ações executadas no II PND do governo Geisel:

Quadro I
Comparativo entre Ações Propostas no Plano Trienal e na Mensagem ao Congresso Nacional de 1964 e no II PND

<i>Propostas</i>	<i>Plano Trienal e Mensagem ao Congresso Nacional de 1964</i>	<i>II PND</i>
	João Goulart (1961-1964)	Ernesto Geisel (1974-1979)
<i>Taxa de crescimento econômico programada</i>	7% ao ano	10% ao ano
<i>Objetivos de longo prazo</i>	Ajuste na estrutura de oferta, simultaneamente à manutenção do crescimento econômico aliado ao financiamento interno	Ajuste na estrutura de oferta, simultaneamente à manutenção do crescimento econômico aliado ao financiamento externo
<i>Prioridade da industrialização</i>	Continuar o processo de substituição em bens de capital e insumos básicos	Continuar o processo de substituição em bens de capital e insumos básicos
	Redução na participação das importações no setor de bens de capital e gerar excedente exportável	Redução na participação das importações no setor de bens de capital de 52% para 40%, além de gerar excedente exportável em torno de US\$ 200 milhões.
<i>Recursos Naturais</i>	Aumentar a produção de aço de 3 para 5 milhões de ton.	Aumentar a produção de aço de 7 para 8 milhões de ton.
	Autossuficiência na produção de alumínio;	Triuplicar a produção de alumínio;
	Aumentar a produção de zinco de 15 mil ton. para 100 mil ton.	Aumentar a produção de zinco de 15 mil ton. para 100 mil
	Investimentos na Vale do Rio Doce e na região da Paraopeba (minério de ferro)	Projeto Carajás (minério de ferro)
<i>Hidrelétrica</i>	Aumentar da capacidade hidrelétrica no Rio Paraná (Projeto Sete Quedas)	Aumentar da capacidade hidrelétrica no Rio Paraná (Projeto Itaipu)
<i>Energia Nuclear</i>	Energia nuclear (Central Nuclear do Centro Sul, posteriormente nos demais regiões)	Energia nuclear (NUCLEBRAS)
<i>Petróleo</i>	Ampliar a prospecção e produção de petróleo	Ampliar a prospecção e produção de petróleo
	Prospecção de petróleo na plataforma litorânea	Prospecção de petróleo na plataforma litorânea do Nordeste
<i>Transportes</i>	Incentivos para ferrovias, rodovias, transporte aéreo e construção de aeroportos e hidrovias	Incentivos para ferrovias, rodovias e hidrovias
<i>Incentivos</i>	Incentivos serem dados ao setor privado por meio do BNDE	Incentivos foram dados ao setor privado por meio do CDE e do BNDE
	Instrução nº 242 da SUMOC, com barreiras à importação de bens de capital	Crédito do IPI sobre a compra de equipamentos, depreciação acelerada como incentivo fiscal, isenção do imposto de importação,
	Reserva de mercado para novos empreendimentos (similar nacional)	Reserva de mercado para novos empreendimentos (ex: lei da Informática)

<i>Descentralização espacial dos investimentos</i>	Atender à pressão pela modernização das regiões não industrializadas por meio de projetos de investimento para a correção dos desequilíbrios regionais	Atender à pressão pela modernização das regiões não industrializadas por meio da descentralização espacial dos projetos de investimento.
<i>Siderurgia</i>	Ampliação da capacidade das empresas de siderurgia: Cia Siderúrgica Nacional, Belga-Mineira e ACESITA e novos projetos como COSIPA e USIMINAS.	Construção de uma siderúrgica em Itaquí (MA);
<i>Soda de Cloro</i>	Soda de cloro na Região Nordeste via empresas privadas e investimentos da Cia Nacional de Alcalis	Soda de cloro em Alagoas;
<i>Química e Petroquímica</i>	Forte ampliação na indústria química: soda cáustica, celulose e papel, e fertilizantes; petroquímica na Bahia e Rio Grande do Sul	Substituição de importações de celulose, papel e fertilizantes; fertilizantes potássicos em Setúbal e fosfato em Minas Gerais
<i>Petroquímica</i>	Polos na Bahia e Rio Grande do Sul	Polos na Bahia e Rio Grande do Sul
<i>Financiamento</i>	As empresas estatais buscariam financiamento no sistema financeiro interno e em recursos do ENDE; dependia das reformas de base, em especial a fiscal e a bancária	As empresas estatais sofreram restrição ao crédito interno e contenção tarifária, forçando-as ao endividamento externo; captação no sistema financeiro privado (endividamento interno)
<i>Papel das Estatais</i>	Agente principal das transformações estruturais	Agente principal das transformações estruturais
<i>Empresa Nacional Privada</i>	Fortalecimento da empresa privada nacional em associação com o Estado, principalmente de bens de capital	Fortalecimento da empresa privada nacional em associação com o Estado, principalmente de bens de capital
<i>Capital Estrangeiro</i>	Favorável desde que direcionados para setores não considerados estratégicos pelo governo; limitação à remessa de lucros	Favorável

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Moreira (2011, p. 365).

Considerações Finais

Se na história a manifestação da razão era uma hipótese a ser testada, conforme a sugestão de Hegel citada na introdução deste artigo, o material anteriormente exposto e, principalmente, no Quadro I, sugerem que há elevada semelhança entre as propostas do governo Goulart e as formuladas e implantadas no governo Geisel. Resulta difícil atribuí-la a mera coincidência, ou pelo menos não se procurar entender suas razões, ou tentar decifrar o possível nexos que uniria ambos os governos para apresentarem tantos traços comuns. Surpreende o analista, por exemplo, discursos como este de Goulart, cujos termos poderiam constar sem nenhuma alteração do II PND:

“O Plano Trienal, que pretende sustentar o ritmo elevado de crescimento do produto, exigirá, para ter êxito, a consolidação e integração

da indústria nacional de bens de produção [...] a efetivação dos investimentos previstos no Plano Trienal estará condicionada pela possibilidade de apoiá-la, de forma crescente, na oferta interna de bens de produção. Será fundamental, pois, dar prosseguimento e aprofundar o processo de substituição de importações nos setores econômicos estratégicos. A expansão adequada das indústrias receberá, em consequência, todo o apoio governamental" (GOULART, 1963, p. 23 e 24).

Nota-se que tais semelhanças não ocorrem em aspectos superficiais ou de menor importância, mas em aspectos centrais do diagnóstico de ambos e das propostas deles decorrentes para a economia brasileira, mesmo transcorrida uma década entre um e outro. Nesse ínterim, o país passou por reformas institucionais de vulto, como no período do PAEG, e por uma fase de crescimento após 1968, também marcada por alterações econômicas significativas. *Entretanto, algo permaneceu*: por mais diferentes que fossem as condições históricas em que Goulart e Geisel assumiram, e por mais diferenças os separem no jogo político (o presidente deposto e um dos líderes da conspiração civil-militar responsável pela deposição), nada disso impediu a semelhança de diagnóstico e de propostas. Claro que, caso se queira, tais semelhanças podem ser interpretadas como coincidências, ou mesmo fruto de contingências. Não obstante, a reflexão apoiada em Hegel do primeiro parágrafo deste artigo convida-nos a outro tipo de interpretação, pois a mesma sugere haver na história algo que perpassa como imposição, que se impõe como necessário, mesmo que de imediato imperceptível. Se admitirmos, nestes termos, a racionalidade do processo histórico, essa concepção nos leva a ponderar que parte significativa das propostas de longo prazo e de reformas estruturais de Goulart, muitas vezes tidas como esdrúxulas, demagógicas ou populistas, impuseram-se historicamente: a crise dos anos 70, na conjuntura em que Geisel assumiu, forçou retomá-las, como se aguardassem o momento para sua concreção. O caráter estrutural do estrangulamento externo e a situação de dependência presentes no Plano Trienal e nas mensagens de Goulart foram enfaticamente rejeitados por seus opositores, inclusive na academia; para quem vê a história como um exercício de lógica formal, fere o bom senso serem "apropriadas" por governo ideologicamente tão diferente, autoritário e "antipopulista".

Que possível “espírito” empresta racionalidade a essa semelhança? Sem recorrência a uma força externa, mas na busca de sua concreticidade objetiva detectada no próprio processo histórico, como ajuda revelar o material empírico analisado, possivelmente seja um mesmo projeto de país, cuja gestação remonta às primeiras décadas do século XX, com epicentro na industrialização como forma de superar seu “atraso” (termo que mais tarde, no estruturalismo cepalino, se consagraria como subdesenvolvimento), o qual tanto empolgara vários “intérpretes” do Brasil e intelectuais da elite civil e militar de vários países latino-americanos. O desenvolvimentismo, mesmo sem a retórica nacionalista ou com acenos à redistribuição de renda de antes de 1964, permanecia – na linguagem institucionalista, afigurava-se como traço *embedded* na formação histórico-social brasileira. Não por acaso assim se manifesta Lessa (1988, p. 53), sem deixar de transparecer certo ar de surpresa:

“A colocação das indústrias básicas como setor líder da industrialização; o fortalecimento da grande empresa nacional restabelecendo o ‘equilíbrio’ da organização industrial; e o aprofundamento das relações externas com as retificações necessárias para aumentar o ‘grau de independência da economia nacional com relação a fatores externos, no quadro de uma política mundial interdependente, em suas articulações recíprocas, compõem o projeto de Nação-Potência do governo Geisel. Este projeto guarda grande semelhança com o projeto nacional desenvolvimentista da década de cinquenta e, em parte, apresenta conotações ideológicas assemelhadas”.

Nota-se que o plano lembra a Lessa, tal como a Moniz Bandeira na passagem já citada, possivelmente o segundo governo de Vargas, na década de 1950, projeto que Goulart explicitou de forma mais acabada, embora sem poder realizá-lo, na década seguinte. Mas se pode acrescentar que o governo Geisel lembra também a postura do governo Vargas mesmo antes, na década de 1930, e os difere da maior parte dos países latino-americanos em suas respectivas épocas, cuja preferência recaiu em se ajustar à crise por meio de medidas ortodoxas. Nos dois casos brasileiros, um no alvorecer e outro na etapa derradeira da substituição de importações, diante de uma crise internacional que

expunha a fragilidade do país ao estrangulamento externo, ambos os governos entenderam que a saída deveria ser uma mudança estrutural da economia – o aprofundamento da industrialização -, e que esta só seria possível através da presença atuante do Estado, ou seja, *mediante uma decisão política*. A “irracionalidade” da opção pelo crescimento num quadro de escassez de divisas e de crise internacional sempre foi alvo de ataque da ortodoxia. Por isso Castro e Souza (1985, p. 73), argumentam que grandes blocos de investimentos, em situações como essas, podem, à primeira vista, parecer irracionais, “inadequados, sobredimensionados, ou mesmo extravagantes”. Entretanto, sua implementação desencadeia reações, inicialmente adaptativas e posteriormente criativas, com efeito acelerador no conjunto da economia: a consequência é uma mudança estrutural. A análise do processo histórico sugere que essa, antevista pelo Plano Trienal, se impunha; e talvez por isso medidas propostas por ele, inviabilizadas com a deposição de Goulart, acabaram retornando à ordem do dia – e daí sua *racionalidade histórica*.

As semelhanças são marcantes, todavia não apagam as diferenças. Estas são mais visíveis, de um lado, no que tange ao financiamento e, portanto, aos cruciais papéis reservados ao Estado e ao capital estrangeiro. E, de outro, à redistribuição de renda, que aparece com ênfase em Goulart nas várias reformas de base, como a agrária, a bancária e a fiscal (impostos progressivos), não ocorrendo da mesma forma no período do II PND. Essas diferenças registraram-se na memória histórica como as faces mais visíveis de ambos os governos – o “reformista” e o “autoritário” -, como são costumeiramente conhecidos e reconhecidos, mas entendê-las exige que tragamos à liça também as semelhanças, à primeira vista não tão evidentes e até contrárias ao senso comum – e por isso surpreendentes e, para alguns, desagradáveis.

Abstract

The paper shows that there are remarkable similarities between the economic project of the João Goulart administration (1961-1964) and the National Development Plan (2nd Plan) of the Ernesto Geisel administration (1964-1969), despite the different economic contexts and political and ideological differences. In order to demonstrate

this, primary sources – the official documents regarding the Triennial Plan and 2nd NDP – are used, as well as presidential messages to the National Congress in both periods, when they are exposed and justified. The paper assumes a historical rationality by verifying that, a decade after being suspended by the military coup d'état, many proposals are resumed as the country faced a weakness after the oil debacle. Such proposals include the advancement of industrialization of capital goods and investments in energy.

Keywords: Brazilian economy, Triennial plan, development, 2nd NDP, Goulart administration, Geisel administration.

Referências

Fontes Primárias:

- BRASIL. *II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-79)*. Brasília: Imprensa Oficial, 1974.
- BRASIL. *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social*. Imprensa Oficial, Brasília. República Federativa do Brasil, 1962.
- GEISEL, Ernesto. *Discursos*. Brasília, Assessoria de Imprensa e Relações Públicas da Presidência da República, 4.v, 1975, 1976, 1977, 1978.
- GOULART, João. *Viagem do presidente João Goulart aos Estados Unidos da América e ao México*. Ministério das Relações Exteriores, 1962.
- GOULART, João. *Mensagem ao Congresso Nacional*, Diário do Congresso Nacional, 16 de março de 1963.
- GOULART, João. *Mensagem ao Congresso Nacional*, Diário do Congresso Nacional, 16 de março de 1964.

Outras referências:

- ABREU, Marcelo de Paiva. *A ordem do progresso; cem anos de política republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- AGUIRRE, Basília M. B.; SADDI, Fabiana. Uma alternativa de interpretação do II PND. *Revista de Economia Política*, n.66, out./dez, p. 78-98, 1997.
- BALASSA, Bela. Incentive policies in Brazil. *World Development*, 7(11/12),

- p. 1023-1042, 1979.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *O governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil (1961-1964)*. Rio de Janeiro: Revan, 2001.
- BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. O Plano Trienal e sua economia política. In: Arquivos Celso Furtado. *O Plano Trienal e o Ministério do Planejamento*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011. PP. 441-449.
- BATISTA, Jorge Chami. A estratégia de ajustamento externo do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento. *Revista de economia política*, 7(2), abril/junho 1987, p. 66-80.
- BOARATI, Vanessa. *A discussão entre economistas na década de 1970 sobre a estratégia de desenvolvimento econômico II PND: motivações, custos e resultados*. Tese (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade/USP – São Paulo, 2003.
- _____. A defesa da estratégia desenvolvimentista – II PND. *História econômica e história de empresas*. São Paulo: v. VIII-I, p.163-193, 2005.
- BOLETIM MENSAL DA SUMOC. Brasília, 1961-1964.
- BONELLI, Régis; MALAN, Pedro. Os limites do possível: notas sobre balanço de pagamentos e indústria nos anos 70. *Pesquisa e Planejamento Econômico*: 6(2), agosto, p. 353-406, 1976.
- CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: UNESP, 2002.
- CASTRO, Antonio Barros; SOUZA, Francisco Pires. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p.17-47.
- COUTINHO, Luciano; BELLUZZO, Luis Gonzaga de Melo. Política Econômica, Inflexões e Crise: 1974-81. In BELLUZZO, Luis Gonzaga de Melo; COUTINHO, Luciano. *Desenvolvimento capitalista*. São Paulo: Brasiliense, 1983, vol. 1, pp.159/65.
- CRUZ, Paulo Davidoff. *Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira dos anos 70*. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- FISHLOW, Albert. Algumas reflexões sobre a política econômica brasileira após 1964. In: *Estudos Cebrap* 7, jan-mar/71, p. 7-24.
- FONSECA, Pedro Cezar Dutra. “Legitimidade e credibilidade: impasses da política econômica do governo Goulart”. *Estudos econômicos*, São Paulo, USP, v. 34, n. 1(93), 2004, p. 587-622.
- FONSECA, P. C. D. e MONTEIRO, Sérgio M. “Credibilidade e populismo:

a política econômica dos governos Vargas e Goulart”. In: *Revista brasileira de economia*, Rio de Janeiro, n. 2, v. 59, abr/jun 2005, p. 215-243.

- _____. O Estado e suas razões: o II PND. *Revista de Economia Política*: vol. 28, n.1, jan/mar, p. 28-46, 2008.
- FROELICH, Gilval Mosca. *As matrizes ideológicas do II PND (1975-1979)*. São Paulo: PUC/SP, 2007.
- GREMAUD, Amaury Patrick; PIRES, Julio Manuel. (1999) “II Plano Nacional de Desenvolvimento”. In: KON, A. HEGEL, G. W. F. *Textos Dialéticos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.
- _____. *Fenomenologia do espírito*. São Paulo: Abril Cultural, 1980.
- HERMANN, Jennifer. Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento: o II PND e a crise da dívida externa. In: GIAMBIAGI, Fábio et al. *Economia brasileira contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- LEFF, Nathaniel. *Política econômica e desenvolvimento no Brasil: 1947-1964*. São Paulo: Perspectiva, 1977.
- LESSA, Carlos. *Quinze anos de política econômica*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- _____. *A estratégia de desenvolvimento 1974-1976: sonho e fracasso*. Tese para concurso de Professor Titular. Rio de Janeiro: UFRJ, 1988.
- LOUREIRO, Felipe Pereira. *Empresários, trabalhadores e grupos de interesse: a política econômica nos governos Jânio Quadros e João Goulart, 1961-1964*. Tese (Doutorado em História Econômica) - FFLCH/USP, São Paulo, 2012.
- LUKÁCS, György. *Prolegômenos para uma ontologia do ser social*. São Paulo: Boitempo, 2010.
- _____. *Ontologia do ser social; a falsa e a verdadeira ontologia de Hegel*. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979.
- MACEDO, Roberto B. M. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963 - 1965). In: LAFER, Betty Mindlin (Org). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1975.
- MELO, Hildete Pereira de et alii. A política macroeconômica e o reformismo social: impasses de um governo sitiado. In: FERREIRA, Marieta de Moraes (Org.) *João Goulart: entre a memória e a história*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

- MESQUITA, Mário Magalhães. *1961-1964: a política econômica sob Quadros e Goulart*. Tese (Mestrado em Economia) – PUC/RJ - Rio de Janeiro, 1992.
- MONTEIRO, Sérgio Marley Monteiro. *Política econômica e credibilidade: uma análise dos governos Jânio Quadros e João Goulart*. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Porto Alegre, 1999.
- MORAES, Rafael. *Os governos João Goulart e Castelo Branco vistos pela FIESP: uma análise da relação entre Estado e empresariado industrial*. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Porto Alegre, 2010.
- MOREIRA, Cássio Silva. *O projeto de nação do Governo João Goulart: o Plano Trienal e as Reformas de Base (1961-1964)*. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Porto Alegre, 2011.
- SIMONSEN, Mário Henrique. A indústria e o Plano Trienal. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, v.16, n.4, p. 131-138, dez. 1962.
- SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- TAVARES, Maria da Conceição. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: TAVARES, Maria Conceição. *Da Substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- _____. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Campinas, UNICAMP, 1986.
- TEJO, Limeira. *Jango: debate sobre a crise dos nossos tempos*. Rio de Janeiro: Andes, 1957.
- VELLOSO, João Paulo Reis. *Brasil: a solução positiva*. São Paulo: Abril-Tec, 1977.
- _____. *O último trem pra Paris*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.
- _____. A fantasia política: a nova alternativa de interpretação do II PND. *Revista de Economia Política*. 18 (2), abril/junho, p. 133-144, 1998.
- WELLS, Erick Olin. Growth and fluctuations in the Brazilian manufacturing sector during the 1960s and early 1970s. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade de Cambridge, Cambridge, 1977.

Notas

¹ Ver Abreu (1989); Leff (1977); Lessa (1982); Macedo (1975); Simonsen (1962); Welss (1977).

² Dentre as análises “clássicas”, Tavares (1986, p. 101) tem esse entendimento, enquanto Castro e Souza (1985) defendem que o II PND foi um programa de substituição de importações, pois até o início dos anos 70 do século XX o processo de industrialização carecia de segmentos significativos da indústria de bens de capital e insumos básicos.

³ Para análises da política econômica do governo Geisel, ver Bonelli e Malan (1976); Velloso (1977; 1986); Lessa (1978); Balassa (1979); Coutinho e Belluzzo (1983); Cruz (1984); Castro e Souza (1985); Fishlow (1986); Carneiro (2002); e Hermann (2005). Entre os trabalhos dedicados especificamente ao II PND, ver: Batista (1987); Aguirre e Saddi (1997); Velloso (1998); Gremaud e Pires (1999); Boarati (2003; 2005); Fonseca e Monteiro (2008).

O mito da industrialização como desenvolvimento

Ricardo Lobato Torresⁱ

Silvio Antônio Ferraz Carioⁱⁱ

Resumo

Este trabalho apresenta uma interpretação da industrialização como mito de desenvolvimento econômico a partir da teoria dos sistemas mundiais, tendo como referência as obras de Wallerstein e Arrighi. Um estudo da indústria automobilística brasileira no período de 1996 a 2008 é mostrado como exemplo da inserção semiperiférica do Brasil na hierarquia econômica mundial. Após a implantação do Regime Automotivo Brasileiro, o país experimentou uma “reindustrialização” do setor. Ao examinar, no entanto, a cadeia mercantil da automobilística no Brasil, verifica-se que o comando do excedente pertence a um pequeno grupo de empresas estrangeiras – as montadoras de automóveis. Argumenta-se que a competência nacional em nós secundários, mas importantes na cadeia, como na produção de autopeças de alta tecnologia, foi perdida após a abertura econômica e que os benefícios da industrialização são limitados com a inserção dependente na cadeia mercantil e, portanto, insuficientes para promover o desenvolvimento econômico.

Palavras-chave: cadeias mercantis, industrialização, desenvolvimento.

Classificação JEL: O 14.

ⁱ Universidade Federal do Rio de Janeiro - Campus da Praia Vermelha – Rua Pasteur, 220 – Urca, Rio de Janeiro/RJ CEP 22290-240. Correio eletrônico: ricardo.torres@ie.ufrj.br.

ⁱⁱ Universidade Federal de Santa Catarina – Campus Trindade – CSE – Departamento de Economia Florianópolis/SC CEP 88040-970. Correio eletrônico: fecario@yahoo.com.br.

Introdução

Por muito tempo, acreditou-se que industrialização era sinônimo de desenvolvimento econômico. Na América Latina, a teoria da dependência elaborada pela escola da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) ajudou a difundir essa ideia e formou as bases das políticas de desenvolvimento a partir dos anos 1950. A indústria automobilística é um exemplo de sucesso do planejamento estatal e do esforço de industrialização. No entanto, apesar de avanços consideráveis, em termos de industrialização, quando se examinam os dados de renda per capita, observa-se que muitos países que se industrializaram não conseguiram diminuir seu hiato em relação aos países “centrais”.

Baseado na economia política dos sistemas-mundo, este trabalho propõe uma interpretação da industrialização como um mito para o desenvolvimento econômico. A hipótese central é a de que as atividades típicas de núcleo orgânico (ou do centro) são mutáveis ao longo do tempo. Tal concepção está dentro também da visão schumpeteriana de que o sistema capitalista é dinâmico, ou seja, possui uma força interna que se transforma permanentemente. Para Schumpeter, essa força é a inovação. Mas, além disso, o que se procura explorar é como o excedente gerado ao longo de uma cadeia de mercadoria é comandado por empresas capitalistas específicas. A proteção contra pressões concorrenciais, buscada por inovações schumpeterianas, é o mecanismo pelo qual o capital do núcleo orgânico se renova, fazendo com que atividades anteriormente típicas de núcleo orgânico se transformem em atividades periféricas, isto é, atividades que comandam pouco ou nenhum excedente econômico.

Para este trabalho, apresenta-se um estudo da cadeia mercantil da indústria automobilística brasileira no período 1996-2008, logo após a implementação do Regime Automotivo Brasileiro, que representou uma “reindustrialização” do setor. Sem ignorar a importância dos efeitos de encadeamento que a automobilística proporciona, procura-se demonstrar que o excedente econômico é apropriado de maneira desigual pelas montadoras (corporações estrangeiras em sua totalidade) e que estão sujeitas a menor pressão competitiva. Ademais, tal quadro não se altera ao longo dos 13 anos aqui estudados.

O trabalho está estruturado em seis seções, incluindo esta introdução. A próxima seção apresenta o referencial teórico e analítico que permeia a análise proposta no presente trabalho, em que se discute o conceito de semiperiferia e o papel das cadeias de mercadorias dentro da economia política dos sistemas-mundo. Apresenta-se, ainda, uma combinação da concepção de cadeias mercantis de Wallerstein (1979) com os desenvolvimentos posteriores de Gereffi (1999 e 2001), que define diferentes tipos de comando sobre essas cadeias de mercadorias, o que permite uma melhor compreensão de como o excedente é apropriado pelas “atividades de núcleo orgânico”. A terceira seção expõe a metodologia empregada para analisar os dados da cadeia mercantil da indústria automobilística brasileira. A quarta seção traz um breve histórico da “reindustrialização” da automobilística a partir do Regime Automotivo Brasileiro e o resultado da análise empírica da cadeia no período de 1996 a 2008. A quinta seção discute como o Brasil e outros países, chamados de “emergentes”, se beneficiaram de investimentos em plantas produtivas como resultado das mudanças nas estratégias globais das montadoras de automóveis. A sexta e última seção exhibe as conclusões da pesquisa.

Referencial teórico e analítico

Os conceitos de semiperiferia e de cadeias mercantis servem de base para a análise da indústria automobilística brasileira proposta neste trabalho. A economia política dos sistemas mundiais de Wallerstein (1979) oferece uma *rationale* mais elaborada que as teorias da dependência e da modernização para explicar a existência de nações que estão estagnadas entre as condições de periferia e centro, ou entre as condições de atrasados e modernizados. Arrighi elabora ainda mais essa ideia, e apresenta novos argumentos do porquê a industrialização não gera necessariamente desenvolvimento – este entendido como a redução do hiato na renda per capita dos Estados periféricos e semiperiféricos em relação à renda per capita dos Estados do núcleo orgânico (Arrighi, 1998). Seguem-se, como referencial teórico e analítico, as contribuições de Gereffi (1999 e 2000) que permitem verificar como o excedente é

controlado pelas firmas capitalistas do núcleo orgânico em diferentes tipos de cadeias de mercadorias.

A semiperiferia e as cadeias mercantis

As teorias da modernização e da dependência sempre trataram a questão do desenvolvimento econômico dos países de forma bipolar: países atrasados e modernos, no primeiro caso, ou países centrais e periferia, no segundo. Os casos de países como Brasil, Argentina, México, na América Latina, ou a grande parte dos países do Sul e do Leste Europeu, sempre foram tratados como economias em transição, seja de uma condição de atrasada para moderna, seja de uma condição de periferia para centro. Nos anos 1970, algumas teorias passaram a enfatizar as posições intermediárias, como a concepção de países “sub-imperiais” de Ruy Mauro Marini, “nações mediadoras” do imperialismo de Johan Galtung, ou a ideia de dependência com industrialização de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto. O problema dessa conceituação é que ela serve para exemplificar algum país latino-americano, mas não aplicável para os demais países em questão (Arrighi, 1998).

Wallerstein, dentro das bases da teoria da dependência, propôs o conceito de semiperiferia para dar conta de explicar a situação daqueles países. A dependência em Wallerstein supõe uma relação entre núcleo orgânico e periferia, mas sua delimitação não se dá pelas fronteiras nacionais, e sim de acordo com as atividades econômicas que estão estruturadas em cadeias de mercadorias dispersas mundialmente. As atividades exercidas pelo núcleo orgânico têm o caráter de controlar grande monta do excedente gerado ao longo da cadeia mercantil, enquanto as atividades tipicamente periféricas são aquelas que geram pouco ou nenhum excedente. O que determina se um Estado ou grupo de Estados integra o núcleo orgânico é a predominância das atividades controladoras do excedente total gerado ao longo de uma cadeia mercantil em seus territórios. A semiperiferia, por sua vez, é o *locus* em que há uma combinação tanto de atividades características de núcleo orgânico quanto de atividades típicas de periferia. E, conseqüentemente, a periferia concentra em seu território atividades que gera pouco

excedente e estão subordinadas ao comando das atividades do núcleo orgânico. O termo “cadeia mercantil” foi assim definido:

“Tome-se um item de consumo final e remonte-se à origem do conjunto de insumos no item – as transformações anteriores, as matérias-primas, os mecanismo de transporte, o insumo de mão-de-obra, em cada um dos processos materiais, os insumos de alimentação na mão de obra. Esse conjunto interligado de processos chamamos de uma cadeia de mercadorias” (Hopkins; Wallerstein, 1977, p. 128).

Como o próprio Wallerstein (1979) evidencia, tais pressupostos são válidos para um grupo de Estados (núcleo orgânico, semiperiferia e periferia), mas não para um Estado em específico. Isso porque os *lôcus* das atividades mudam ao longo do tempo. Portanto, alguns Estados podem experimentar progresso, quando incorporam atividades de núcleo orgânico, ou retrocesso, quando perdem atividades típicas de núcleo orgânico ou quando tais atividades se transformam em atividades periféricas. Outra implicação importante dos pressupostos acima descritos é que, dentro da lógica do sistema capitalista mundial, é impossível que todos os Estados registrem desenvolvimento ao mesmo tempo, já que ele funciona graças à exploração da periferia pelo núcleo orgânico.

Nesta concepção, a existência da zona semiperiférica dá legitimidade e estabilidade ao sistema capitalista mundial. A combinação mais ou menos igual de atividades periféricas e de núcleo orgânico dentro das fronteiras nacionais dos Estados da semiperiferia, como supõe o autor, lhes permite resistir à periferização, embora não lhes dê força suficiente para fazer parte do núcleo orgânico. A partir dessa conceituação, pode se constatar que o grupo de Estados dentro de cada categoria é mais ou menos estável ao longo da história da economia capitalista (Hopkins; Wallerstein, 1977).

Dentro da concepção das cadeias mercantis, o mecanismo de apropriação do excedente é dado pela transferência da pressão competitiva para outros nós na cadeia. O que demarca a atividade de núcleo orgânico é justamente aquela em que há menor competição e a que permite o comando na apropriação do excedente. Por “excedente”

não se refere ao excedente gerado por um fator de produção específico (força de trabalho ou máquinas e equipamentos), mas do excedente global gerado pelo conjunto dos fatores de produção em cada nó da cadeia. Além disso, nenhuma atividade específica é tida permanentemente como típica de núcleo orgânico ou de periferia. Uma atividade de núcleo orgânico pode, por exemplo, vigorar por um determinado período e, então, converte-se em uma atividade periférica. O fundamento para esta argumentação está na “força interna” promotora da mudança econômica descrita por Schumpeter (1934). As inovações dos capitalistas visam o lucro extraordinário, ou lucro de monopólio e, dessa forma, o sistema capitalista está sempre se renovando, fazendo com que as atividades econômicas que controlam o excedente da produção mudem ao longo do tempo. Assim, as empresas capitalistas estão constantemente empenhadas em transferir as pressões competitivas para outrem e responder às pressões competitivas criadas por outras. Na concepção schumpeteriana, uma inovação desencadeia uma série de outras inovações (radicais ou incrementais, em que outros capitalistas buscam imitar ou aproveitar oportunidades de lucros extraordinários proporcionados pela inovação original) concentrada em um determinado período de tempo. Arrighi vai além e extrapola essa ideia de que as atividades inovativas concentram-se também territorialmente, especificamente nas zonas de núcleo orgânico (Arrighi, 1998).

Os Estados também competem entre si para atrair atividades do capital orgânico, embora a lógica no sistema interestatal seja diferente, em termos de estrutura e hierarquia. Para fins analíticos, trataremos o conceito de semiperiferia da mesma forma que Arrighi (1998): a hierarquia baseada na distribuição das cadeias mercantis mundiais. Cabe ressaltar, porém, que a condição de semiperiferia, na argumentação de Arrighi, deve-se à capacidade do Estado intervir no sistema econômico nacional e evitar a periferação, sem, no entanto, conseguir ascender à condição de núcleo orgânico. O sucesso na associação estatal com o capital no núcleo orgânico reside na capacidade cumulativa de oferecer condições que permitam a renovação do poder de monopólio do capital do núcleo orgânico (através das inovações). Neste ponto, Arrighi parece se aproximar das ideias de sistemas nacionais de inovação, no sentido de que os Estados do núcleo orgânico são aqueles que oferecem

as melhores infraestruturas, pessoal qualificado, centros de ensino e pesquisa, que facilitam o processo inovativo, fazendo com que essas atividades tendam a se concentrar na “zona do núcleo orgânico”.

Mas esse não é o único e principal argumento de Arrighi. Geralmente os Estados de núcleo orgânico oferecem vantagens de mercado (ou seja, um grande mercado consumidor), enquanto os Estados periféricos oferecem vantagens de custos (normalmente abundância em recursos naturais e mão de obra). A sobrevivência da semiperiferia, assim, é resultado da combinação desses dois tipos de vantagens, porém direcionadas para atividades econômicas específicas e distintas, o que justifica a existência das atividades típicas de núcleo orgânico e de periferia dentro de suas fronteiras nacionais.

Por fim, Arrighi (1998) propõe que as concepções de industrialização e desenvolvimento devem ser dissociadas. Como já mencionado, as atividades típicas do núcleo orgânico são mutáveis ao longo do tempo. Além disso, o estudo empírico de Arrighi mostra que países como Estados Unidos e outros componentes do núcleo orgânico têm diminuído a participação da indústria no total do produto nacional, enquanto os países semiperiféricos e periféricos têm aumentado essa relação.

Cadeias mercantis comandadas por produtores e por compradores

A abordagem de Gereffi (1994) reorientou o foco das atenções para as estratégias e ações das empresas capitalistas, levando em conta o contexto recente da liberalização do comércio internacional. Este autor demonstra que em muitas cadeias mercantis existe uma parte (ou algumas partes) dominante(s), em que firmas-líderes se encarregam da coordenação e comando da cadeia de suprimentos. A essa função, o autor denomina de “governança”. Todavia, uma vez que a economia política dos sistemas mundiais já trata desse mesmo fenômeno, manteremos o termo “comando”. A partir do estudo empírico de cadeias particulares, como a do vestuário e a automobilística, Gereffi classificou as cadeias mercantis globais de acordo com o “comandante”: as “cadeias comandadas pelos compradores” e as “comandadas pelos produtores”.

O primeiro tipo caracteriza-se pelos grandes varejistas ou “fabricantes” de marcas de origem nos países desenvolvidos que estabelecem uma grande rede mundial de produtores terceirizados, focando suas atividades na comercialização e publicidade de marcas. Nesse tipo de cadeia, Gereffi argumenta que se desenvolveu um padrão de indústrias direcionadas à exportação, em que prevalece a produção intensiva em mão-de-obra de bens de consumo, como calçados, brinquedos, eletroeletrônicos, utensílios domésticos, etc. Assim, a produção é feita por empresas contratadas nos países periféricos e exportada para os grandes compradores estrangeiros. A característica mais marcante desse tipo de cadeia é que as grandes companhias (varejistas e fabricantes de marcas) nada produzem, apenas se encarregam do *design* e da comercialização de tais bens, o que Gereffi chama de “firmas da nova era de produtores sem fábricas”. Participam das cadeias comandadas pelo comprador principalmente os países do leste asiático que adotaram a estratégias de desenvolvimento baseada na industrialização orientada para exportação (Gereffi, 1999; 2001).

Enquanto as cadeias comandadas pelo produtor caracterizam-se pelas grandes empresas, principalmente as transnacionais, que desempenham papel central na coordenação da produção de uma rede de fornecedores subcontratados, tanto nas ligações à montante quanto à jusante. Esse tipo de cadeia se caracteriza pela produção intensiva em capital e em tecnologia avançada, como na indústria de automóvel, de aviões, computadores, semicondutores e maquinaria pesada (bens de capital). A instalação das transnacionais nos países periféricos esteve associada à política de industrialização por substituição de importação adotada, sobretudo, nos países latino-americanos (Gereffi, 1999).

No geral, as cadeias comandadas pelos produtores são formadas por oligopólios globais, cuja governança é determinada pelo capital industrial, enquanto as cadeias comandadas pelos compradores se caracterizam pela alta competitividade de produtores espalhados mundialmente, cuja governança é conferida ao capital comercial. No primeiro caso, a principal estratégia global refere-se à expansão do mercado mediante instalação local de base produtiva nos países estrangeiros, enquanto no segundo, as firmas líderes desempenham papel de intermediação entre produtores dispersos internacionalmente

e os grandes mercados consumidores das economias avançadas (Gereffi, 1999).

Na análise das cadeias mercantis mundiais, entende-se que os rendimentos mais altos são auferidos pelas partes que são capazes de se proteger da concorrência. Essa capacidade de isolar as suas atividades da concorrência excessiva pode ser atribuída ao conceito de renda econômica, que decorre da posse de atributos escassos e envolve barreiras à entrada. Os economistas clássicos, como Ricardo, argumentavam que a renda econômica advém com base na apropriação, acesso ou controle desigual sobre um recurso escasso existente (terra, por exemplo). No entanto, como Schumpeter (1934) mostrou, a escassez pode ser construída através de uma ação intencional e, portanto, um excedente empresarial pode advir para aqueles que criam tal escassez. Para este autor, isso é essencialmente o que acontece quando os empresários inovam, criando “novas combinações” ou condições, que proporcionam maior retorno sobre o capital investido. Os “lucros extraordinários” decorrentes da inovação funcionam como um estímulo à replicação por outros empresários que também pretendem adquirir uma parte deste lucro. Assim, a apropriação excedente gerada por uma inovação depende não apenas da capacidade de inovar, mas também da capacidade de proteger-se da imitação e da concorrência (Kaplinsky; Morris, 2001).

Metodologia e tratamento dos dados

No estudo empírico da indústria automobilística brasileira, os dados se expressam sob as seguintes formas de agregação: os nós da cadeia mercantil são agrupados em setores de acordo com a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) para a comparação de valores absolutos, os quais, para facilitar a visualização de gráficos e tabelas, são denominados de Setores 1 a 7; e para a comparação de valores relativos, como a participação de cada Setor no total do valor agregado da cadeia, os Setores são agrupados e identificados de A a D, conforme o Quadro 1. Cada setor é definido de forma a apresentar uma *proxy* de cada nó da cadeia mercantil da indústria automobilística.

No período de análise, que compreende os anos de 1996 a 2008, a CNAE sofreu atualizações, sendo que dados do IBGE de 1996 a 2006 estão classificados de acordo com a versão 1.0 da CNAE, enquanto os dados de 2007 e 2008 estão tabulados de acordo com a versão 2.0. Utilizando a tabela de correspondência das versões da CNAE¹, os dados foram agrupados de acordo com a versão 2.0. A CNAE possui cinco níveis de desagregação dos dados. Para este trabalho, as atividades relacionadas à indústria automobilística foram desagregadas ao terceiro nível.

Como os verdadeiros nós da cadeia produtiva estão agregados no modelo analítico, utiliza-se o termo “Setor” para identificar o agrupamento de empresas de nós distintos. No caso da comercialização de veículos e autopeças, os nós e setores são coincidentes, mas o termo “Setor” será mantido. Assim, os Setores 1 e 2, ou Setor A, correspondem ao nó da montagem de veículos e a algumas empresas do nó de fornecimento de primeiro nível, uma vez que, embora muitas das montadoras se encarreguem da produção de motores, algumas empresas independentes também desempenham essa atividade no Brasil. Os Setores 3, 4 e 5, ou setor B, correspondem aos nós de fornecimento de 1º, 2º e 3º níveis na hierarquia de fornecedores da indústria automobilística, discutido com mais detalhes na seção 5. Desta forma, as análises envolvem, então, sete Setores, quando trabalhados dados em seus valores absolutos, e quatro Setores, quando apresentados os dados em termos relativos.

Quadro 1
Classes de atividades da indústria automobilística selecionadas para análise

Código CNAE 2.0	Classificação para análise absoluta	Classificação para análise relativa
29.1	Setor 1	Setor A
29.2	Setor 2	
29.3	Setor 3	Setor B
29.4	Setor 4	
29.5	Setor 5	
45.1	Setor 6	Setor C
45.3	Setor 7	Setor D

Fonte: Elaboração própria a partir da CNAE/IBGE.

Notas: 29.1 Fabricação de automóveis, camionetas e utilitários; 29.2 fabricação de caminhões e ônibus; 29.3 Fabricação de cabines, carrocerias e reboques para veículos automotores; 29.4 Fabricação de peças e acessórios para veículos automotores; 29.5 Recondicionamento e recuperação de motores para veículos automotores; 45.1 Comércio de veículos automotores; 45.3 Comércio de peças para veículos automotores.

Uma terceira classificação é feita para a análise dos indicadores da Pesquisa de Inovação Tecnológica (PINTEC) do IBGE, conforme Quadro 2. Para os dados de 1998 a 2000, os dados dos Setores I e II estão agregados, pois o resultado da pesquisa do IBGE da época não permite sua separação.

Quadro 2
Classes de atividades para os dados da PINTEC

Código CNAE 2.0	Classe de Atividade	Classificação PINTEC
29.1	Fabricação de automóveis, camionetas e utilitários	Setor I
29.2	Fabricação de caminhões e ônibus	
29.3	Fabricação de cabines, carrocerias e reboques para veículos automotores	Setor II
29.5	Recondicionamento e recuperação de motores para veículos automotores	
29.4	Fabricação de peças e acessórios para veículos automotores	Setor III

Fonte: Elaboração própria a partir da CNAE/IBGE.

Como medida de “excedente” utiliza-se a definição de valor adicionado, medido pelo valor da transformação industrial (VTI) para os setores industriais (montagem e autopeças), cujos dados foram obtidos na Pesquisa Industrial Anual (PIA), e pela margem de comercialização para o comércio, da Pesquisa Anual do Comércio (PAC), ambas do IBGE. Para a análise temporal, os valores, em Reais, foram transformados a preços constantes de 2008, último período da série. Para este cálculo, foi utilizado o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas.

A reindustrialização da automobilística no Brasil

O regime automotivo brasileiro e o ingresso de novas montadoras

O início da década de 1990 para a indústria automobilística foi marcado por problemas de defasagem competitiva em relação ao padrão internacional, e pelo baixo crescimento do mercado interno, decorrente da inflação descontrolada e da recessão econômica (Quadros *et al.*, 2000). O risco de desindustrialização era visível pela desativação de fábricas (como foi o caso da divisão de Motores e de Tratores, pela Ford, no ano de 1992) e pela redução da participação da indústria automobilística no PIB industrial. A participação da automobilística

que em 1975 foi de 19% do PIB Industrial, chegou a 9,6% em 1990 (ANFAVEA, 2010). Uma série de medidas para a recuperação do setor, conforme discussão efetuada adiante promoveu um crescimento do setor a partir de 1992, aliado à estabilização de preços e à retomada do crescimento econômico da economia brasileira e mundial que se seguiu a partir de então.

Através da Medida Provisória 1.024, de junho de 1995, o governo federal reduziu a alíquota do imposto de importação para 2%, para a compra de máquinas, equipamentos, matérias-primas, peças e componentes destinados à indústria automobilística. O objetivo era incentivar investimentos no setor e baratear o preço final, mediante a possibilidade de importação de peças e componentes a custos mais baixos. A medida estabeleceu cotas de importação vinculadas ao desempenho exportador das firmas. No mesmo ano, foram aprovados a MP 1.235 e o Decreto 1761, de dezembro de 1995, que formaram as bases do Regime Automotivo Brasileiro (RAB), regulamentado pelo Decreto 2.072, de novembro de 1996, e pela Lei 9.449, de março de 1997.

O principal instrumento de incentivo à indústria automobilística foi a redução do imposto de importação (II). Para veículos importados pelas montadoras instaladas no Brasil, a redução foi de 50% da alíquota; para importações de bens de capital, de 90%; para peças, componentes e demais matérias-primas, a redução seguiu o seguinte cronograma: 85% em 1996, 70% em 1997, 55% em 1998 e 40% em 1999.

A Lei 9.440, de março de 1997, oferecia vantagens adicionais para as empresas que investissem em novas unidades produtivas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste do Brasil. O objetivo da lei era promover uma integração regional da economia brasileira, criando oportunidades de desenvolvimento econômico nas regiões mais pobres por meio da instalação da indústria automobilística. O período de inscrição no programa esteve aberto entre 1997 e 1999, e a vigência dos incentivos seria até o ano de 2010.

Além dos incentivos concedidos pelo Governo Federal, o Brasil assistiu durante o RAB a uma verdadeira guerra fiscal entre os Estados e Municípios interessados em atrair novos investimentos das montadoras de veículos. Entre os principais instrumentos de competição entre as unidades federativas, estava a isenção do Imposto sobre Circulação

de Mercadoria e Serviços (ICMS) e a participação no capital social, por parte dos Estados, e doação de terreno e isenção do imposto sobre propriedade predial e territorial urbana (IPTU), por parte dos Municípios. Como exemplo, o Estado do Paraná utilizou-se desses recursos para atrair a Renault e a Audi-Volkswagen para a cidade de São José dos Pinhais, na região metropolitana de Curitiba. A Bahia e o Rio Grande do Sul travaram uma verdadeira disputa para conseguir a nova fábrica da Ford, que acabou sendo construída na cidade de Camaçari, na Bahia.

Quadro 3
Principais investimentos em novas plantas industriais no Brasil, 1996-2007

Ano	Empresa	Tipo de veículo/componente	Localização
1996	VW	Motores	São Carlos-SP
1996	VW	Caminhões e ônibus	Resende-RJ
1997	Honda	Automóveis	Sumaré-SP
1997/1999/2000	Volvo	Caminhões (ampliação)	Curitiba-PR
1998	Chrysler*	Comerciais leves	Campo Largo-PR
1998	Internacional**	Caminhões	Caxias do Sul-RS
1998	Mitsubishi	Comerciais leves	Catalão-GO
1998	Renault	Automóveis e motores	São José dos Pinhais-PR
1998	Toyota	Automóveis	Idaiatuba-SP
1999	DaimlerChrysler	Automóveis	Juiz de Fora-MG
1999	GM	Componentes	Mogi das Cruzes-SP
1999	VW-Audi	Automóveis	São José dos Pinhais-PR
2000	Fiat	Motores	Betim-MG
2000	Fiat	Picapes	Belo Horizonte-MG
2000	Iveco	Comerciais leves, caminhões e ônibus	Sete Lagoas-MG
2000	GM	Automóveis	Gravatá-RS
2000	Iveco	Motores	Sete Lagoas-MG
2001	Ford	Automóveis e comerciais leves	Camaçari-BA
2001	Iveco	Comerciais leves, caminhões e ônibus	Sete Lagoas-MG
2001	Nissan	Comerciais leves	São José dos Pinhais-PR
2001	PSA	Automóveis e motores	Porto Real-RJ
2007	Hyundai	Comerciais leves	Anápolis-GO

Fonte: Adaptado de Almeida *et al.* (2006).

Notas: * Encerrou as atividades em 2001. ** Encerrou as atividades em 2002 e sua produção foi transferida para fábrica da Agrale, também em Caxias do Sul-RS.

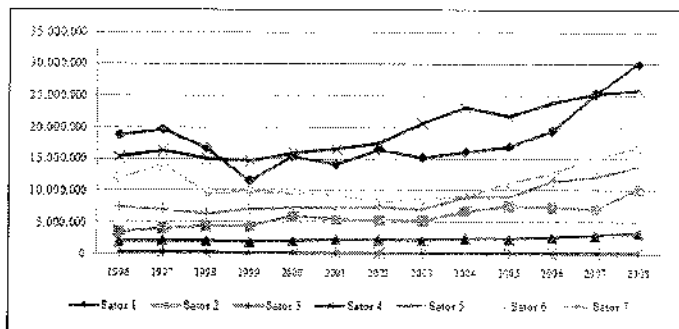
Atraídas pelos incentivos governamentais e pela perspectiva de crescimento da demanda interna, entre 1996 e 2007 foram inauguradas ou ampliadas diversas unidades produtivas. Houve tanto o ingresso de novas fabricantes quanto a expansão de capacidade das empresas já presentes no país. O Quadro 3 apresenta a relação dos principais investimentos na produção de veículos e motores realizados pelas fabricantes de automóveis. Além dos investimentos ocorridos nesse período, atualmente encontra-se em andamento a construção de mais duas unidades produtivas: uma divisão de motores da GM, a ser

instalada na cidade de Joinville, em Santa Catarina, e uma fábrica de automóveis da Toyota, a ser implantada na cidade de Sorocaba, em São Paulo (ANFAVEA, 2010).

A cadeia mercantil da indústria automobilística no Brasil: 1996-2008

O valor adicionado constitui importante parâmetro que expressa a diferença entre o valor bruto da produção ou das vendas e os custos operacionais em determinado setor econômico, sendo uma *proxy* do excedente econômico ou da renda das empresas capitalistas. Nestes termos, a Figura 1 apresenta o valor adicionado por setor no período de 1996 a 2008. Verifica-se que, até 1998, o Setor 1 (automóveis e comerciais leves) era o que apresentava o maior valor adicionado, mas, a partir de 1999, o Setor 4 (peças e acessórios) passou a ser o de maior geração de valor. Apenas em 2008 o Setor 1 superou novamente o setor 4 no total do valor adicionado. O Setor 6 (comércio de veículos) é o terceiro maior gerador de valor, seguido do setor 7 (comércio de autopeças). O Setor 2 (caminhões e ônibus) é o quinto na geração de valor, em termos absolutos. Por fim, têm-se os Setores 3 (cabines, carrocerias e reboques) e 5 (recondicionamento de motores) como os menores na geração de valor. Cabe notar que o setor 5 mostrou redução real de quase 60% no valor adicionado entre 1996 e 2008. Em todos os outros setores, verifica-se a partir de 2004, um aumento real no valor adicionado, decorrente da rápida expansão das vendas observadas no período, e apresentando valores mais elevados do que em 1996.

Figura 1
Valor adicionado por setor (R\$ 1 000) no período de 1996-2008, a preços de 2008

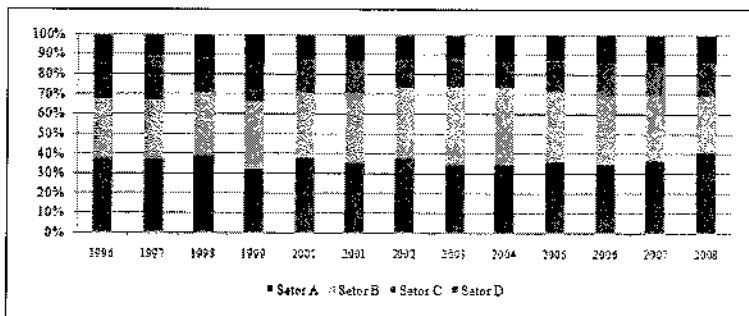


Fontes: FIA/IBGE (2010); PAC/IBGE (2010).

Notas: Setor 1: Fab. de automóveis, camionetas e utilitários, Setor 2: Fab. de caminhões e ônibus, Setor 3: Fab. de cabines, carrocerias e reboques, Setor 4: Fab. de peças e acessórios, Setor 5: Reconstrução e recuperação de motores, Setor 6: Comércio de veículos, Setor 7: Comércio de peças.

Por sua vez, a Figura 2 destaca a participação relativa de cada setor no total do valor agregado. O Setor A, que compõe a fabricação de veículos em geral, participava, em 2008, com 40% do total, enquanto o Setor B, de autopeças em geral, 29%, o setor C, de comércio de veículos, 17%, e o Setor D, de comércio de autopeças, com 14% do total. Ao longo do período percebem-se algumas oscilações, como em 2003 e 2004, quando o Setor B aumentou significativamente sua participação relativa, tornando-se o de maior participação no total do valor gerado na cadeia, com 39% e 35%, respectivamente. No entanto, de modo geral, o que se constata é uma estabilidade na distribuição do valor adicionado entre os setores, sendo o Setor A o que possui a maior participação de valor, seguindo, em ordem de participação, os Setores B, C e D.

Figura 2
Participação no valor adicionado de cada setor (percentual), 1996-2008



Fontes: FIA/IBGE (2010); PAC/IBGE (2010).

Nota: Setor A: Fab. de automóveis, camionetas, utilitários, caminhões e ônibus, Setor B: Fab. peças e acessórios em geral, Setor C: Comércio de veículos, Setor D: Comércio de peças.

Neste contexto, verifica-se que menos de 1% das empresas da cadeia automotiva figuraram no setor de montagem de veículos e motores, e que respondem por 40% do valor adicionado, e apenas 4,5% estavam empenhados na fabricação de autopeças, respondendo por quase 30% do valor adicionado na cadeia, conforme Tabela 1. A grande maioria das empresas (95%) compunha o setor comercialização de veículos e autopeças, respondendo por menos de 30% do valor adicionado na cadeia.

Tabela 1
Valor adicionado (R\$ 1000) e número de empresas por setor 2008

Classe de atividade	VA	% VA	UL	% UL
Setor A	40.119.839	40,1%	248	0,2%
Setor B	29.220.118	29,2%	7.067	4,5%
Setor C	16.768.702	16,8%	34.648	31,9%
Setor D	13.840.063	13,8%	116.257	73,5%
Total	99.948.722	100,0%	158.220	100,0%

Fontes: PIA/IBGE (2010); PAC/IBGE (2010).

Nota: Setor A: Fab. de automóveis, camionetes, utilitários, caminhões e ônibus, Setor B: Fab. peças e acessórios em geral, Setor C: Com. de veículos, Setor D: Com. de peças.

A indústria automobilística constitui um dos setores industriais que realiza significativo empenho direcionado ao desenvolvimento inovativo. No propósito de evidenciar tal ocorrência, a

Tabela 2 exhibe o percentual das empresas entrevistadas que informaram ter realizado inovações nos períodos abaixo listados, tanto inovações em produto quanto em processo produtivo. Observa-se que as empresas do Setor I foram as que mais inovaram a partir de 2001. O Setor II, referente ao agregado de fabricação de cabines, carrocerias e recondicionamento de motores, mostrou a menor proporção de empresas inovativas em todos os períodos. Contudo, cabe enfatizar que essa proporção subiu para 42%, em 2006-2008.

Tabela 2
Empresas que realizaram inovações (percentual do total) - 1998-2008²

Classe de atividade	1998-2000	2001-2003	2002-2005	2006-2008
Setor I		58%	71%	83%
Setor II	36%	33%	25%	42%
Setor III	46%	45%	45%	47%

Fonte: PINTEC/IBGE (2010).

Nota: Setor I: Fab. de automóveis, camionetes, utilitários, caminhões e ônibus, Setor II: Fab. cabines, carrocerias e reboques e recond. e recup. de motores, Setor III: Fab. de peças e acessórios.

Os mesmos dados são apresentados na Tabela 3, mas diferenciando-se em relação ao tipo de inovação implantada. Nota-se que as empresas do Setor I foram as que mais realizaram inovações de produtos, ou seja, lançamento de novos modelos de veículos e motores no mercado. Por outro lado, no Setor III, referente à fabricação de autopeças, predomina as inovações em processo, tendo as inovações em produto sido mais relevantes nos últimos anos. Quanto às inovações em produto, verifica-se, ainda no Setor III, que o lançamento de produto novo no mercado nacional foi mais relevante no período de 1998 a 2000, no auge da reestruturação da indústria automobilística com os novos investimentos, perdendo importância gradativamente desde então. A partir de 2001, as inovações em produtos das empresas do Setor III, em sua maioria, referiam-se a novos produtos para a empresa, e não para os mercados nacional e mundial.

Chama atenção também, o aumento da proporção de empresas do Setor I que informou ter realizado inovações em processo. Em 2003, esse número alcançou menos da metade das firmas entrevistadas, enquanto nos anos seguintes a proporção foi superior a 60%. Novamente, observa-se que o setor II apresenta a menor incidência de empresas inovativas, sendo que inovações em processo tendem a ser predominantes. Das inovações em produtos, a exemplo de setor III (autopeças), os produtos lançados são novos para as empresas, mas não para os mercados nacional e mundial. Isso sugere que as empresas do setor II são mais cativas, ou seja, modernizando-se na medida do necessário, sendo muito dependentes de especificações técnicas das montadoras, tendo pouca margem para a introdução de inovações no mercado.

Tabela 3
Empresas que inovaram em produto e em processo (percentual), 1998-2008

Classe de atividade	1998-2000	2001-2003	2003-2005	2006-2008
<i>Inovação em produto</i>				
Setor I		34,3%	64,2%	83,2%
Setor II	21,8%	22,6%	7,1%	23,7%
Setor III	26,1%	25,5%	27,7%	33,9%
<i>Inovação em processo</i>				
Setor I		47,2%	61,2%	60,5%
Setor II	28,7%	16,9%	22,3%	34,8%
Setor III	41,2%	42,9%	38,2%	38,9%
<i>Inovação em produto (novo no mercado nacional)</i>				
Setor I		20,7%	40,9%	33,6%
Setor II	11,5%	1,6%	3,7%	0,1%
Setor III	15,2%	1,4%	3,7%	0,6%

Fonte: PNTEC/IBGE (2010).

Nota: Setor I: Fab. de automóveis, caminhões, utilitários, caminhões e ônibus; Setor II: Fab. cabines, carrocerias e reboques e recond. e recup. de motores; Setor III: Fab. de peças e acessórios.

Em relação aos gastos em atividades inovativas, constata-se que o Setor I foi o que mais aplicou recursos, conforme dados da Tabela 4. Os dispêndios em atividades inovativas foram da ordem de 4,2% do total das receitas em 2008, sendo que, no período de 2003 a 2005, esse número foi de 5,6%. Os setores II e III despenderam em média 2,5% das receitas para atividades inovativas. Porém, convém ressaltar que, no período de 1998 a 2000, o setor III (autopeças) despendeu 6,5% das receitas em atividades inovativas. Coincidentemente é o período em que mais se observaram instalações de novas plantas de montagem de veículos. Assim, tal resultado sugere que as empresas fornecedoras de autopeças tiveram que desempenhar maior esforço de capacitação tecnológica para atender às novas demandas das empresas que ingressaram no mercado brasileiro e de modernização daquelas já estabelecidas.

Tabela 4
Dispêndio em atividades inovativas (percentual da receita), 1998-2008

Classe de atividade	1998-2000	2001-2003	2002-2005	2006-2008
Setor I	7,1%	4,7%	5,6%	4,2%
Setor II		2,3%	2,2%	2,5%
Setor III	6,5%	2,5%	3,0%	2,4%

Fonte: PRINTEC/EBGE (2010).

Nota: Setor I: Fab. de automóveis, camionetes, utilitários, caminhões e ônibus; Setor II: Fab. cabines, carrocerias e rebocues e recuper. de motores; Setor III: Fab. de peças e acessórios.

A Tabela 5 apresenta o percentual do dispêndio em atividades inovativas em pesquisa e desenvolvimento (P&D), especificamente. Percebe-se que as montadoras de veículos (Setor I) foram as que direcionam percentual maior dos recursos para P&D, no período de 1998-2008. É interessante notar que P&D tem ocupado um espaço maior no orçamento das empresas dos setores II (cabines, carrocerias, etc.) e III (autopeças), representando, no último período quase um terço do total dos recursos aplicados. Esses resultados sugerem um ganho de importância de P&D para a indústria automobilística, tanto como fonte de competitividade para as montadoras, quanto na forma de inserção na cadeia de valor por parte dos fornecedores. Cada vez mais, fornecedores têm sido envolvidos nas etapas de *design* e projetos de novos veículos (Sturgeon *et al.*, 2009).

Tabela 5
 Dispendio em atividades de P&D (percentual do total), 1998-2008

Classe de atividade	1998-2000	2001-2003	2003-2005	2006-2008
Sector I	12,5%	44,3%	33,2%	47,9%
Sector II		21,3%	19,1%	31,5%
Sector III	8,4%	25,2%	15,7%	31,4%

Fonte: PINTEC/IBGE (2010).

Nota: Sector I: Fab. de automóveis, camionetas, utilitários, caminhões e ônibus; Sector II: Fab. cabines, carrocerias e reboques e recond. e recup. de motores; Sector III: Fab. de peças e acessórios.

O setor I foi o que mais empregou pessoas, em termos relativos ao total ocupado, em atividades de P&D, conforme Tabela 6. Também, constitui o setor que apresentou maior crescimento na proporção de pessoal ocupado em P&D ao longo do período analisado. O setor II empregou menos de 1% do pessoal em atividades de P&D, enquanto o setor III (autopeças) absorveu em torno de 1%, em média. Como as montadoras são responsáveis pelo desenho e engenharia dos veículos, é natural que sejam as que mais empregam pessoas nessa atividade. Como um veículo envolve mais de 14 mil peças (Gereffi, 1999), sendo que muitas delas precisam ser pensadas em termos de desempenho, conforto e *design*, maiores esforços são demandados para o lançamento de um novo veículo do que para uma peça ou componente em particular.

Tabela 6
 Pessoal ocupado em atividades de P&D (percentual do total), 1998-2008

Classe de atividade	1998-2000	2001-2003	2003-2005	2006-2008
Sector I	0,01%	3,7%	4,6%	4,3%
Sector II		0,7%	0,6%	0,9%
Sector III	0,9%	1,0%	0,8%	1,1%

Fonte: PINTEC/IBGE (2010).

Nota: Sector I: Fab. de automóveis, camionetas, utilitários, caminhões e ônibus; Sector II: Fab. cabines, carrocerias e reboques e recond. e recup. de motores; Sector III: Fab. de peças e acessórios.

Os dados a seguir se voltam para o setor de autopeças, o nó da cadeia produtiva que historicamente foi constituído por empresas de capital nacional. Segundo a Tabela 7, verifica-se que mais de 60% das empresas nesse segmento são nacionais. No entanto, constatou-se que em 1994, antes da onda de ingresso de novas montadoras estrangeiras no Brasil, as empresas nacionais se apropriavam de 52,4% do faturamento do setor. Em 2009, o referido número se reduziu para 29,0%. Em contrapartida, nota-se que pouco mais de um terço do segmento é formado por companhias de capital estrangeiro, cujo faturamento

saltou de 47,6%, em 1994, para 71,0% em 2009. Comportamento semelhante é observado para os dados relativos ao valor do capital e do investimento entre as empresas de capital nacional e estrangeiro.

Tabela 7
Origem do capital na indústria de autopeças brasileira, 1994 e 2009

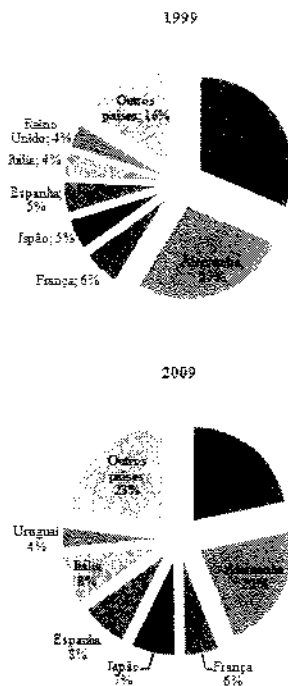
Dados	1994		2009	
	Capital nacional	Capital estrangeiro	Capital nacional	Capital estrangeiro
Valor do capital	51,9%	48,1%	24,6%	75,4%
Faturamento em autopeças	52,4%	47,6%	29,0%	71,0%
Valor do investimento	52,0%	48,0%	26,8%	73,2%
Empresas	66,1% ^(a)	33,9% ^(a)	62,8% ^(b)	37,2%

Fonte: SINDIPEÇAS, 2010.

Nota: (a) Dados referem-se ao ano de 1999, (b) consideraram-se de capital nacional as empresas com pelo menos 50% da participação acionária nacional.

As empresas estrangeiras foram capazes de contestar a participação de mercado das firmas nacionais, concentrando o faturamento em pouco mais de um terço das empresas no segmento de produção de autopeças. Esse parece ser um reflexo da tendência apontada por Sturgeon *et al.* (2009) da formação de fornecedores globais. A Figura 3 apresenta a origem das empresas estrangeiras no segmento de autopeças. Verifica-se que em 1999, mais da metade das firmas de capital estrangeiro eram dos EUA e da Alemanha. Em 2009, a participação diminuiu e os destaques são as firmas italianas, espanholas e japonesas, que aumentam sua participação no setor. Salienta-se a predominância entre as empresas de capital estrangeiro de firmas originárias nos países do núcleo orgânico capitalista.

Figura 3
Participação no valor adicionado no setor de autopeças por origem das empresas (percentual)
1996-2008



Fonte: SINDIPEÇAS (2010)

Considerando o segmento de autopeças o segundo nó mais rentável na hierarquia do valor adicionado da cadeia, constata-se, segundo a Tabela 8, um aumento da importância das exportações de autopeças para países sul-americanos ao passo que os EUA vêm perdendo bruscamente a participação na compra de autopeças fabricadas no Brasil. Em 2000, metade das exportações de autopeças era direcionada para os países do núcleo orgânico que aparecem na Tabela 4; em 2009, esse número reduziu para menos de um terço. Por outro lado, em 2000, pouco mais de um terço das exportações era direcionado para os países latino-americanos listados abaixo; em 2009, representavam mais da metade. Isso revela uma tendência, nos últimos dez anos, de redução do fornecimento de autopeças para os países do núcleo orgânico, e uma regionalização do comércio na América Latina.

Tabela 8
Destino das exportações brasileiras de autopeças, 2000, 2008 e 2009

País importador	2000	2008	2009
Argentina	20,8	28,6	34,1
Estados Unidos	34,3	17,5	14,3
México	8,8	7,8	7,2
Alemanha	8,9	8,9	6,8
Venezuela	1,9	4,1	5,5
Países Baixos	0,3	1,9	3,3
África do Sul	1,00	3,1	2,8
Chile	2,00	2,2	2,2
França	1,3	2,1	2,1
Itália	2,7	2,1	1,6
Uruguai	0,9	1,2	1,3
Colômbia	0,7	1,1	1,4
Reino Unido	2,3	1,9	1,3
Paraguai	0,8	1,2	1,2
China	0,5	1,6	1,2
Subtotal	87,2	85,3	88,3
Outros	12,8	14,7	11,7
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: MDIC - Secex/Depla (www.desenvolvimento.gov.br).

Elaboração: SINDIPEÇAS, 2010.

Em suma, no nó dinâmico da cadeia, onde são gerados os maiores rendimentos, o domínio é pleno do capital estrangeiro e a concorrência é menos intensa. No segundo nó mais rentável, 70% dos rendimentos concentram-se em menos de um terço das firmas, cujo capital também é estrangeiro. Para as firmas nacionais, resta o papel de fornecimento e a comercialização de veículos e autopeças, atividades que, além de adicionar menor valor, estão sujeitas à concorrência mais agressiva. Este parece ser o resultado das estratégias das montadoras de trazer fornecedores preferenciais, bem como da pressão exercida pelas montadoras para a modernização das empresas fornecedoras nacionais, que em muitos casos se viram forçadas a se associar com firmas estrangeiras, a fim de obter capacitação tecnológica para continuar seus negócios com as montadoras de veículos. No comércio internacional, no segmento em que se evidenciam a participação direta das firmas brasileiras, gradativamente diminuem-se as exportações para os países ricos do núcleo orgânico, substituindo-as por relações com os países semiperiféricos e periféricos regionais. Tal processo também é comandado pelas estratégias das montadoras de criação de comércio de compensação, discutido com mais detalhes a seguir.

A reindustrialização como resultado de tendências mundiais

No início da década de 1990, as estratégias de globalização avançam com a nova onda de investimento nos países emergentes. Sturgeon e Florida (2000) sugerem três principais motivos para a “corrida aos mercados emergentes”. O primeiro refere-se à saturação dos grandes mercados existentes. O segundo refere-se ao aumento da competição nos mercados domésticos. Os investimentos estrangeiros diretos realizados nos períodos anteriores na Europa e na América do Norte intensificaram a concorrência nesses mercados. No caso do Japão, o aumento da concorrência se deu principalmente pela ascensão de pequenos produtores locais. Por fim, a baixa taxa de crescimento dos grandes mercados tradicionais e a expectativa de taxas aceleradas de crescimento dos grandes mercados emergentes fez com que as fabricantes de automóveis não quisessem ficar de fora de uma potencial expansão nas vendas, realizando investimento direto em capacidade produtiva em tais localidades.

Sturgeon e Florida (2000) identificam ainda três tendências de convergência nas estratégias das montadoras de veículos, e uma menos convergente, mas importante no período da globalização. Como mencionado, (1) a tendência de produzir onde se vende; (2) o desenho de veículos com chassi comuns para plataformas capazes de receber carrocerias adaptadas, diferentes níveis de acabamento e características para as condições locais; e (3) o aproveitamento das plataformas globais para criar capacidade de montagem mais genérica e menos presa a modelos específicos, buscando a flexibilidade de suas plantas, para obter economias de escopo. A estratégia menos convergente, porém não menos importante, tange ao aumento da terceirização de etapas do processo produtivo e transformar o veículo e a montagem cada vez mais “modular”.

Ao tornar mais flexível e expansível as novas plantas produtivas nos mercados emergentes, as fabricantes podem ajustar a produção de acordo com as taxas de crescimento no mercado ou responder às alterações nas preferências dos consumidores ou às ações dos concorrentes. A capacidade de produção mais padronizada, ou “genérica”, é menos vulnerável a problemas de excesso de capacidade.

Com um nível de padronização suficiente, os modelos menos vendidos poderiam ser substituídos nas linhas de produção por aqueles de melhor aceitação no mercado em um curto período de tempo. A padronização entre as operações de fabricação também faria possível a transferência de aprendizagem entre as plantas, uma vez que as melhorias implementadas em uma unidade seriam aplicáveis nas demais. Porém, o aumento gradual da modularização das partes do automóvel e da montagem tem um contraponto, ao aumentar a complexidade dos sistemas de transporte e logística. Por exemplo, motores e transmissões têm uma escala mínima de produção para que se torne viável economicamente, de tal forma que é mais interessante produzir em uma única unidade e enviar para as demais. No momento em que mais itens dos veículos têm sua produção centralizada, mais complexa se torna a programação da produção, ainda mais quando se trabalha com o conceito de produção enxuta e o *just-in-time*.

No entanto, a estratégia de modularização tem limitações. Por exemplo, a ausência de normalização técnica de peças e componentes de veículos mina a possibilidade de modularização. A dificuldade de normalização está tanto entre veículos produzidos por uma mesma fabricante em diferentes localidades, quanto entre veículos de diferentes montadoras. Como alguns fornecedores atendem a mais de uma montadora e em diversos países, e dada a especificidade de peças e componentes de modelos e marcas, a modularização é extremamente comprometida, uma vez que inviabiliza ganhos expressivos de economias de escala que permitam os fornecedores a atender diversos clientes e obter fontes de suprimentos globais (concentrar a produção em regiões onde o custo é mais vantajoso) (Sturgeon *et al.*, 2009). Em certa medida, isso reflete a dificuldade de codificar o conhecimento tácito sobre os processos mecânicos, mas também reflete a forte concorrência entre um oligopólio restrito de empresas que gera uma indisposição a trabalhar em conjunto para desenvolver padrões robustos no nível da indústria. Como as peças e subsistemas tendem a ser específicos para plataformas de veículos e modelos, os fornecedores têm sido forçados a interagir de perto com as principais empresas, o que eleva os custos de transação e limita as economias de escala na produção e economias de escopo no projeto (Sturgeon *et al.*, 2008).

A ascensão de fornecedores globais é a característica mais marcante da indústria automobilística a partir da década de 1990. Muitos desses fornecedores se tornaram preferenciais das montadoras em sua expansão mundial, devido à capacidade dessas empresas em atender os requisitos exigidos pelas fabricantes. Entre tais exigências, tornou-se crescente a necessidade de investimento em novas plantas produtivas nas localidades em que as fabricantes de automóveis estabelecem novas linhas de montagens. Empresas como a Bosh, Denso, Johnson Controls, Lear Coporation, TRW, Magna e Valeo, são exemplos de fornecedores preferenciais. É crescente também a responsabilidade assumida pelos fornecedores de primeiro nível. O movimento de modularização faz com que os fornecedores de primeiro nível se encarreguem da fabricação de sistemas mais complexos, de entrega *just-in-time*, e de compartilhamento de esforços e custos com pesquisa e desenvolvimento. Além disso, em alguns casos, passam a ser responsáveis pela coordenação do fornecimento de peças e componentes de fornecedores de segundo nível. O aumento da exigência de capacitação dos fornecedores de primeiro nível tem levado a um duplo movimento na organização da indústria: de um lado, observa-se uma desverticalização das montadoras, ao jogar para fora parte significativa da fabricação e montagem do automóvel, e de outro, uma tendência de integração vertical dos fornecedores de primeiro nível, através, principalmente, de fusões e aquisições de empresas.

A construção de uma cadeia de suprimentos de escala global apresenta duas forças conflitantes. De um lado, encontram-se as fabricantes buscam fontes globais de suprimentos, e de outro, figuram os governos impondo exigências de conteúdo local. Além disso, existem questões técnicas que inviabilizam o suprimento global de autopeças. Uma vez que as montadoras precisam estabelecer plantas locais e determinados componentes dos veículos precisam ser entregues de forma sequenciada para atender o sistema de produção *just-in-time*, os fornecedores também precisam estar localizados junto a estas empresas. Dificuldades logísticas do transporte de peças e componentes pesados ou difíceis de transportar (bancos, por exemplo), ou de subsistemas frágeis, tornam o custo de exportação muito elevado para grandes distâncias. Outra razão é que poucos componentes dos veículos são

genéricos o suficiente para que proporcionem ganhos de escala na produção ou economias de escopo no *design*. As peças adquiridas localmente tendem a ser altamente específicas para um determinado veículo. Há, por conseguinte, uma tensão entre a busca de fontes de suprimento global e o abastecimento local de autopeças (Sturgeon *et al.*, 2009). Por exemplo, a GM e a Ford, na segunda metade dos anos 1990, adotaram totalmente a tendência de terceirização, “jogando” para fora suas respectivas divisões internas de autopeças, criando o que na época eram as duas maiores fornecedoras de peças automotivas do mundo, Delphi e Visteon (Sturgeon *et al.*, 2008).

A globalização criou, portanto, duas categorias de fornecedores: os globais e os locais. Na primeira categoria, inserem-se a maioria dos fornecedores de primeiro nível e alguns de segundo nível. Na segunda categoria, geralmente estão os fornecedores de segundo e terceiro níveis, que oferecem autopeças mais padronizadas e não requerem sintonia com a produção. Normalmente são peças leves que podem ser adquiridas facilmente no mercado local (Sturgeon *et al.*, 2009). A indústria automobilística não é, então, nem totalmente global, nem vinculada estreitamente às localidades. A integração global tem procedido ao nível do *design* e desenvolvimento de veículos, em que as fabricantes têm empenhado esforços em engenharia para vender produtos padronizados em diversos mercados finais. À medida que os fornecedores têm desempenhado papel crescente no *design*, estabelecem seus próprios centros, próximo aos de seus clientes, para facilitar a cooperação entre as partes. De outro lado, estabelecem suas linhas de produção próximas às linhas de montagem final de veículos para atender a demanda de seus clientes por fornecimento *just-in-time* (Sturgeon *et al.*, 2008).

A corrida para os mercados emergentes alterou consideravelmente a geografia da produção de automóveis nos anos 1990 e 2000. Verificase um aumento significativo da produção na Ásia e em outras regiões, como a América do Sul, e uma conseqüente perda de participação da América do Norte e da Europa. Em 1999, a participação da Ásia era 28% do total da produção mundial, enquanto da Europa e da América do Norte eram 35% e 32%, respectivamente. Em 2009, a Ásia respondia por praticamente metade da produção mundial de automóveis (49%),

enquanto as participações da Europa e da América do Norte caíram para 27% e 14%, respectivamente. As demais regiões do mundo também aumentaram sua participação, passando de 5% para 10% no mesmo período, com destaque para o aumento da produção na América do Sul e no Oriente Médio (OICA, 2010).

As montadoras estão buscando a criação de esquemas de “complementaridade” para equilibrar os fluxos de comércio regional e realizar economias de escala em mercados de pequeno porte. Por exemplo, os motores produzidos em um país podem ser objeto de transbordo, com transmissões feitas em outro, fazendo assim um comércio de compensação. A lógica é que, mesmo se as restrições comerciais forem retiradas, os governos serão constrangidos se o seu comércio estiver desequilibrado com um grande parceiro comercial. Um exemplo de cooperação inter-regional pode ser observado na Associação das Nações do Sudeste de Ásia (ANSA). A ideia é simples: uma vez que cada país membro, por si só, tem um pequeno mercado, os regimes de complementaridade são postos em prática para permitir que os fabricantes de peças abasteçam as montadoras finais em todos os países membros da ANSA. Assim, cada localidade se especializa na produção de um determinado componente que detém vantagens comparativas, enquanto o comércio inter-regional das empresas participantes permanece equilibrado (a montagem final tem sido excluída do regime de complementaridade) (Sturgeon; Florida, 2000).

Em síntese, a nova organização da produção mundial de automóveis caracteriza-se pela dispersão das unidades produtivas para os mercados emergentes, tanto das montadoras quanto das fornecedoras de autopeças. O investimento direto externo (IED) foi direcionado para países como Brasil, China e Índia em função da saturação e do aumento da concorrência nos mercados desenvolvidos, e pelo potencial de crescimento daqueles países. A corrida aos “emergentes”, em especial à China, tem levado a uma desconcentração da produção de veículos automotores, embora atividades de *design* e desenvolvimento de projetos ainda se mantenham centralizados. Nessa nova corrida, verifica-se também uma desconcentração da produção mundial entre as companhias, decorrente principalmente do ganho de participação de mercado de empresas menores, como as coreanas Hyundai e Kia.

A novidade no período histórico da globalização não é a instalação de linhas de montagem em novos países, mas uma mudança significativa que se observa na cadeia de suprimentos. Trata-se da terceirização e transferência de atividades de maior valor agregado para as firmas fornecedoras. Os maiores fornecedores, também com origem nos países centrais, tornaram-se “fornecedores globais”, com operações em nível mundial e capacidade de oferecer bens e serviços para várias montadoras líderes do setor. Muitos deles também têm investido em unidades produtivas nas mesmas localidades em que seus clientes implantam suas linhas de montagem, adotando uma estratégia de *follow sourcing*. A ascensão de fornecedores globais levou também à estratégia de *follow design*, com envolvimento não só na produção, mas também na concepção, no desenho e na solução técnica para novos veículos.

Conclusões

O propósito deste trabalho foi explorar, a partir do estudo da indústria automobilística no Brasil, alguns desdobramentos empíricos da economia política dos sistemas mundiais. Utilizando os conceitos de semiperiferia e de cadeias mercantis globais, é possível entender por que o Brasil, exemplo de industrialização bem-sucedida, não consegue atingir, ou mesmo diminuir de maneira significativa, as condições de renda do núcleo orgânico. Nos anos 1950, o país se empenhou em criar a indústria automobilística nacional, usando a estratégia de atrair as montadoras estrangeiras e formar uma rede de suprimentos com capital nacional. Após a abertura econômica no final dos anos 1980 e início dos 1990, as vendas no setor reduziram drasticamente e uma ameaça de desindustrialização do setor surgiu com o aumento da importação de automóveis. Com o objetivo de fortalecer o setor, o governo brasileiro lançou o Regime Automotivo, usando de diversos incentivos tributários para preservar a estrutura industrial já existente e mesmo modernizar e atrair novas montadoras.

A tese do “mito da industrialização como desenvolvimento” defendida no presente trabalho não nega a importância dos efeitos de encadeamento que a automobilística apresenta. No entanto, demonstra

que o comando do excedente gerado está em nós específicos dessa cadeia mercantil: o das montadoras, como principal, e alguns fornecedores de primeiro nível, sob comando de empresas multinacionais. São atividades que demandam conhecimento, marca, escala de produção, tecnologia e que foram condicionados historicamente por um processo de acumulação de capital, competências e formação de barreiras à entrada. No início da industrialização, o Brasil foi bem sucedido em formar um capital nacional, inclusive com empresas em áreas de alta tecnologia, como a Metal Leve na fundição de precisão de pistões e a Cofap na produção de suspensões. A abertura econômica, contudo, permitiu a reestruturação da indústria brasileira de acordo com os moldes internacionais, enfraquecendo a atuação intervencionista do governo. As melhores empresas foram compradas por grandes corporações estrangeiras ou tiveram que se associar (fusão, *joint ventures*), ou porque não tinham capacidade de se expandir e se tornarem fornecedores globais, ou por determinação explícita das montadoras (caso de alguns fornecedores da Fiat, em Minas Gerais, por exemplo). Os dados apresentados mostram que o excedente (medido pelo valor adicionado) é desproporcionalmente maior no setor de montagem de veículos, quando comparado aos dos demais. Além disso, a pressão competitiva (medida pelo número de empresas concorrentes) é também desproporcionalmente menor no setor da montagem. O resultado disso é que menos de 1% das empresas gera 40% do valor adicionado da cadeia, o que demonstra uma distribuição extremamente desigual da renda. Além disso, apenas 4,5% das empresas da cadeia mercantil estão agrupadas no setor de fabricação de autopeças, e respondem por mais 30% do valor adicionado, totalizando 70% do valor adicionado gerado por menos de 5% das empresas. Enquanto isso, para as empresas comerciais, que representam 95% do total de empresa, restam apenas 30% do valor gerado.

Considera-se que a comercialização de veículos e autopeças compõe parte importante da cadeia mercantil, pelos seguintes motivos: são os elos que geram mais empregos, são compostos basicamente de capital nacional e encontram-se dispersos territorialmente. No entanto, os efeitos de encadeamento gerados pela introdução de montadoras estrangeiras no país são insuficientes para promover o desenvolvimento.

É claro que se está ignorando outros efeitos à montante e à jusante, como a demanda gerada para os setores da siderurgia e petroquímica, por exemplo, e por isso mesmo se reforça que a presença dessas indústrias é importante para a geração de emprego e renda para a população local. Mas, quando comparado com o valor gerado para as corporações estrangeiras, cujos lucros podem ou não ser reinvestidos no país (boa parte dos lucros é remetida ao exterior), percebe-se que o hiato no nível de renda nacional e o dos países do núcleo orgânico se torna difícil de reduzir. Por não ter o comando sobre o processo de criação de valor da cadeia produtiva, o Brasil é incapaz de fazer avanços significativos no setor ou mesmo competir, pois toda inserção do capital nacional está subordinada às estratégias das corporações estrangeiras.

Outros indicadores mostraram o empenho das montadoras em atividades relacionadas com a inovação tecnológica. A produção e a tecnologia são fundamentais para o comando do excedente nesse tipo de mercadoria (automóvel). Tal observação remete para características específicas do setor: desde sua origem, a indústria automobilística teve por estratégia a "produção onde se vende". Isso se justifica por diversos fatores, mas, entre os principais, podemos destacar a combinação da característica "natural" da produção, que exige proximidade geográfica de montadoras e fornecedores para gerar ganhos de eficiência e escala e a dificuldade de transporte para longas distâncias ou de componentes (assentos, por exemplo), com a política de proteção de exigência conteúdo local adotada pelos Estados que apresentam grandes mercados consumidores.

Por fim, cabe mencionar que a presença de uma estrutura industrial completa da automobilística no Brasil reflete dois argumentos exibidos por Arrighi: a primeira é a atuação do Estado em promover infraestrutura e associar-se com o capital do núcleo orgânico em setores específicos; a segunda é a presença tanto de vantagens de mercado quanto de vantagens de custo. No caso da automobilística brasileira, o grande aumento na produção e comercialização de automóveis no país evidencia o primeiro tipo de vantagem, enquanto os fortes incentivos fiscais, que incluem isenções federais, estaduais, municipais, doação de terrenos e até mesmo participação de governos no capital social das companhias, se apresentam como medidas redutoras do custo do capital.

Abstract

This paper presents an interpretation of industrialization as myth of economic development based on Wallerstein's and Arrighi's world-systems analysis. A study of the Brazilian automobile industry on the period of 1996 to 2008 is presented as an example of Brazilian insertion in the semi-periphery of world economic hierarchy. After the establishment of the Brazilian Automotive Regime, the country experienced a "re-industrialization" in the sector. By analyzing the chain of the automotive market in Brazil, however, it appears that the command of the surplus belongs to a small group of foreign companies - the automakers. It is argued that the national competence in secondary nodes, but important in the chain, as the production of high-tech auto parts, have been lost after the economic opening and the benefits of industrialization are limited because the dependent insertion in the commodity chain, and therefore it is insufficient to promote economic development.

Keywords: commodity chains, industrialization, development.

Referências

- ALMEIDA, C.C.R.; CARIO, S.A.F.; MERCÊS, R.; GUERRA, O.F. Indústria automobilística brasileira: conjuntura recente e estratégias de desenvolvimento. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 34, n.1, p.165-152, jan./mar. 2006.
- ANFAVEA – Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores. *Anuário Estatístico da Indústria Automobilística*, 2010. Disponível em <<http://www.anfavea.com.br>>. A-cesso em 20 ago. 2010.
- ARRIGHI, G. *A ilusão do desenvolvimento*. 4 ed. Tradução: Sandra Vasconcelos. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.
- GEREFFI, G. The organization of buyer-driven global commodity chains: how U.S retailers shape overseas production networks. In: GEREFFI, G.; KORZENIEWICZ (eds.). *Commodity chains and global capitalism*. Westport, CT: Praeger, 1994, p. 95-122.
- GEREFFI, G. *A commodity chains framework for analyzing global industries*. Institute of Development Studies, Duke University, 1999. Disponível em: http://eco.ieu.edu.tr/wp-content/Gereffi_CommodityChains99.pdf. Acesso: 25 set. 2009.

- GEREFFI, G. Beyond producer-driven/buyer driven dichotomy: the evolution of global value chains in the internet era. *IDS Bulletin*, v. 32, n. 3, p. 30-40, 2001.
- GEREFFI, G.; HUMPHREY, J.; STURGEON, T. J. The governance of global value chains. *Review of International Political Economy*, v. 12, n. 1, p. 78-104, fev. 2005.
- HOPKINS, T.K.; WALLERSTEIN, I. Patterns of development of the modern world-system. *Review*, v. 1, n. 2, 1977, p. 111-45.
- HOPKINS, T. K.; WALLERSTEIN, I. Commodity chains in the world-economy prior to 1800. *Review*, v. 10, n. 1, p. 157-70, 1986.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Classificação nacional de atividades econômicas - versão 2.0. IBGE, 2007. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/concla/revisao2007.php?l=6>>. Acesso em 28 ago. 2010.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Industrial Anual, 1996 a 2008. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 15 ago. 2010.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Anual do Comércio, 1996 a 2008. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 15 ago. 2010.
- KAPLINSKY, R.; MORRIS, M. A handbook for value chain research. Institute of Development Studies, University of Sussex and School of Development Studies, University of Natal, 2001 Disponível em: <[ww.inti.gov.ar/cadenasdevalor/manualparainvestigacion.pdf](http://www.inti.gov.ar/cadenasdevalor/manualparainvestigacion.pdf)>. Acesso em 15 set. 2009.
- OICA - Organisation Internationale des Constructeurs d'Automobiles. Production Statistics. Disponível em <<http://www.oica.net>>. Acesso em 20 dez. 2010.
- QUADROS, R.; CONSONI, F.L.; FONSECA, R.R.; QUEIROZ, S.R.R.; COSTA, I. Globalização e reestruturação da cadeia produtiva na indústria automobilística: qual é o papel do MERCOSUL?. Campinas: Relatório Final – Projeto 16/97, Convênio IPEA – DCPT/IG/Unicamp – FUCAMP, 2000.
- RICARDO, D. Princípios de economia política e tributação. Ed. Nova Cultural. 1996.
- SÍNDIPEÇAS – Sindicato Nacional de Indústria de Componentes para Veículos

- Automoto-res. Desempenho de Setor, 2008 e 2010. Disponível em : <<http://www.sindipecas.org.br>>. Acesso em: 28 ago. 2010.
- STURGEON, T.; FLORIDA, R. Globalization and jobs in automotive industry. Industrial Performance Center, Massachusetts Institute of Tecnology, Cambridge, Working Paper Series, nov. 2000.
- STURGEON, T.; BIESEBROECK, J.V. GEREFFI, G. Value chains, networks and clusters: reframing the global automotive industry. *Journal of Economic Geography*, v. 8, p. 297-321, abr. 2008.
- STURGEON, T.J.; MEMEDOVIC, O.; BIESEBRECK, J.V.; GEREFFI, G. Globalisation of the automotive industry: main features and trends. *International Journal of Technological Learning, Innovation and Development*, v. 2, n. 1/2, p. 7-24, 2009.
- WALLERSTEIN, I. *The capitalist world-economy*. New York: Cambridge University Press, 1979.

Notas

¹ Disponível em: <www.ibge.gov.br/concla>. Acesso em 28 nov. 2010.

² Convém notar que, como os Setores I e II estão agregados, os dados do período 1998-2000 não é um bom indicativo para o setor I, uma vez que o número de empresas é muito menor e a proporção das inovadoras tende a ser maior, como se observa nos anos seguintes.

Economia Ecológica, capitalismo e crises econômicas

Wagner Faria de Oliveiraⁱ

Daniel Caixeta Andradeⁱⁱ

"An economy can grow without developing, or develop without growing, or do both or neither. Since the human economy is a subsystem of a finite global ecosystem which does not grow, even though it does develop, it is clear that growth of the economy cannot be sustainable over long periods of time". DALY (1990, p. 1).

Resumo

Este artigo parte da ideia de que o sistema econômico se desenvolve dentro de limites biofísicos e, portanto, extra econômicos. Essa premissa deve ser incluída na proposição de novas políticas econômicas contra cíclicas. Tal inclusão pode ser realizada de diversas formas, mas aqui se procura mostrar a importância daquela proposta pela Economia Ecológica, em contraponto com a Economia Ambiental Neoclássica. Assim, busca-se analisar as políticas econômicas adotadas pelo Estado brasileiro após a crise de 2008 de modo a entender até que ponto são considerados critérios de sustentabilidade ecológica. Ao cabo, propõe-se inovações capazes de sinalizar para uma nova Macroeconomia Ambiental que seja capaz de incorporar o argumento da impossibilidade do crescimento econômico contínuo.

Palavras-chave: Economia Ecológica, Política Econômica, Crises, Macroeconomia Ambiental.

Classificação JEL: Q 57

ⁱ Mestrando em Economia do Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: wagner.fariaoliveira@yahoo.com.br;

ⁱⁱ Professor do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). E-mail: caixetaandrade@ie.ufu.br.

Introdução

O sistema capitalista se desenvolve às custas de determinadas limitações ambientais, quais sejam: o esgotamento crescente de recursos não-renováveis e o excesso de impactos negativos no que tange à degradação do ambiente, fato este já apontado por vários estudiosos (ALTVATER, 1995; GEORGESCU-ROEGEN, 1971; entre outros). Procura-se, neste trabalho, mostrar que essa característica não só tem se tornado mais evidente no capitalismo contemporâneo, mas vem reforçar a ideia de que o próprio sistema engendra, de forma estrutural e recorrente, suas limitações no âmbito da própria sobrevivência do ser humano no planeta.

O objetivo do artigo é apontar para algumas implicações na formulação de política econômica no Brasil quando é incorporado o princípio dos limites biofísicos ao crescimento econômico. Esta questão é propícia para representar o principal problema que se pretende analisar neste trabalho, qual seja, a necessidade de se alargar o debate sobre formulação de políticas econômicas em um contexto de *full world*, no qual o capital natural se configura como fator escasso e limitante do desenvolvimento econômico. Supõe-se que não se evidencia tal incorporação, o que torna necessária a implantação de políticas econômicas de estabilização inerentemente sustentáveis, as quais lidem diretamente com a questão da impossibilidade de crescimento econômico contínuo, buscando uma transformação qualitativa.

A proposta de ampliar o escopo da ação do Estado deve passar pela incorporação de critérios econômico-ecológicos, uma vez que o momento atual não permite o descaso com a temática ambiental, haja vista a interconectividade das diversas crises que vivemos (econômica, financeira, ecológica, social, etc.). As bases de tais critérios encontram-se nos fundamentos da Economia Ecológica, uma vez que se acredita ser este o marco teórico mais apropriado para tratar dos problemas complexos impostos pela degradação ambiental. A intenção precípua é incitar o debate sobre a relevância da temática ambiental para o desenho e implementação de políticas econômicas, deixando-se claro que as tradicionais políticas econômicas anticíclicas não devem prescindir da incorporação dessa nova dimensão.

O artigo está estruturado em três seções, além da introdução e das considerações finais, quais sejam: na primeira, procura-se apresentar brevemente ao leitor as diferentes correntes de pensamento da Economia do Meio Ambiente, revelando a importância do aporte da Economia Ecológica em contraposição ao da Economia Ambiental Neoclássica. Na segunda serão analisados aspectos que definem a atual fase do capitalismo, explicitando conceitos que permitem o entendimento de sua capacidade destrutiva, bem como de sua dinâmica instável, reforçando a tese de que podemos já estar próximos ou até mesmo ter ultrapassado alguns limites físicos do sistema terrestre no qual se insere o sistema econômico. Tendo isso por base, será sugerido, na terceira e última seção que, para o caso brasileiro no pós-crise, as políticas econômicas tendem a, visando à recuperação do sistema, marginalizar recorrentemente a questão ambiental, o que pode tornar a situação cada vez mais crítica, fazendo-se necessário pensar novas formulações de políticas que levem em consideração uma escala sustentável para o sistema econômico.

Ao cabo, espera-se realizar uma contribuição para um novo paradigma de política econômica coerente com uma visão de Macroeconomia Ambiental, na qual o princípio basilar de impossibilidade do contínuo crescimento econômico e a orientação precaucionista estejam explicitamente considerados, realizando recomendações práticas de políticas econômicas condizentes com um sistema econômico irrefutavelmente dependente do ecossistema terrestre.

As distintas abordagens da economia ambiental

De forma breve, busca-se nesta seção apresentar as duas principais correntes teóricas que estudam a chamada Economia do Meio Ambiente. A relação entre homem e meio ambiente é, grosso modo, abordada, de um lado, a partir do paradigma neoclássico, o chamado *mainstream economics*, como um desenvolvimento desse corpo teórico, originando a chamada Economia Ambiental Neoclássica; de outro lado, a partir de uma crítica a esse esquema analítico, constituindo um conjunto de

teorias heterodoxas que se agregam de forma transdisciplinar dentro da chamada Economia Ecológica.

Assim, os desenvolvimentos da primeira corrente, que surgiram de fato a partir da década de 1970, partem da ideia de que a escassez dos recursos naturais, bem como a capacidade de degradação do ambiente pelo homem pode ser permanentemente relativizada pelo progresso técnico (ROMEIRO, 2003), sendo, portanto, incorporada dentro do sistema econômico num cálculo de otimização, o que significa dizer que quanto mais os recursos naturais pareçam escassear e quanto mais o ambiente torna-se degradado, maior será a capacidade de a sociedade produzir tecnologia que seja capaz de contornar tais problemas.

Nesse sentido, o sistema econômico dentro dessa visão pré-analítica não está limitado às fronteiras do sistema terrestre, o que o possibilitaria a se desenvolver para além dos limites biofísicos, incorporando-os por meio da substituíbilidade dos fatores, mecanismo pelo qual o capital natural pode ser relativizado pelo acréscimo de capital físico produzido pela atividade econômica. Essa forma de entender a questão ambiental é resultante da resposta que o paradigma neoclássico, enquanto corrente teórica dominante em Economia, dá aos indícios fortemente caóticos visualizados na realidade concreta.

Dentre os diferentes modelos que sustentam esse raciocínio, merece destaque a chamada Curva de Kuznets ambiental, uma aplicação do modelo desenvolvido por Simon Kuznets (1955) que explicita uma relação do tipo “U invertido” entre desigualdade de renda e crescimento da renda. Na sua versão ambiental, a variável desigualdade de renda é substituída pela variável degradação ambiental e um maior nível de crescimento econômico geraria um aumento relativo da participação do setor de serviços menos poluente (em detrimento do setor industrial, mais poluente), além de facilitar a absorção de progresso técnico. Esses seriam alguns fatores que explicam a tendência mostrada na curva.

A conclusão que se tira a partir deste tipo de análise é a de que o crescimento econômico por si só resolveria os problemas ambientais no longo prazo. Assim, a implicação direta de política é, segundo autores de estirpe neoclássica, a promoção do livre comércio e de reestruturação econômica, especificamente da estrutura de preços relativos, estimulando o crescimento, a competição e o avanço da

tecnologia, tendo por consequência um benefício para o meio ambiente (YANDLE *et al.*, 2004).

Vale ressaltar que essa tese fundamenta a visão pré-analítica da Economia Ambiental Neoclássica em que a ação da política econômica é apenas marginal, corrigindo externalidades, no caso da poluição (objeto da Economia da Poluição) ou incluindo variáveis relativas a recursos naturais nos modelos (objeto da Economia dos Recursos Naturais). Se de um lado essa corrente traz avanços na proposição de políticas ambientais, seu pano de fundo adota uma postura otimista em relação ao futuro, numa perspectiva panglossiana que o entende como um *continuum* do presente. A situação atual exige, no entanto, uma mudança social de longo prazo (redefinição dos padrões de consumo, por exemplo) e uma minimização do *input* físico, transformações para as quais pode contribuir uma nova perspectiva de política econômica.

Nesse sentido, dentro dos estudos da relação entre economia e meio ambiente, vários autores compõem outro viés teórico que constitui a chamada Economia Ecológica, cujos estudos surgem no fim da década de 1980 a partir do reconhecimento da insuficiência do esquema analítico convencional para lidar com problemas ambientais complexos. De acordo com Costanza (1994, p. 111), “a Economia Ecológica é uma nova abordagem transdisciplinar que contempla toda a gama de inter-relacionamentos entre os sistemas econômico e ecológico”. “[Ela] engloba e transcende esses limites disciplinares e vê a economia humana como parte de um todo superior. Seu domínio é a totalidade da rede de interações entre os setores econômico e ecológico” (p. 114).

Em especial, vale citar a obra de Georgescu-Roegen (1971), que rompe com a visão tradicional ao mostrar que essa coaduna com uma visão mecanicista, na qual os fluxos são reversíveis, o que acaba desconsiderando o aspecto irreversível dos fluxos energéticos, estampados no desenvolvimento da Física Termodinâmica, que estuda, grosso modo, os movimentos da energia. Cabe à Economia, então, incorporar metodologicamente a relação do homem com o ambiente a partir dos fluxos termodinâmicos, nos quais o homem retira recursos e expõe rejeitos dentro de um sistema maior (o ecossistema), algo que já havia sido colocado também por Boulding (1966).

Numa perspectiva termodinâmica, devemos entender o sistema econômico como um sistema aberto, que realiza trocas de matéria e energia com um sistema maior e fechado (o planeta Terra), o qual se supõe trocar apenas energia com o meio externo. O sistema econômico extrai matéria e energia de baixa entropia do seu meio externo, ou seja, numa forma ainda não degradada, pouco complexa. Ele as transforma, realizando trabalho para criar os diversos bens e serviços e, inexoravelmente, gera rejeitos na forma de matéria e energia degradada, de alta entropia. A soma desses dois fluxos corresponde ao "Transumo" ou "*throughput*", na nomenclatura adotada por Daly (1993). Este processo se sustenta na primeira lei da termodinâmica, o qual afirma a impossibilidade de criação ou destruição de matéria e energia, podendo ela apenas ser transformada, de modo que, quantitativamente, os dois fluxos são necessariamente iguais. Ainda, a segunda lei da termodinâmica, a chamada lei da entropia, afirma que existe uma tendência inexorável de acúmulo de energia de alta entropia no universo, de modo que esta se torna impossível de ser reutilizada para fins de realização de trabalho humano.

Na concepção econômico-ecológica, marco teórico de base deste artigo, o reconhecimento dos constrangimentos biofísicos à atividade econômica implica numa inversão de princípios no que tange à forma de agir economicamente, pois se coloca em primeiro lugar a sustentabilidade ecológica seguida pela justiça distributiva, que garante condições de sobrevivência e desenvolvimento humano, para depois se pensar em soluções eficientes do ponto de vista da economia capitalista. Ou seja, de nada vale estudar a alocação perfeita dos recursos sem antes estudar qual a capacidade de carga do ecossistema global.

Essa inversão de princípios implica que o campo da política econômica deve trabalhar num contexto em que o futuro do ecossistema é incerto e que a determinação dos limiares biofísicos é ainda uma questão não resolvida. Por isso, a Economia Ecológica se baseia no chamado Princípio da Precaução, que entende que, "quando houver perigo de dano grave ou irreversível, a falta de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para que seja adiada a adoção de medidas eficazes em função dos custos para impedir a degradação ambiental" (RIO, 1992, p.3). Em outras palavras, vale dizer que, se

existe incerteza quanto ao futuro, o melhor a se fazer em termos de política econômica do Estado é agir de forma precaucionista.

Sistema econômico e sistema terrestre: escalas, limites biofísicos e a dinâmica instável do sistema capitalista

Estabelecido o marco teórico de embasamento do artigo, cabe neste momento demonstrar alguns conceitos propostos pela Economia Ecológica para entender a atual realidade e, a partir dela, propor políticas econômicas mais condizentes, além de mostrar quais os avanços já existentes em termos de enfrentamento dos problemas ambientais.

A pressão ambiental exercida pelos indivíduos é determinada em última instância pela quantidade de indivíduos (população) e pelo poder de compra desses, medido pela renda *per capita*. Esses são os determinantes da escala do sistema econômico (MUELLER, 2007), que pode ser definida como a representação da dimensão física do sistema econômico em relação ao ecossistema global que o contém. Trata-se de uma inferência para tentar estimar a distância já percorrida e ainda passível de ser percorrida pela dimensão econômica até os limites biofísicos (LAWN, 2001).

Dentro dos parâmetros aqui estabelecidos, o que devemos perseguir seria uma escala ecologicamente sustentável, vale dizer, uma escala em que o fluxo de *throughput* esteja dentro da capacidade de suporte do sistema (*carrying capacity*). No entanto, muitos pensadores têm sugerido a busca da estimação de uma escala ótima de crescimento econômico, distintamente conceituada como aquela que maximiza a diferença entre os estoques de benefícios (*wealth*) e malefícios (*"illth"*) acumulados através do crescimento ou iguala os benefícios marginais e os malefícios marginais do crescimento econômico (DALY, 1993).

A diferença crucial entre os dois conceitos é que o primeiro possui fundamentos essencialmente biofísicos, sendo, portanto, determinada pelos estudiosos da ecologia, da biologia, da física, entre outras áreas. A partir da escala sustentável, não se sabe o que pode acontecer com o planeta e com as condições de sobrevivência da espécie humana. Já o segundo conceito (escala ótima) se refere a uma categoria

essencialmente econômica, idealizando uma situação de maximização paretiana do bem-estar dos agentes.

Vale ressaltar que a escala ótima deve necessariamente estar aquém da escala sustentável, pois se o contrário fosse verdadeiro poder-se-ia inferir que o ponto em que os benefícios marginais igualam os custos marginais em termos econômicos colocaria em xeque a própria sobrevivência humana, ultrapassando os limites da escala sustentável. Assim, nada indica que a escala ótima seja sustentável, mas apenas que existe um ponto a partir do qual o crescimento pode ser antieconômico, o que significa dizer que seus custos são superiores aos seus benefícios (DALY, 1993).

Todavia, o estudo desses conceitos traz à tona um questionamento intrigante, no que tange ao modo de operacionalização da descoberta dos limiares biofísicos, bem como da estimação dessas escalas, compatíveis com a resiliência ecossistêmica, conceito que pode ser entendido como a capacidade de o ecossistema voltar ao seu patamar natural após uma perturbação, ou, ainda, como a capacidade de absorção dos distúrbios. Quanto maior a resiliência ecossistêmica, menor será o tempo de recuperação (ANDRADE, 2010).

Um estudo publicado na revista *Nature* em 2009 (ROCKSTRÖM *et al.*, 2009) mostra que isso é possível se houver o esforço conjunto de pensadores de diferentes áreas, evidenciando a necessidade de uma abordagem holística e transdisciplinar da temática. Esse estudo busca estabelecer um espaço seguro para a realização das atividades econômicas estimando quantitativamente o nível do impacto ambiental de origem antrópica em diferentes aspectos.

No estudo de Rockström *et al.* (2009) foram identificadas 9 fronteiras planetárias e, a partir do conhecimento científico disponível, foi possível obter mensurações para 7 delas. Os processos terrestres para os quais foram identificadas tais fronteiras são: mudança climática, taxa de perda de biodiversidade (terrestre e marinha); interferência com os ciclos do nitrogênio e fósforo; depleção do ozônio estratosférico; acidificação oceânica; uso global de água doce; mudanças no uso do solo; poluição química; carregamento de aerosol atmosférico.

O artigo traz os valores de variáveis que traduzem a fronteira biofísica proposta pelo estudo, bem como outros valores que revelam

o estado atual do sistema terrestre selecionado. Percebe-se que para pelo menos três fronteiras já teríamos ultrapassado o valor condizente com a sustentabilidade ecológica, quais sejam, mudança climática, taxa de perda de biodiversidade e ciclo do nitrogênio. Pode-se inferir ainda que a situação tornou-se mais perigosa desde a revolução industrial, pois todos os valores pré-industriais mostrados encontram-se dentro da fronteira proposta.

Se existe a possibilidade de já estarmos ultrapassando as fronteiras planetárias colocadas pelo ecossistema terrestre, é de grande valia refletir sobre o atual estilo de desenvolvimento, sua característica inerentemente instável e o reflexo disso na ultrapassagem dos limiares biofísicos. É necessário lembrar que a essência do capitalismo é de um sistema cujo objetivo deixa de ser a satisfação das necessidades humanas para se transfigurar na geração de lucros para o capitalista. Essa transfiguração do processo produtivo, magistralmente apresentada pelos trabalhos clássicos de Marx (1985) é responsável pela criação de um estilo de desenvolvimento que não apresenta preocupações ambientais relevantes.

Um fenômeno inerente ao atual padrão de desenvolvimento consiste nas crises capitalistas, eventos cíclicos, engendrados na própria dinâmica do sistema, que cria, dentro de si mesmo, uma série de desequilíbrios. Na esfera produtiva, quando a economia cresce, a oferta tende a crescer mais do que a demanda, criando um descompasso que se traduz num excesso de produção, o que faz cair os preços e, portanto, os lucros. Isso provoca o problema do desemprego e a economia se reajusta quando volta a produzir, ou seja, por meio do investimento produtivo, que volta a gerar emprego, renda e consumo para os bens produzidos. Essa seria uma breve exposição do caráter cíclico da dinâmica capitalista em termos keynesianos.

Mas o que faz a economia se recuperar? Existem mecanismos autônomos que atuam no sentido de tirar a economia do ciclo recessivo, mas a atuação da política econômica faz-se imperativa para fazer a economia voltar a crescer. Na verdade, o que especialmente Keynes defende é que o Estado deve apresentar uma intervenção permanente na demanda agregada, de modo a evitar que a economia chegue a um estado de crise ou, pelo menos, amenizar tal impacto. Para isso, cabe ao

Estado não apenas fornecer as condições favoráveis para o investimento produtivo, como também intervir diretamente na produção, provocando estímulos na demanda agregada traduzidos pelo multiplicador.

Essa breve exposição explicita um caráter essencialmente quantitativo da recuperação anticíclica. Basicamente, trata-se de intervir para recuperar o crescimento, ou, em outras palavras, a recuperação do aumento quantitativo do produto e, conseqüentemente, da renda e do emprego. Não se questiona em nenhum momento uma mudança qualitativa, ou uma mudança do estilo de desenvolvimento da economia, pois o crescimento econômico é visto de uma maneira totalmente positiva, capaz de trazer apenas melhorias se administrado da forma correta. Essa visão otimista do crescimento também é perceptível na Economia Ambiental Neoclássica.

Logo, há uma defesa quase consensual de que, se a economia está em crise, a intervenção pode se fazer necessária para impulsioná-la a sair do ciclo recessivo, de modo a garantir o crescimento econômico. Este ponto é enfatizado não apenas pelos economistas de roupagem keynesiana, como também por boa parte da Escola Neoclássica. Ainda, no que tange especificamente ao âmbito financeiro das crises, aspecto preponderante das principais crises do mundo globalizado, essa instabilidade do sistema capitalista tem se tornado mais agressiva, mas sem alterar seu componente essencialmente inerente à sua própria dinâmica. A excessiva especulação financeira e a dominação do capital fictício tornaram as crises recentes ainda mais complexas e aumentaram seu potencial destrutivo em termos econômico-financeiros, o que faz com que a política econômica aumente ainda mais sua preocupação em combater esses momentos, deixando ainda mais de lado a crise relacionada à sua base biofísica.

O que pouco se discute é uma alteração do padrão de desenvolvimento. A dinâmica cíclica ainda está em vigor e a crise é um evento inexorável que voltará a acontecer no futuro, pois isso faz parte da engrenagem do sistema, como bem ressaltou Marx (1985). Em nenhum momento a política econômica questiona a real necessidade de crescimento para gerar bem-estar, prosperidade ou a felicidade dos agentes, nem o suporte material de tal crescimento. Como bem resalta Daly (1999), não existe, dentro dos estudos de economia, seja de um

viés convencional, seja de uma perspectiva mais heterodoxa, como a apresentada, uma “regra de ouro” para a macroeconomia, como existe para a microeconomia, ou seja, um ponto a partir do qual o crescimento passa a gerar mais malefícios do que benefícios, ou um ponto a partir do qual há crescimento *deseconômico*:

At the foundation level of economics, microeconomics, the idea of uneconomic growth is fundamental, non-controversial really, but when you get to macroeconomics you just aggregate everything. Oops, all of a sudden there's no longer a when to stop rule, no longer any question of an optimal level of overall economic activity (DALY, 1999, p.2).

Pensar sobre esse ponto significa pensar na base material que sustenta o sistema econômico, seja pelo lado do fornecimento de recursos ou pelo lado da absorção dos dejetos, estabelecendo restrições ao crescimento ilimitado e, portanto, à possibilidade de crescimento *deseconômico*. Logo, a resposta às crises não pode se limitar à geração de crescimento, sendo necessária uma solução mais transformadora, segundo Herman Daly.

Portanto, faz-se necessária uma mudança qualitativa do sistema econômico, que pode ser acelerada com a atuação de uma política econômica em novos moldes. Por tal mudança não se quer aludir que o Estado não deva atuar politicamente no controle das crises financeiras. Pelo contrário, essa ação se faz necessária num sistema inerentemente instável que, se deixado à ação do livre mercado, pode trazer conseqüências desastrosas.

A crítica que se faz é no sentido de que há uma exacerbação na preocupação com o crescimento econômico e, para esse fim, há ação de política econômica. Nos termos de Georgescu-Roegen (1971) e Daly (1993), vale lembrar que o crescimento material é apenas um meio para garantir o fluxo imaterial que garante o bem-estar (“*gozo da vida*”), ou a felicidades dos agentes, mas não o único. Existem outros tipos de políticas que podem atuar gerando esse fluxo sem necessariamente gerar crescimento que, como já vimos, pode trazer também conseqüências desastrosas para o meio terrestre no qual estamos inseridos.

Em outras palavras, o fundamento principal do argumento desenvolvido é que a conjuntura atual não permite que as estratégias

tipicamente adotadas para conter as crises capitalistas prescindam de preocupações ambientais. Todavia, esse reconhecimento exige que a visão pré-analítica deve ser aquela econômico-ecológica, na qual o sistema econômico está inteiramente contido e é irremediavelmente dependente do ecossistema maior.

Análise das políticas anticíclicas no Brasil pós-crise de 2008

Nesta seção apresenta-se sucintamente quais foram as políticas econômicas adotadas no Brasil após a crise em 2008 que, apesar de ter tido seu epicentro no mercado imobiliário dos Estados Unidos, teve uma repercussão global, afetando praticamente todos os países do globo. A ideia que norteará essa análise é a de que essas políticas são classicamente definidas como anticíclicas, responsáveis por sustentar a tendência de recuperação da economia, que possui uma dinâmica cíclica, o que significa dizer que buscam a retomada do crescimento econômico. Logo, não rompem com um determinado estilo de desenvolvimento, mas, pelo contrário, reforçam o atual padrão sem considerar alguns critérios de sustentabilidade ecológica.

Muito se discute sobre o viés keynesiano das políticas anticíclicas adotadas após a crise em questão. Inicialmente, cabe qualificar o que significa dizer que tal Estado ou tal política é de cunho keynesiano. O próprio Keynes (1982) pregava veementemente a intervenção permanente do Estado, não como mero salvador da Economia, mas como agente capaz de regular as instabilidades provenientes da dinâmica desse sistema. As flutuações existem, pois se trata de uma economia monetária, em que o objetivo da produção é a geração de dinheiro a partir de dinheiro – a valorização da riqueza – e não o consumo. Essa realidade propicia flutuações nas principais variáveis econômicas que não possuem um mecanismo automático de ajuste, mas, pelo contrário, resulta nos eventos crônicos de crise.

Logo, cabe ao Estado o papel de estabilizador dessa característica instável do modo de produção capitalista, atuando não no sentido de forçar a economia a sair de uma depressão, vale dizer, de uma tendência recessiva, mas no sentido de evitar que ela entre em uma situação desse

tipo. Em outras palavras, trata-se de uma defesa à atuação preventiva e não remediadora. É importante ressaltar que isso não significa que o Estado não deva intervir quando de um cenário de crise. Ao contrário, se isso vier a acontecer, sua atuação faz-se necessária por meio das políticas macroeconômicas.

Num prisma mais geral, pode-se dizer que as políticas econômicas adotadas no Brasil após o estouro da crise na segunda metade de 2008 tiveram um caráter essencialmente remediador. Em outras palavras, o Estado brasileiro atuou com intervenções “de *última instância*, objetivando atenuar os impactos da crise sobre a produção, o emprego e a renda da economia” (TERRA & SILVA, 2010, p.83, grifo original). Segundo esses autores, dentre as medidas adotadas pelo governo brasileiro, ressaltam-se:

- i. Cortes sucessivos nas taxas básicas de juros para estimular novos investimentos;
- ii. Redução das alíquotas de reservas compulsórias, visando estimular a concessão de crédito;
- iii. Desoneração de impostos do ramo automobilístico, isentando-o do IPI para estimular as vendas e, conseqüentemente, a produção;
- iv. Subsídios à construção civil, estimulando um dos setores mais dinâmicos e multiplicadores de gastos da economia brasileira (TERRA & SILVA, 2010, p.83-84).

Numa perspectiva keynesiana pura, esse tipo de ação do governo pode ser criticado por ter sido de caráter essencialmente “socorrista” e não preventivo. No entanto, a forma de contenção do ciclo recessivo conta com uma intervenção que busca manter a demanda agregada aquecida por meio de uma ação direta dos instrumentos de política econômica do Estado de modo a recuperar o crescimento econômico. Apesar da recuperação, esse caráter socorrista deixa de lado a reflexão sobre um novo padrão de desenvolvimento ou uma nova forma de se pensar política econômica.

Alves & Veríssimo (2010) mostram detalhadamente quais foram as políticas adotadas no Brasil após a crise de 2008 (quadro 2). A partir

da observação dos itens, percebe-se a clara preocupação em manter o crescimento econômico em primeiro lugar, com políticas de incentivo ao crédito, ao investimento, ao consumo e com gastos públicos elevados, todas elas tendo como objetivo maior assegurar o nível de demanda agregada da economia. Há que se reconhecer, todavia, que surgem em algumas políticas algum critério de justiça social, com a ampliação de gastos com programas sociais, crédito rural, habitação e salário mínimo, mas sem um destaque expressivo. É perceptível a ausência de qualquer referência a uma estratégia de desenvolvimento sustentável baseada no respeito e consideração da resiliência ecossistêmica.

Quadro 1
Principais medidas de política econômica adotadas no Brasil em decorrência da crise financeira internacional

Política	Medidas
Monetária/Creditícia	<ul style="list-style-type: none"> • Reversão da tendência de alta e posterior redução (gradativa) da taxa de juros básica da economia (SELIC); • Liberação dos compulsórios; • Autorização de operações de redesconto em moeda nacional e operações de empréstimo em moeda estrangeira com garantia de carteiras de crédito; • Transferência de carteiras de instituições pequenas e médias; • Antecipação ao Fundo Garantidor de Crédito (FOC); • Resgate de títulos públicos.
Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Redução de alíquotas de IPI sobre a venda de veículos e acessórios, materiais relacionados à construção civil, e suspensão de IPI de materiais e equipamentos para estofados navais; • Redução e/ou isenção da alíquota de IPI sobre bens de consumo duráveis (Indústria); • Redução da alíquota de IOF sobre operações de crédito com pessoas físicas; • Criação de alíquotas adicionais intermediárias para o IR; • Pacote habitacional, com financiamento público; • Aumento do salário mínimo; • Reajuste dos benefícios previdenciários; • Ampliação de gastos com os programas sociais (Bolsa-Família etc.); • Reforço dos gastos com o PAC; • Aumento de recursos para o BNDES e crédito rural.
Cambial	<ul style="list-style-type: none"> • Venda de moeda cambiais; • Venda de dólares no mercado à vista de câmbio.
Comercial	<ul style="list-style-type: none"> • Alterações nas alíquotas de impostos (IPI, PIS/PASEP, Confins) na importação de produtos específicos; • Criação de linhas de operações de crédito em moeda estrangeira para financiamento do comércio exterior.

Fonte: ALVES & VERISSIMO, 2010, p.29

Dito de outra maneira, chama atenção o fato de que não se percebe em nenhuma política adotada qualquer critério de sustentabilidade ecológica. Ao contrário, existe um estímulo ao consumo de bens materiais que propagam um determinado estilo de desenvolvimento baseado essencialmente em geração de poluição excessiva (como no caso do estímulo ao consumo de automóveis). Essa observação corrobora, portanto, o argumento de que as políticas econômicas adotadas reiteram a velha receita keynesiana e não apresenta nenhum tipo de inovação

do no que se refere à elaboração de políticas econômicas capazes de lidar simultaneamente com várias dimensões de um momento de crise. O ponto nevrálgico que se procura ressaltar no presente trabalho é que essa característica “socorrista” da política econômica reflete a preocupação excessiva com a garantia do crescimento econômico. A crítica que se pretende fazer não é no sentido de controlar esse crescimento por vias restritivas, como as proposições novo-clássicas, que visam à estabilidade monetária a qualquer custo. Na verdade, o que se pretende colocar é que o crescimento econômico também pode apresentar malefícios (crescimento *deseconômico*, nos termos de Daly, 1993), relacionados ao seu meio externo e sua base material.

Na mesma direção do que argumento aqui desenvolvido, o economista André Lara Resende afirma:

A crise de 2008, que insiste em não terminar, pode não ser apenas mais uma crise cíclica das economias modernas, sempre ameaçadas pela insuficiência de demanda. É possível que o prazo de validade do remédio keynesiano tenha se esgotado. Não há mais como contar com o crescimento da demanda de bens materiais para crescer. O crescimento pode não ser mais a opção de saída para a crise. Em momento nenhum, entretanto, essa possibilidade é examinada no desenho das alternativas. O limite físico do ecossistema pode ter sido atingido, ou estar muito próximo, mas o mecanismo psicológico de autoengano, de negação dos fatos, segue inabalável (RESENDE, 2012, p.1).

Resumidamente, a mensagem que se procura transmitir é que tais políticas de cunho anticíclico devem a partir de agora também incorporar preocupações de ordem ambiental, uma vez que o atual estágio de degradação sugere que medidas econômicas não sejam dissociadas da correspondente preocupação com seus impactos ambientais e sociais.

O momento de crise sugere que a intervenção deve ser feita para “salvar a economia” e que ao mesmo tempo possa gerar um questionamento sobre as oportunidades que um período desta natureza pode proporcionar em termos de novas ideias a respeito das possibilidades de se ter um novo padrão de desenvolvimento econômico baseado no tripé sustentabilidade ecológica-justiça social-eficiência econômica.

Entende-se aqui que o período subsequente a uma crise seja o momento ideal para se implementar ações transformadoras, capazes de alterar um paradigma de desenvolvimento.

Em documento lançado em Março de 2009, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP, 2009) revela que um pacote monstruoso de recuperação econômica foi anunciado para atuar nas esferas fiscal e financeira, totalizando um investimento de cerca de três trilhões de dólares. O documento questiona se essa economia pós-recessão será sustentável a médio e longo prazos, sinalizando que um investimento de apenas um quarto do montante anterior seria já muito significativo para tornar a infraestrutura econômica mais adequada em termos de sustentabilidade ecológica.

Vale ressaltar ainda que, recentemente, no âmbito dos debates da Economia Ecológica, discute-se a ideia de “Economia Verde” como uma nova roupagem do Desenvolvimento Sustentável, buscando formas de atuação de política em busca da Sustentabilidade Ecológica. O boletim da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica coloca a

Economia Verde não propriamente como um novo conceito, mas sim a proposta de um conjunto de instrumentos (“caixa de ferramentas”) para o desenvolvimento sustentável: deve ser entendida como um esforço pragmático de mudar a economia real na direção de torná-la alinhada (com) e promotora (do) desenvolvimento sustentável (ECOECO, 2011, p.34).

Para atuar nesse sentido, a Economia Ecológica apresenta algumas propostas de política econômica, em busca da instituição do que pode ser chamado de “Macroeconomia Ambiental”, que poderiam nortear as ações do Estado de uma forma inovadora em que o objetivo do crescimento econômico ficasse condicionado àqueles da sustentabilidade ecológica e da justiça distributiva, podendo propiciar condições mais concretas para contrapor as múltiplas crises (UNEP, 2009) pelas quais passa a humanidade. Essa Macroeconomia Ambiental seria uma parte das Ciências Econômicas que se responsabilizaria por estudar os impactos do crescimento econômico no meio ambiente e na proposição de políticas econômicas capazes de atenuar os efeitos nocivos do primeiro sobre o segundo.

Nada pode ser atingido apenas pela ação do mercado que, com um mecanismo de preços relativos, funciona apenas como um ótimo sistema de alocação de recursos. O problema da sustentabilidade, no entanto, refere-se à escassez absoluta (e não relativa) de recursos de baixa entropia não-renováveis que se apresentam em formas possíveis de serem exploradas pela atividade econômica. Segundo Lawn (2001, p. 380):

Clearly, the policy goals of ecological sustainability and distributional equity must be resolved first. This internalizes ecological and distributive limits, not just costs, and paves the way for markets to facilitate a macroeconomic adjustment towards the optimum.

Nesse sentido, para Tim Jackson (2009) seria necessária uma mudança radical de mentalidade e uma nova maneira de se pensar a política econômica, reduzindo o chamado *decoupling* absoluto (reduções materiais do uso de recursos e geração de poluição) além do *decoupling* relativo (aumento de eficiência e redução da intensidade de poluentes). No que tange às formulações da Economia Ecológica, o trabalho deste autor é uma referência importante, por tratar da chamada “Prosperidade sem Crescimento”, uma teoria que prega a busca pelas capacidades de florescimento do bem-estar humano em consonância com os limites ecológicos sem necessariamente implicar um aumento da afluência material da sociedade. Isso implica que “a trilha que conduz ao desenvolvimento duradouro necessariamente localiza-se abaixo da trilha do máximo desenvolvimento possível” (ALTVATER, 1995, p. 69).

Para pensar esse novo estilo de desenvolvimento, os momentos de crise são cruciais, pois colocam a viabilidade do sistema em questionamento, bem como as políticas econômicas comumente colocadas em prática nos períodos subsequentes às turbulências. Em termos ambientais, a possibilidade de reforço e intensificação desse padrão destrutivo representa uma ameaça ao primeiro dos três objetivos prioritários que deveriam nortear a política econômica: a sustentabilidade ecológica.

O grande desafio da macroeconomia e, em especial, da política econômica é, então, ser adaptada às condições de finitude, apesar das incertezas envolvidas nessa questão, uma vez que não é possível

definir com clareza os limites do crescimento sem geração de danos irreversíveis (ANDRADE, 2010). Para isso, é necessário considerar escalas ótimas e sustentáveis para o sistema econômico, visando não ao crescimento, mas à prosperidade, nos termos de Jackson (2009), o que exige uma revolução nos padrões de consumo e acumulação atualmente vigentes.

Dentre as abordagens filosóficas da ação diante das transformações ambientais globais, a Economia Ecológica acredita na pro atividade da mitigação, buscando reduzir o impacto da ação humana aliando avanço tecnológicoⁱⁱⁱ e mudanças nos comportamentos individuais e valores sociais perante o ambiente. Faz-se uma crítica ao chamado "*Business-as-usual*", visão que entende que os problemas ambientais não causarão uma ruptura grande no curto prazo, podendo o mercado atuar livremente contra o problema, devendo os recursos ser orientados para suprir as necessidades humanas e não para mitigar os impactos ambientais (STEFFEN *et al.*, 2007).

Apesar de todas essas discussões, o Brasil parece insistir em adotar o chamado *business-as-usual* ao enfrentar os problemas ambientais, propagando um estilo degradante de desenvolvimento e escamoteando o problema, deixando-o politicamente de lado ou apenas tangenciando-o. Segundo Abramovay (2010, p.112), "as políticas públicas [no Brasil] não cumprem o papel decisivo de antecipar aos atores sociais os comportamentos necessários a uma estratégia voltada à ampliação das liberdades humanas no âmbito do uso sustentável da biodiversidade".

Isso justifica ainda mais a importância de se analisar o caso brasileiro, tratando-se de um país subdesenvolvido que, em termos globais, ainda não apresenta responsabilidades sérias para com a redução dos impactos ambientais. Hoje, países como Estados Unidos e China, que são os maiores emissores de poluentes e resíduos, são colocados como os principais responsáveis pela degradação do ecossistema terrestre. O problema é que não se deve usar isso como argumento para

iii Ressalta-se que a Economia Ecológica adota uma postura de "ceticismo prudente", uma vez que, mesmo que haja aceitação pela ideia de que o progresso tecnológico é importante, alguns problemas ambientais não poderão ser totalmente solucionados através de melhorias tecnológicas.

inação em países como o Brasil, ainda mais quando se trata de um país de grande riqueza hidrográfica e biológica.

Essas questões devem começar a ser pensadas desde já e, por isso, a economia ecológica se constitui como um corpo teórico capaz de propor mudanças nas políticas econômicas de modo a incorporar a questão ambiental, sobretudo num contexto de recuperação pós-crise. Nesse sentido, “a atual crise econômica e financeira mundial poderia ser efetivamente uma oportunidade para redirecionar o processo de desenvolvimento a um padrão de produção e consumo social e ambiental mais sustentável” (ECOECO, 2009, p. 1).

Pensar o momento subsequente a uma crise como uma oportunidade também é uma ideia presente no documento do UNEP (2009), quando se afirma que tal oportunidade se manifesta de três formas: primeiro, a crise coloca em xeque um determinado modelo de desenvolvimento, exigindo, no mínimo, uma revisão do mesmo; segundo, gera a necessidade de uma consecução de recursos em prol da recuperação que sinalizam a possibilidade de aplicar tais recursos de formas inovadoras, contrapondo o argumento de que existe falta de recursos para investir na mudança proposta neste trabalho; e, terceiro, a crise gera um esforço de coordenação internacional em busca da recuperação, o que também é necessário para pensar reformas globais, já que essa é a característica evidente dos problemas ambientais.

É necessário pensar em todos os benefícios de se preservar as condições naturais do planeta, tanto no aspecto da vida econômica como na própria psicologia do ser humano. O progresso técnico, a construção de infraestrutura adequada e os regimentos institucionais e sociais devem ser direcionados com a finalidade de promover o altruísmo e uma ruptura nos padrões de consumo, atualmente baseado em supérfluos. Isso cria condições favoráveis para o desenvolvimento de longo prazo sustentável (JACKSON, 2009).

Victor (2009) sinaliza para um aspecto muito importante da importância do Estado no desenvolvimento dessas políticas econômicas coerentes com a preservação ambiental: a mudança de um padrão de consumo baseado na ostentação de bens materiais de alto valor monetário e necessidade questionável, mas que oferecem ao portador um critério de “*status*”, totalmente baseado numa lógica

intrínseca à acumulação capitalista. Na verdade, desfazer-se da lógica individualista de geração de lucros que não leva em consideração o bem-estar social (e ambiental) é algo que exige uma ruptura não apenas econômica, mas uma transformação completa do modo de pensar que tem guiado o ser humano desde a consolidação do sistema capitalista de produção. Poderíamos, para fins de categorização, resumir as ideias então abordadas acerca da reorientação da política econômica dentro da perspectiva de Sachs (1986), que afirma que “o ambiente é, na realidade, uma dimensão do desenvolvimento; deve, pois, ser internalizado em todos os níveis de decisão” (SACHS, 1986, p. 10).

No que tange às propostas de política econômica propriamente ditas, a Economia Ambiental Neoclássica apresenta certo avanço. Existem algumas maneiras de atuar sobre a poluição ou sobre os recursos naturais, porém de forma essencialmente local, e visando critérios essencialmente econômicos, encontrando pontos ótimos de maximização de bem-estar humano. Sobre isso, diz Herman Daly:

Concepts of internalizing externalities by Pigouvian taxes or Coasian property rights are certainly useful and policy relevant, but their aim is allocative efficiency via right prices, not sustainable scale (DALY, 1993, p.3).

Então, finalmente, cabe analisar algumas propostas de política econômica capazes de incorporar os critérios colocados pela Economia Ecológica. A partir de uma compilação de ideias encontradas em Lawn (2001), Steffen *et al.* (2007), Jackson (2009), Victor (2009) e Andrade & Vale (2011) procura-se dar continuidade ao debate por meio da análise da política econômica pós-crise adotada no Brasil a partir de critérios de sustentabilidade para, finalmente, propor mudanças nesse sentido.

A orientação básica das políticas deve se dar no sentido de, em primeiro lugar, fixar os limites ecológicos, buscar conhecer nossas “fronteiras planetárias” e estimar uma escala sustentável para o sistema econômico, bem como uma escala ótima capaz de gerar benefícios a partir da atividade econômica. Para isso, será necessária uma nova visão da macroeconomia que incorpore uma “regra de ouro” na qual há um ponto a partir do qual o crescimento possa causar malefícios.

Em segundo lugar, devem ser buscados critérios de justiça social, reduzindo as desigualdades geradas pela atuação do mecanismo de mercado, gerando prosperidade e capacidade de florescimento dos seres humanos. Fixados os objetivos nestas duas esferas, cabe criar as condições para o investimento e para a rentabilidade, de modo que o mercado possa atuar.

Assim, citam-se algumas propostas de política econômica, ou de inclusão de novas temáticas nos moldes das políticas existentes. A seguir, encontram-se algumas referências nesse sentido:

- Políticas que buscam operacionalizar os limites ecológicos: *cap-and-trade* (controle da poluição baseada em instrumentos de tributação), capacitação tecnológica dos países subdesenvolvidos;
- Políticas que buscam capacitações para o florescimento: controle populacional, imposto de renda mais progressivo, incentivo a práticas não materialistas por meio da popularização dos espaços públicos, distribuição igualitária de emprego e condições de trabalho mais favoráveis, incentivo ao associativismo e cooperativismo e desregulação da difusão de conhecimento;
- Políticas que buscam construir uma macroeconomia mais sustentável: reforma da contabilidade nacional, de modo a incorporar critérios ambientais, redirecionamento do investimento para matrizes energéticas mais sustentáveis, investimento público em infraestrutura em espaços públicos e controles fiscais e monetários rígidos, visando o controle dos efeitos nocivos da finança especulativa.

Ainda, nos termos da Carta de Cuiabá (ECOECO, 2009), podem-se colocar mais algumas propostas de atuação da política econômica divididas em outras três frentes. A primeira delas seria a da transformação dos padrões de crescimento, disseminando experiências de governos bem-sucedidos em políticas capazes de alterar estilos de produção e consumo, bem como investindo em uma infraestrutura condizente com o critério de sustentabilidade ecológica. Uma segunda frente atuaria

no controle das emissões, por meio de uma ação integrada de todas as esferas de governo, realizando levantamentos e aperfeiçoando o sistema de informações existente. Enfim, a última frente trata dos instrumentos ambientais, uma série de mecanismos que buscam aperfeiçoar a legislação ambiental, tornando-a mais eficaz.

Além disso, vale lembrar que os agentes econômicos, por definição, respondem a incentivos. Por isso, cabe também ao Estado um papel de sinalizador a esses agentes de que é possível produzir e ser rentável sem ser nocivo ao ecossistema terrestre. No âmbito da Economia Verde, isso pode ser realizado, por exemplo, por meio de investimentos em educação e capacitação técnica capazes de superar a desconfiança que existe sobre a capacidade do meio ambiente ser um parceiro do desenvolvimento (WEISS, 2011).

Tendo isso em mente, é possível comparar o que se tem de proposta com o que pode ser exequível na realidade brasileira. O momento pós-crise é essencial para rever o posicionamento do Estado em tratar dessas questões, pois de nada adianta recuperar o sistema econômico para fazê-lo voltar à condição anterior e continuar se desenvolvendo sobre as mesmas bases. É necessário visualizar uma evolução construtiva para continuamente incorporar ideias de sustentabilidade no imaginário social e no enquadramento da ação política. Segundo Jackson (2009, p.33):

The truth is that we have failed to get our economies working sustainably even in financial terms. For this reason, responses to the crisis which aim to restore the status quo are deeply misguided and doomed to failure. Prosperity today means nothing if it undermines the conditions on which prosperity tomorrow depends. And the single biggest message from the financial meltdown of 2008 is that tomorrow is already here.

Assim, o autor defende a implementação de um "*Green New Deal*". Nesse novo pacote, os investimentos deveriam ser direcionados para novas tecnologias menos poluidoras, energia, descarbonização e proteção ecológica antes de qualquer outro objetivo. Tudo isso deve ser colocado como principal elemento da recuperação econômica e não apenas como uma adição marginal às políticas clássicas, segundo Jackson (2009). Vale ressaltar que nesta esfera os retornos financeiros

não estão garantidos, mas há um respeito aos limites ecológicos e uma manutenção do ambiente para o futuro, o que coaduna com a inversão de princípios citada anteriormente.

Além da esfera das políticas econômicas propriamente ditas, faz-se uma defesa às reformas institucionais e estruturais da economia no sentido de promover condições mais favoráveis ao florescimento dos indivíduos. Exemplo disso seria a promoção de uma Reforma Fiscal, para além das discussões sobre torná-la mais progressiva, contribuindo para o critério de Justiça Distributiva, o que é necessário, porém insuficiente para os termos do presente trabalho. Caberia também incluir na agenda de uma Reforma Fiscal a abolição de qualquer incentivo à atividade econômica em moldes insustentáveis, tais como energia fóssil, desmatamento, dentre quaisquer outros tipos de produção que envolva poluição excessiva, de qualquer matiz. Concomitantemente a isso, dever-se-ia incluir critérios fiscais que privilegiassem a produção rentável em consonância com a sustentabilidade ecológica, usando energia renovável e limpa, alto grau de reciclagem, dentre outros.

Por outro lado, a atuação da política econômica no período pós-crise de 2008 no Brasil estimulou sobremaneira a propagação do modelo consumista, individualista e materialista para salvar o crescimento econômico, além de não haver horizonte para uma Reforma Fiscal nos moldes aqui colocados. A proposta é de que o Estado atue no sentido de propor outras maneiras não-materialistas de gerar bem-estar, incentivando a produção sustentável e investindo na promoção da vida saudável dos indivíduos em sociedade, buscando em última instância a prosperidade (sem crescimento). Mesmo sendo incapaz de provocar uma mudança substancial da mentalidade de toda uma sociedade, o Estado é capaz de influenciar na criação de novas bases sociais, pois se fundamenta num contrato social e possui instrumentos e legitimidade adequados para lidar com a situação.

Com essas ideias para a implementação de política econômica e tendo em vista que o sistema econômico tem como função original satisfazer as necessidades humanas, resta passar da teoria à prática. Ou seja, defende-se no presente trabalho a incorporação de tais critérios dentro da agenda política dos Estados-Nação, principalmente daqueles que mais degradam o meio ambiente.

O ensinamento que se busca deixar é basicamente o de que, independente da parca quantidade de informações que detemos sobre o futuro e sobre a capacidade que a humanidade possui de exercer uma pressão sobre o ecossistema que a circunscreve, a orientação deve se dar num sentido precaucionista, buscando reformular as bases do atual sistema econômico de modo a garantir as condições de sobrevivência das próximas gerações. Trata-se essencialmente de entender que continuar fazendo as coisas como usualmente se faz não é uma opção. A única evidência é a de que existe um dilema a ser enfrentado, mas cuja solução, não importa qual seja, deve passar necessariamente pela esfera das transformações radicais, tanto no âmbito da ação do Estado, quanto na mentalidade dos agentes econômicos, tudo isso dentro da ótica da Ética intergeracional.

Considerações finais

Este trabalho procurou examinar algumas contradições internas do sistema econômico em que vivemos, de modo a sugerir novas formas de pensar a política econômica para considerar as condições de sobrevivência das gerações futuras no planeta. No caso particular do Brasil, é de suma importância mostrar que é nosso dever também cuidar da questão ambiental, pois não se trata apenas de um problema dos países desenvolvidos que mais poluem, mas um problema de toda a humanidade, ao qual se deve sempre buscar uma solução, nem que para isso seja necessária uma transformação radical do sistema visando à sobrevivência da espécie humana.

No caso da mais recente grande crise econômica mundial (2008), a atuação do Estado brasileiro no que tange à política econômica foi identificada como tradicional/convencional, sem presença de algo novo. No entanto, no mundo em que vivemos, onde outra crise desponta com pujança – a crise ecológica, demonstrada pela possível ultrapassagem dos limiares biofísicos – não cabe elaborar políticas clássicas, pois elas nada mais farão do que estimular o sistema a voltar ao padrão clássico de consumo e produção, reforçando ainda mais a crise ecológica.

Por isso foram propostas novas formas de se pensar a política econômica, tendo como base os estudos da Economia Ecológica e, em especial, centrando-se numa proposta de Macroeconomia Ambiental. É possível incluir critérios de Sustentabilidade Ecológica e Justiça Social dentro da Política Macroeconômica e, portanto, defende-se que isto seja feito no curto prazo para que se possam assegurar as condições de desenvolvimento no médio e longo prazo. A atuação do Estado funcionará como balizadora da ação do mercado e da sociedade civil e é capaz de incentivar uma transformação importante na Economia.

Vale ressaltar que a opção realizada no presente trabalho para embasar tais propostas mostra-se a favor dos princípios da Economia Ecológica em contraponto com a Economia Ambiental Neoclássica, pois esta última acredita, numa perspectiva economicista, na capacidade do próprio crescimento econômico engendrar soluções para a degradação ambiental. Contrariamente a isso, a primeira incorpora elementos de outras áreas do conhecimento tais como a Física e a Ecologia para inferir que o impacto da atividade econômica pode ser irreversível e o impacto disso no futuro é incerto, o que justifica uma atuação baseada no princípio da precaução.

A base de toda a argumentação desenvolvida neste trabalho é que não mais se pode pensar em política econômica ou em pacotes de recuperação anticíclica sem falar em questão ambiental, pois os tempos são outros. É necessário incorporar essa dimensão ao debate e fazer evoluir a forma de se pensar política e ciência, duas esferas que dialogam quando se fala em Ciências Econômicas. É preciso buscar maneiras de se estimar a escala sustentável do planeta e, sobretudo, é imperativo se desfazer do mito de que o crescimento econômico só traz benefícios, quando na verdade pode trazer consequências negativas que podem ser irreversíveis. Faz-se necessário pensar em como o desenvolvimento não precisa depender da afluência material, o que exige uma mudança da lógica social, sobre a qual a política econômica pode exercer influência com seus instrumentos. O momento posterior à crise é ideal pra refletir todas estas questões, pois é quando se coloca em xeque o modelo precedente e onde florescem proposições para um novo paradigma. O momento caótico engendra as raízes do que virá posteriormente e, por isso, tal momento deve ser visto como uma oportunidade.

Ressalta-se aqui que uma das contribuições deste trabalho é a de fazer a tentativa de reunir sob a mesma temática abordagens econômicas heterodoxas aparentemente distintas, mas cuja junção pode fornecer importantes *insights* para a compreensão dos problemas contemporâneos que afligem a humanidade. Espera-se com isso ter atingido o objetivo de realizar uma contribuição ao debate da Economia Ecológica e atraído a atenção do leitor para a questão ecológica, para que a partir disso possam surgir novas questões e o debate possa continuar e evoluir, mas nunca parar. Acredita-se na importância de se apontar questionamentos, pois é a partir deles que existem estímulos para a procura incessante das respostas.

Abstract

This paper assumes that the economic system develops within biophysical thresholds which are, therefore, extra-economic. This assumption should be included in the proposition of new counter cyclical economic policies. This inclusion can be achieved in several ways, but here we are aimed at demonstrating the importance of the one proposed by the Ecological Economics, in contrast with the Neoclassical Environmental Economics. So, we aim to analyze the economic policies adopted by the Brazilian State after the crisis of 2008 in order to understand to which extent the criteria of Ecological Sustainability are taken into account. Eventually, we will provide insights for innovative ways to signal for a new Environmental Macroeconomics that is able to incorporate the principle of the impossibility of continuous economic growth.

Keywords: Ecological Economics, Economic Policy, Crises, Environmental Macroeconomics.

Referências

- ABRAMOVAY, R. Desenvolvimento Sustentável: Qual a estratégia para o Brasil? In: Novos Estudos CEBRAP, nº87, São Paulo, 2010. pp.97-113;
- ALVES, T.G.; VERÍSSIMO, M.P. Política monetária, crise financeira e

- Estado: uma abordagem keynesiana. In: *Perspectiva Econômica*, v.6, n.1. p.16-36, 2010;
- ALTVATER, E. *O Preço da Riqueza: Pilhagem Ambiental e a Nova (Des) Ordem Mundial*. São Paulo – SP: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995. 333p. Tradução de Wolfgang Leo Maar;
- ANDRADE, D. C. *Modelagem e valoração de serviços ecossistêmicos: uma contribuição da economia ecológica*. Campinas: Unicamp, 2010. 254p. Tese de Doutorado;
- ANDRADE, D.C.; VALE, P.M. “Fronteiras planetárias” e limites ao crescimento: algumas implicações de política econômica. In: IX Encontro Nacional da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica. Brasília, 2011;
- BOULDING, K. E. *The Economics of the coming spaceship earth*. 1966. Disponível em: <http://www.iph.ufrgs.br/posgrad/disciplinas/hidp04/Boulding,%20The%20Economics%20of%20Spaceship%20Earth.PDF>. Acesso em 20/11/2011;
- COSTANZA, R. *Economia ecológica: uma agenda de pesquisa*. In: MAY, P.H., MOTTA, R.S. (org). *Valorando a natureza: a análise econômica para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Campus, 1994;
- DALY, H.E. *Ecological economics: The concept of scale and its relation to allocation, distribution, and uneconomic growth*. Discussion Paper: School of Public Affairs, University of Maryland, 1993;
- DALY, H. E. *Uneconomic growth in theory and in fact*. *Feasta Review* nº 1. Dublin, Ireland, 1999. Disponível em: <http://www.feasta.org/documents/feastareview/daly.htm>. Acesso em 22/12/2011;
- DALY, H.E. *Toward some operational principles of sustainable development*. *Ecological Economics*, v.2, p. 1-6, 1990.
- ECOECO – Sociedade Brasileira de Economia Ecológica. *Boletim Edição Especial – Uma agenda econômico-ecológica para o Brasil*, nº 25/26, 2011. Disponível em: http://www.ecoeco.org.br/attachments/article/227/Book_Boletim_ECOECO_25-26.pdf. Acesso em 19/01/2012;
- ECOECO - Sociedade Brasileira de Economia Ecológica. *Carta de Cuiabá. VII Encontro Nacional: Cuiabá*, 2009;
- GEORGESCU-ROEGEN, N. *The Entropy Law and the Economic Process*. Cambridge, USA: Harvard University Press, 1971. 457p.;

- JACKSON, T. Prosperity without growth: economics for a finite planet. London, UK: Earthscan, 2009. 264p.;
- KEYNES, J. M. A teoria geral do emprego, do juro e da moeda. São Paulo: Atlas, 1982;
- KUZNETS, S. Economic growth and income inequality. *American Economic Review*, 49, 1955. 1-28.
- LAWN, P.A. Scale, prices and biophysical assessments. *Ecological Economics* 38, 2001. p. 369-382;
- MARX, K. O Capital: crítica da economia política. São Paulo: Atlas, 1985. Livro II, volumes 3 e 4: o processo de circulação do capital;
- MUELLER, C. C. Os economistas e as relações entre sistema econômico e o meio ambiente. Brasília: Editora UnB, 2007.
- RIO. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 1992. Disponível em: <http://pactoglobalcreapr.files.wordpress.com/2010/10/declaracao-do-rio-sobre-meio-ambiente.pdf>. Acesso em 19/01/2012
- RESENDE, A. L. Crise Financeira e Ambiental: Os novos limites do possível. *Valor Econômico*. Edição de 06/02/2012;
- ROCKSTRÖM, J., et al. A safe operating space for humanity. *Nature* 461, 2009. 472-475;
- ROMEIRO, A. R.. Economia e Economia Política da Sustentabilidade. In: MAY, P. H.; LUSTOSA, M.C.; VINHA, V. Economia do Meio Ambiente: teoria e prática. Rio de Janeiro: Campus, 2003;
- SACHS, I. Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir. São Paulo: Vértice, 1986. 207p.;
- STEFFEN, W.; CRUTZEN, P. J. & MCNEILL, J.R. The Anthropocene: are humans now overwhelming the Great Forces of Nature? *Ambio* 36(8), 2007. 614-620;
- TERRA, F.H.B.; SILVA, G.J.C da. Prevenir é melhor que Remediar: alternativas de políticas econômicas keynesianas para a prevenção de crises financeiras. In: ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA. Dossiê da Crise, volume II, p.83-86, 2010;
- UNEP – United Nations Environmental Programme. Global Green New Deal Policy Brief. March, 2009. Disponível em: http://www.unep.org/pdf/A_Global_Green_New_Deal_Policy_Brief.pdf. Acesso em 19/01/2012;
- VICTOR, P. A. Managing without growth: slower by desing, not disaster.

- Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2009. 260p.
- YANDLE, B.; BHATTARAI, M. & VIJAYARAGHAVAN, M. The Environmental Kuznets Curve: A Review of Findings, Methods and Policy Implication. Research Study RS-04-1. Bozeman, MT: PERC, the Property and Environment Research Center. 2004, p.1-38;
- WEISS, J.S. Desafios de sustentabilidade ambiental nas políticas de investimento e distribuição. In: ECOECO – Sociedade Brasileira de Economia Ecológica. Boletim Edição Especial – Uma agenda econômico-ecológica para o Brasil, nº 25/26, 2011. Disponível em: http://www.ecoeco.org.br/attachments/article/227/Book_Boletim_ECOECO_25-26.pdf. Acesso em 19/01/2012;

A Crise Financeira nos EUA: Causas, Consequências e Desdobramentos Teóricos

Marcelo Milanⁱ

Resumo

Este artigo descreve analiticamente algumas das causas e consequências da crise financeira que eclodiu nas economias capitalistas avançadas em 2007, em particular nos Estados Unidos. O trabalho diferencia as causas estruturais, que se formaram desde a década de 70, das causas conjunturais que surgem nos anos 1990 e 2000. Adicionalmente, o artigo busca discutir a contribuição das teorias econômicas ortodoxas para o potencial e a realização da crise, bem como os impactos da mesma sobre o pensamento econômico.

Palavras-chave: crise financeira, recessão, Estados Unidos, teoria econômica.

Classificação JEL: G01, E32, B5, A11

Introdução

O capitalismo mundial enfrenta atualmente uma contínua crise econômica e financeira. Dentre tantas outras flutuações, a assim chamada Grande Recessão representa certamente a pior já experimentada desde a Grande Depressão dos anos 20/30, com uma prolongada e acentuada

ⁱ Professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais, do Programa de Pós-Graduação em Economia (área de desenvolvimento econômico) e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Correio eletrônico: milan.econ@gmail.com. Endereço: Av. João Pessoa, 52, Sala 33, Porto Alegre, 90046-901. O autor agradece os comentários e sugestões de dois pareceristas anônimos, sem os responsabilizar pelos eventuais erros remanescentes.

deterioração da atividade econômica, declínio da produção, do crédito, e do emprego (ROUBINI, 2008). Em seu relatório anual de 2009, no auge da crise, a OECD considerou o colapso o maior desafio da instituição desde sua criação (OECD, 2009). Nos Estados Unidos, epicentro da crise mundial, a economia experimentou uma forte desaceleração, enviando choques por todo o mundo. Dado o papel do setor imobiliário na formação da bolha especulativa e na posterior intensificação da crise, os preços dos imóveis sofreram rápida queda após o estouro da bolha que os sustentou. Instituições financeiras entraram em colapso, enquanto outras foram socorridas pelo governo ou nacionalizadas. Os estímulos fiscais e monetários foram temporários e puderam apenas substituir a deterioração acentuada pela estagnação, não solucionando as causas da crise.

Uma crise de proporções históricas exige um análise histórica, e tentativas de entender o desenrolar da crise no calor dos acontecimentos sempre implica um risco de simplificar e omitir aspectos cruciais que ainda não se desenvolveram totalmente. Sem embargo, como a crise já vai entrar em seu quinto ano, há alguns aspectos que permitem delinear as origens, as principais causas do colapso econômico-financeiro e o provável desenrolar da mesma. Um dos objetivos deste trabalho é tentar identificar os principais determinantes da crise econômico-financeira, bem como as interrelações entre os mesmos, lançando mão de várias tradições heterodoxas presentes na academia norte-americana, mas sem a pretensão de articulá-las¹. Um outro objetivo deste trabalho é discutir como a crise se relaciona com o pensamento econômico. Esta discussão permite identificar, para além dos determinantes materiais, as origens intelectuais da crise, que não são totalmente autônomas das causas financeiras, econômicas ou institucionais, como será sugerido em seguida.

O artigo está organizado da seguinte forma: na segunda seção são discutidas as origens históricas e estruturais da crise financeira, principalmente a evolução dos mercados e instituições financeiras nos EUA, mas também a forte concentração de renda e a estagnação dos salários reais. Ainda nesta seção são abordados os desdobramentos conjunturais que aceleraram o processo. A terceira parte discute como a conjuntura conflui para a estrutura na geração da crise e aprofunda

o desequilíbrio inicial. A quarta seção discute as implicações para o pensamento econômico, em particular a relevância das diferentes teorias econômicas para entender a crise e as deficiências mais visíveis da economia ortodoxa em suprir análises e instrumentos para entender e explicar crises em geral e esta crise em particular. A conclusão fecha o artigo.

Os fatores estruturais e conjunturais da crise

Ainda que REINHART e ROGOFF (2009) tenham tentado sintetizar os principais efeitos das crises financeiras em geral sobre a atividade econômica, a magnitude dos acontecimentos presentes faz desta crise algo singular. A gravidade da mesma tem paralelos apenas na Grande Depressão, também aprofundada após um grave colapso financeiro. EICHENGREEN e O'ROURKE (2009) sugerem que a crise atual guarda fortes similaridades com a Grande Depressão em seus movimentos iniciais. De qualquer forma, estes estudos tem uma limitação analítica, na medida em que descrevem e calculam impactos quantitativos, mas não avançam na explicação das causas fundamentais deste evento singular.

Em toda crise existem dois grandes conjuntos de causas potenciais: fatores estruturais e fatores conjunturais (MÉSZÁROS, 2006)². Na verdade estes componentes não são facilmente separáveis, estando intrínseca e dialeticamente ligados. Da mesma forma, muitos fatores não causam diretamente a crise, mas podem contribuir para iniciá-la ou ampliá-la. Contudo, o imperativo de entender a crise em suas múltiplas dimensões torna importante ao menos se tentar diferenciá-las para propósitos analíticos. Esta separação permite enfatizar a contribuição de diferentes determinantes e, ao mesmo tempo, enfatizar os fatores fundamentais e separá-los dos fatores derivados ou exógenos, proporcionando um melhor entendimento da crise em sua totalidade, em cada um de seus estágios cronológicos i.e., origem, desenvolvimento, ápice e desdobramentos, bem como suas determinações espaciais e suas implicações políticas e intelectuais.

O neoliberalismo e os determinantes estruturais da crise

Desregulamentação e liberalização financeira

Se as origens mais remotas das crises do capitalismo podem ser encontradas na própria formação deste sistema no século XVI, a origem das crises financeiras contemporâneas se encontra na desregulamentação e liberalização financeira dos anos 1980, rompendo com as experiências das décadas anteriores. A Grande Depressão levou à regulamentação do sistema financeiro nos Estados Unidos a partir dos anos 1930 com a introdução da lei Glass-Steagal e a regulamentação Q, e posteriormente com o imposto para equalização de lucros nos anos 60. No resto do mundo capitalista avançado a a regulamentação avança a partir de meados da década de 1940, com o o regime de Bretton Woods baseado em taxas de câmbio fixas mas ajustáveis e na imposição de controles de capitais. A Grande Depressão deixou claro que os diferentes mercados – e os mercados financeiros em particular – não se auto-regulam e que mercados financeiros desregulados levam inevitavelmente a crises.

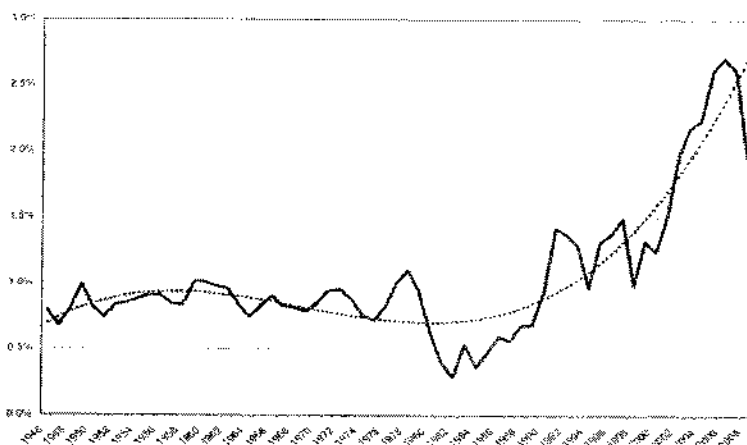
RUSSELL (2008) argumenta que, nos EUA, as reformas opuseram os diferentes interesses capitalistas, com os segmentos industrial e comercial sendo favorecidos por taxas de juros reduzidas. O setor financeiro se tornou subordinado ao setor não-financeiro, mas também obteve ganhos, principalmente com a regulamentação Q, que impôs limites às taxas de juros pagas pelos bancos sobre depósitos à vista, além de promover a estabilidade do sistema bancário ao reduzir a competição por depósitos. Ao mesmo tempo, a autora sugere que este arranjo era frágil, criando incentivos para inovações financeiras que tinham por objetivo evitar os rígidos termos do compromisso forçado. Um dos resultados foi o fortalecimento do mercado de euro-dólares e euro-títulos e a criação dos certificados de depósito no final dos anos 1960 e início dos anos 1970. Este processo produziu também um sistema bancário paralelo (shadow banking system), onde instituições operavam como bancos, mas sem qualquer regulamentação específica. Com o colapso do sistema de Bretton Woods em 1971, outras inovações financeiras que tiveram importante participação no colapso financeiro de 2007 foram introduzidas, em função da enorme volatilidade que se seguiu à liberalização dos mercados: os derivativos financeiros de câmbio

e taxas de juros. Por sua vez, o processo de desregulamentação formal teve início com as mudanças institucionais promovidas por Ronald Reagan nos anos 1980. Nos anos 1990, Bill Clinton, sob a orientação de Larry Summers, Alan Greenspan e Robert Rubin, continuou o processo formal de desregulamentação com a lei Gramm-Leach-Bliley.

Uma das consequências deste processo de desregulamentação foi um aumento da fragilidade e instabilidade financeira. ALLEN e GALE (2007) e ROGOFF e REINHART (2008), reportam a virtual inexistência de crises financeiras, bancárias, cambiais ou monetárias durante os anos 1950 e 1960. Desde então houve um aumento na frequência de todos os tipos de crise como resultado do processo de desregulamentação e liberalização financeira, tanto nos EUA como no resto do mundo. As causas são, entre outras, um aumento da volatilidade do preço dos ativos financeiros e principalmente dos próprios fluxos financeiros, que aumentam o potencial e a realização de crises de natureza abrangente, já que os setores financeiro-monetário e produtivo-comercial estão intrinsicamente ligados. A crise assume um caráter abrangente quando a produção e a circulação de dinheiro, dívidas, mercadorias e capitais é abruptamente afetada por desequilíbrios financeiros. É certo que muitas destas crises não geraram perturbações reais mais profundas comparáveis em escala e profundidade à Grande Recessão atual, como no caso da quebra do fundo de proteção LTCM em 1998. Isto sugere que outros fatores precisam ser incorporados à análise. De qualquer forma, há um processo de formação permanente de bolhas financeiras, isto é, uma tendência de elevação especulativa no preço de alguns ativos seguida de rápida desvalorização em cascata de muitos ativos.

Como explicar a desregulamentação se o período de controles financeiros ocorreu simultaneamente à era dourada do capitalismo ocidental? O gráfico 1 abaixo sugere uma resposta em termos de uma rápida expansão dos lucros financeiros em relação à renda nacional.

Gráfico 1
Lucros (Líquidos de Impostos) do Setor Financeiro, mais Dividendos Pagos,
como Fração da Renda Nacional



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nas contas de Fluxos de Fundos (Flow of Funds Accounts) do Banco Central Americano (tábua F.6) (a linha pontilhada mostra a tendência temporal de melhor ajuste)

PHILLIPON E RESHEFF (2009) mostram uma forte correlação entre desregulamentação financeira e rendimentos relativos no setor financeiro, ou seja, a remuneração relativa dos financistas tende a aumentar consideravelmente durante períodos de desregulamentação. Isto sugere que a desregulamentação pode ser interpretada como uma re-emergência das finanças, associada à uma crescente transferência de renda e riqueza para os rentistas.

Financeirização

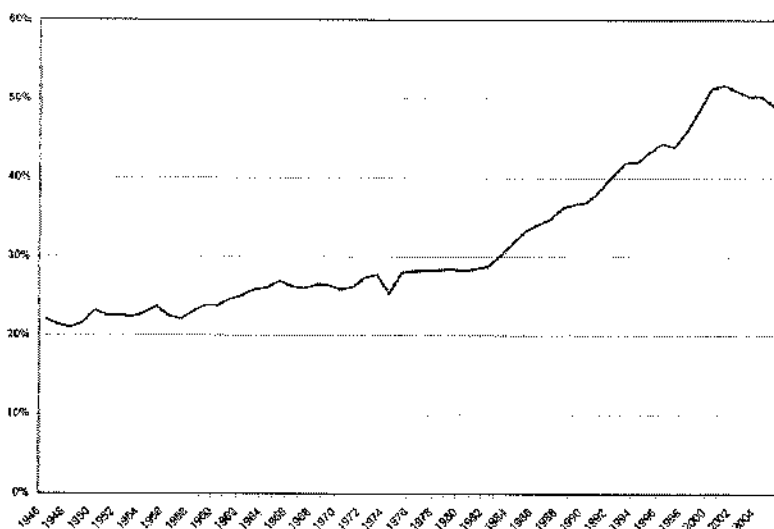
O processo de desregulamentação e liberalização financeira levou a um segundo desenvolvimento: a financeirização da economia. Como sugere STOCKHAMMER (2004), este processo pode ser visto sob diferentes perspectivas. Em primeiro lugar, há o crescimento dos ativos financeiros das corporações não-financeiras por meio de subsidiárias. Muitas vezes este processo se inicia como um desdobramento das atividades industriais e comerciais. As empresas formam subsidiárias financeiras especializadas na provisão de crédito para a aquisição dos bens produzidos pela empresa matriz. Estas subsidiárias têm o lastro

da matriz e possuem uma grande liquidez. Isso faz com que tenham avaliações de risco muito favoráveis, permitindo captar recursos de curto prazo a taxas de juros muito baixas, alavancando as operações. São exemplos a GMAC ligada à General Motors e a GE Capital ligada à General Electric. A GMAC se envolveu na crise das hipotecas sub-preferenciais ao financiá-las e comprar papéis lastreados nas mesmas. As operações financeiras muitas vezes se tornam autônomas e as subsidiárias acabam utilizando recursos para outras finalidades, principalmente para captar parte da expansão dos lucros financeiros na economia, o que acaba por contribuir para o aumento dos mesmos, em um sistema de retro-alimentação. As contas do produto e renda nacional (NIPA) do Bureau of Economic Analysis dos EUA mostram que os lucros financeiros como proporção do lucro de todas as corporações foi de 8% em 1947, atingindo 20% em 1970, para 46% em 2001, após atingir 3% em 1982.

Uma segunda forma de financeirização é a acumulação de ativos financeiros no próprio balanço patrimonial das empresas, como mostra o gráfico 2.

Gráfico 2

Ativos financeiros como proporção dos ativos totais das corporações não financeiras



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nas contas de Fluxos de Fundos (Flow of Funds Accounts) do Banco Central Americano (tábua B.102) (a linha pontilhada mostra a tendência temporal de melhor ajuste)

MARTHINSEN (2005) argumenta que neste segundo período a tesouraria das empresas se transformou em um centro de lucro e tomada de riscos, e não mais uma fonte de liquidez para as operações não-financeiras e um colchão para amortecer flutuações nas operações. Adicionalmente, existe uma pressão, desencadeada pela assim chamada 'revolução dos acionistas' (STOCKHAMMER, op. cit.), para que as empresas gerem lucros elevados no curto prazo, o que pode levar a uma maior especulação financeira.

Outra característica da financeirização é a formação de grandes conglomerados financeiros, cuja concentração e centralização de recursos permite influenciar fluxos e preços financeiros no mundo inteiro. Da mesma forma, houve um rápido crescimento dos investidores institucionais, tanto os relativamente mais antigos (fundos de pensão, fundos mútuos e seguradoras) como os novos (fundos de patrimônio privado - private equity, os fundos de proteção - hedge funds, e fundos soberanos - sovereign funds). Porém, com a possível exceção dos fundos soberanos, não há nada de essencialmente novo na operação destes instrumentos, que muitas vezes apenas mutualizam somas individuais e repartem, de forma limitada, os ganhos e as perdas. São apenas novos repositórios para uma dada riqueza, que poderiam simplesmente aumentar a competição com os instrumentos tradicionais, pressionando para a elevação da rentabilidade por meio de maior alavancagem. Todavia, na medida em que a atuação dos mesmos eleva a rentabilidade financeira, mais ativos e passivos financeiros são criados, e a elevada alavancagem aumenta os riscos e a instabilidade financeira global.

Isso sugere que a financeirização, ao ampliar e concentrar o estoque de riqueza financeira comparado à riqueza real, e permitir maior alavancagem, torna o sistema econômico mais frágil e mais sensível aos choques financeiros possibilitados pela desregulamentação e liberalização que provê liberdade irrestrita de ação dos especuladores. Neste caso, caberia perguntar se não houve nenhum ganho para a sociedade com todas estas inovações. Paul Volcker argumentou recentemente que a maior inovação financeira das últimas décadas foi a criação dos caixas eletrônicos e que todas as demais não tem qualquer benefício para a economia (The Wall Street Journal, 2009b). Ou seja, muitas das recentes inovações são mecanismos desenvolvidos para

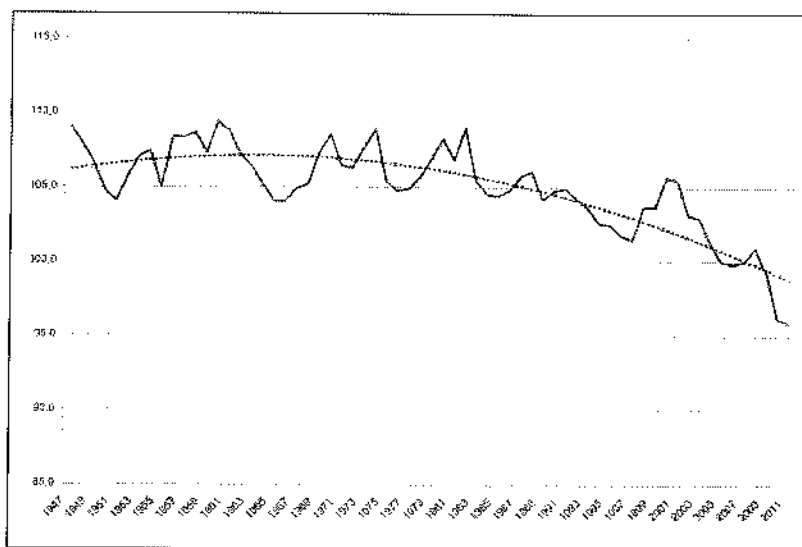
evitar regulamentações ou tributação e transferir renda para o setor financeiro.

Distribuição de renda, consumo e endividamento – para além do prestador sub-preferencial (subprime)

Como discutido acima, o aumento na frequência de crises financeiras no período recente não conduziu automaticamente a crises econômicas profundas na mesma velocidade. É preciso então considerar de que forma outros aspectos levaram a um aprofundamento da crise, dada a instabilidade financeira proporcionada pelos outros dois componentes estruturais. Considera-se geralmente o aumento na inadimplência dos empréstimos sub-preferenciais como estando na origem mais imediata da crise. Neste caso, as companhias financeiras induziram famílias, muitas vezes de forma fraudulenta, a tomarem empréstimos sem qualquer comprovação de capacidade de pagamento para comprarem imóveis, muitas vezes assumindo que o preço dos mesmos só poderia subir, e que a dívida sempre poderia ser refinanciada em termos mais favoráveis³. Todavia, o crédito imobiliário residencial é sempre apenas uma fração do crédito total. Os empréstimos sub-preferenciais eram apenas uma parte do crédito imobiliário, e uma fração ainda menor do crédito total. Os calotes, ainda que com taxas elevadas de crescimento, não comprometeram a totalidade do crédito adiantado a este segmento. Isto sugere que a eclosão da crise não se explica apenas pelo aumento da inadimplência neste setor, mesmo que amplificado pelos aspectos estruturais discutidos anteriormente, que reduziram a resiliência do sistema financeiro. A rápida deterioração da economia real que se seguiu sugere a existência de um outro determinante fundamental.

A explicação pode residir no fato de que houve nos EUA um pronunciado processo de concentração da renda - já que a riqueza sempre foi concentrada - nas últimas décadas, conforme mostrado por SAEZ e PIKETTY (2007). O gráfico 3 mostra a tendência da renda do trabalho como fração da renda nacional.

Gráfico 3
Índice da participação da renda do trabalho na renda nacional (2005 = 100)



Fonte: Elaborado pelo autor, utilizando a base de dados do Bureau of Labor Statistics disponibilizado pelo FED de Saint Louis (FRED), tabela PR583006173 (a linha pontilhada mostra a tendência temporal de melhor ajuste)

Da mesma forma, o poder de compra do salário mínimo federal atingiu seu maior valor em 1968. Desde então o mesmo vem decrescendo, com uma breve recuperação apenas nos últimos anos. A renda real dos trabalhadores está estagnada desde os anos 70. FLECK ET AL. (2011) mostram que nas últimas décadas houve uma crescente discrepância entre compensação real, incluindo benefícios, e ganhos de produtividade, e que esta diferença aumentou fortemente desde o início do neoliberalismo nos anos 80. Com uma poupança reduzida, qualquer ampliação dos gastos exigiria um aumento do endividamento dos trabalhadores em geral, e não apenas dos emprestadores sub-preferenciais.

WOLFF (2010) discute o papel que as subsidiárias financeiras das empresas, junto com outras instituições, assumiram ao prover crédito para os trabalhadores, e não apenas crédito imobiliário. A compressão salarial real num contexto de crescimento da produtividade implica em uma superexploração dos trabalhadores, e tenderia a gerar um desequilíbrio caracterizado por um excesso contínuo de produção ou

capacidade ociosa⁴. Para evitar tal excesso, muitas empresas e instituições passaram a adiantar crédito aos trabalhadores para que mantivessem o consumo elevado. O endividamento levou a um crescimento dos lucros financeiros, representando uma massiva redistribuição de renda dos trabalhadores para executivos financeiros, rentistas e especuladores. A relação entre desigualdade econômica, desregulamentação e financeirização fica evidente, ainda que não explique a crise.

Com relação à crise financeira, o crescimento do endividamento para financiar os gastos agregados dos trabalhadores sem um correspondente aumento da renda gera desequilíbrios financeiros e balanços patrimoniais frágeis, e esta tendência se torna insustentável quando estendida por um longo período. O desequilíbrio ocorre entre as receitas que permitem pagar o serviço da dívida, estagnadas, e as obrigações que precisam ser honradas no curto prazo, crescentes. Não se efetua o 'alisamento' intertemporal do consumo, como suposto nos modelos ortodoxos, com uma renda real estagnada e consumo crescente. A fragilidade ocorre quando os fluxos de caixa não são suficientes para honrar os compromissos, e uma nova dívida é necessária para refinaranciar a dívida velha. E houve uma proliferação de cartões de crédito na economia estado-unidense no período. O problema seria minorado, mas não resolvido, se os trabalhadores pudessem obter algum ganho com a valorização especulativa de ativos no contexto da financeirização, por meio de bolhas tanto no mercado financeiro como no mercado de imóveis. Mas considerando-se a predominância de investidores institucionais nos mercados financeiros e o fato de a acumulação de ativos financeiros por parte dos trabalhadores ocorrer apenas de forma indireta, por meio de fundos de pensão, esta solução seria inviável. Restam as residências, os únicos ativos a que a maior parte dos trabalhadores nos EUA têm acesso. De fato, as hipotecas eram refinanciadas e a diferença entre ativo e passivo era utilizada para financiar gastos de consumo e especulação no mercado de imóveis, e não para abater a dívida crescente.

Contudo, a existência simultânea de compressão salarial real e consumo alimentado por crédito não cria, necessariamente, excesso de consumo ou mesmo bolhas especulativas, já que o crédito adiantado poderia apenas repor o poder de compra perdido pela defasagem entre

salário e produtividade, ao mesmo tempo que os encargos da dívida reduziriam a renda disponível. FOSTER and MAGDOFF (2009) sugerem que o consumo, financiado por dívida, cresceu mais rápido que a renda. E o forte aumento no preço das residências em algumas regiões mostra que houve um crescimento descompassado no volume de compra, característicos dos mercados especulativos. Desta forma, a dupla exploração dos trabalhadores, tanto pela diferença entre a produtividade e os rendimentos reais como pela carga de juros da dívida decorrente do maior endividamento⁵, criou um desequilíbrio fundamental corrigido apenas temporariamente pelo crescimento especulativo do valor dos ativos, incluindo os imóveis. Os índices de inadimplência cresceram também nos setores automotivo e de cartões de crédito, sugerindo que o problema tem uma natureza global, não setorial. Por outro lado, houve também uma bolha especulativa no setor imobiliário comercial, reflexo da redistribuição de renda do trabalho para o capital.

Parece então que há um problema estrutural de superprodução por trás da crise, com o crescimento dos gastos agregados sendo sustentados apenas pelo endividamento dos trabalhadores e pela continua criação de bolhas financeiras que sustentariam o consumo apenas parcialmente via efeito riqueza. Trata-se de uma estrutura macroeconômica exaurida segundo PARENTEAU (2007) e PALLEY (2009). Assim, um excesso de produção, lucros e capital fictício é parte da explicação da profundidade da crise, cuja correção exigiria uma destruição e desvalorização massiva de capitais, com deflação, ou uma forte redistribuição de renda, pouco provável sob o neoliberalismo. É sintomático que houve uma contínua desaceleração da inflação nos EUA antes da crise, além de uma deflação no auge da mesma. Estes fatos são consistentes com a idéia de que os efeitos da superprodução foram reprimidos pela criação de um excesso de gastos financiados com crédito e bolhas financeiras. Com o estouro da bolha imobiliária, e a contração do crédito, o excesso de gastos desapareceu e os preços caíram, mas foram novamente estabilizados pelas políticas expansionistas, impedindo uma nova depressão. O desemprego eleva a produtividade e os lucros, mas não os salários, reforçando as tendências estagnacionistas da economia. Em suma, *o problema estrutural não se refere a um segmento da população, aos*

emprestadores sub-preferenciais, mas a um conflito distributivo muito mais amplo entre capital e trabalho.

Os Componentes Conjunturais da Crise

Inovações financeiras

Além dos aspectos estruturais discutidos, houve uma série de inovações financeiras que, sendo um desdobramento do processo de financeirização, contribuíram para a eclosão da crise, bem como para o aprofundamento da mesma, na medida em que atuaram de forma simultânea no sentido de gerar perdas financeiras.

Securitização e subsidiárias financeiras

Os empréstimos imobiliários sub-preferenciais eram intermediados por financeiras, que tinham um interesse em efetuar o maior volume possível de empréstimos, dado que o risco das operações de crédito não afetaria a comissão que receberiam dos bancos. Os bancos, por sua vez, não assumiam o risco de crédito devido à securitização⁶. Neste processo os empréstimos eram agrupados em camadas de acordo com o risco de inadimplência, transformados em títulos que eram então vendidos para investidores institucionais. As camadas consideradas mais seguras recebem uma avaliação de risco AAA ou equivalente pelas agências de avaliação de risco, enquanto as camadas menos seguras possuem um risco maior e os títulos lastreados nestas camadas pagavam taxas de juros maiores. Os investidores assumiam os riscos, mas da mesma forma que muitos títulos podres (junk bonds) poderiam ser colocados em uma carteira, diversificando riscos e aumentando o retorno ajustado, muitas hipotecas de emprestadores sub-preferenciais poderiam ser agrupadas e utilizadas como lastro para os títulos emitidos, presumindo que dificilmente um grande número de empréstimos entraria em inadimplência simultaneamente. Neste caso os riscos de cada carteira individual que continha esses papéis eram menores que o valor dos empréstimos individuais originais. O fluxo de caixa gerado pelo pagamento do serviço da dívida, ajustado pela frequência histórica

de calote de alguns tomadores, pagaria os compradores destes títulos. E ainda se poderia comprar uma apólice de seguro contra o risco de inadimplência por meio das permutas de risco de crédito (credit default swaps). No caso de inadimplência acima de um certo patamar, as seguradoras, como a AIG, pagariam a conta, e para isso recebiam um prêmio mensal. Assim, todo o risco gerado nesta cadeia de operações ficava formalmente com as seguradoras.

Por outro lado, nem sempre eram os bancos que transformavam os empréstimos em títulos. Para isto criaram subsidiárias conhecidas como SIV (veículos estruturados de investimento) e SPE (entidades de propósito específico). Estas subsidiárias possuíam um risco mínimo de inadimplência e poderiam emitir letras comerciais com juros reduzidos. Os recursos obtidos seriam então usados para comprar a carteira de empréstimos a ser securitizada e também para adquirir títulos lastreados em hipotecas. Os SIV recebiam os pagamentos dos mutuários e os repassavam aos investidores institucionais. A maioria destas subsidiárias operavam em paraísos fiscais, em um ambiente de reduzida regulamentação.

Quando as taxas de juros de curto prazo foram reajustadas a partir de 2004, o nível de inadimplência aumentou substancialmente, incluindo as hipotecas sub-preferenciais. Os títulos lastreados nestas hipotecas e em outros empréstimos se desvalorizaram, gerando perdas bilionárias para bancos e investidores alavancados ao redor do mundo. Ao invés de perdas concentradas apenas em algumas instituições, a securitização espalhou as perdas por um número elevado de carteiras. O valor dos imóveis recuperados pelos bancos também despencou. Com o aprofundamento da crise e o aumento no desemprego, mesmo hipotecas consideradas menos arriscadas, ou de segunda geração, e igualmente securitizadas, entraram em inadimplência, amplificando as perdas iniciais.

Obviamente, os bancos não venderam todos os títulos e hipotecas, ficando com alguns em seus balanços na expectativa de receber juros elevados para compensar pelo risco. Isto significa que a avalanche de inadimplência também afetou os bancos, mas em menor escala que os investidores institucionais. Como estes haviam tomado emprestado o dinheiro a curto prazo para alavancar os retornos, as perdas foram

magnificadas, gerando um momento Minsky quando as vendas de ativos se tornaram imprescindíveis para honrar as obrigações. Porém, a venda generalizada de ativos em um mercado com poucos compradores reduziu o valor de outras classes de ativos, incluindo ações e títulos do governo. Uma deflação de dívidas foi deflagrada, e uma catástrofe ainda maior não ocorreu porque o banco central agiu como emprestador de última instância e organizou operações de resgate de algumas instituições.

ARMs (Hipotecas com taxas reajustáveis)

As hipotecas com taxas reajustáveis (HTRs) foram uma inovação introduzida pelos bancos nos anos 90. O propósito seria ajustar as taxas de juros de longo prazo das hipotecas de acordo com mudanças nas taxas de juros de curto prazo, reduzindo assim o risco de variações na taxa de juros que deriva do descasamento estrutural entre ativo e passivo intrínseco à atividade de transformação de maturidade. O uso de taxas reajustáveis também permite um rápido ajuste no caso de mudanças inesperadas na inflação. A maior parte das hipotecas sub-preferenciais estava baseada em taxas reajustáveis, sendo mais frequentes nos Estados onde os preços dos imóveis subiam mais rapidamente devido à especulação. Quando o FED decidiu aumentar as taxas de juros de curto prazo em 2004, as taxas de juros das hipotecas foram reajustadas, elevando a taxa de inadimplência. Porém, no período de 2001 a 2004 houve uma desconexão entre as taxas variáveis de curto prazo e fixas de longo prazo, com as últimas não seguindo a forte redução das primeiras. Isto significa que os bancos deixaram de realizar lucros ao usar HTRs para as novas hipotecas que permaneceram no balanço entre 2001 e 2004 e realizaram perdas ao usar estas taxas para novas hipotecas que foram retidas quando o FED apertou a política monetária ao final de 2004. Como discutido anteriormente, estas perdas não foram elevadas se se considera o valor das hipotecas sub-preferenciais no mercado de crédito imobiliário e no mercado de crédito global, além da securitização de recebíveis. Mas certamente contribuíram, ainda que em menor escala, para fragilizar algumas instituições com carteiras de empréstimos pouco diversificadas.

Um componente conjuntural da crise recente é a concentração de riscos em algumas poucas instituições, levantando dúvidas sobre a capacidade de diversificação ou proteção proporcionadas pelos derivativos. É mais provável que a expansão dos derivativos financeiros contribuiu para aumentar a especulação nos mercados financeiros. As posições alavancadas permitidas por estes instrumentos magnificaram os riscos, muitas vezes maior do que o próprio sistema poderia absorver. Nas condições atuais de desregulamentação, ao invés de controlados ou reduzidos como nos anos 1950 e 1960, a volatilidade nas taxas de juros, taxas de câmbio e preço dos ativos financeiros em geral, se tornam uma mercadoria, fazendo da volatilidade uma característica da operação de mercados financeiros.

As permutas envolvendo operações de crédito (CDS) estão centralmente presentes na eclosão da crise. De acordo com a Associação Internacional de Permutas e Derivativos (ISDA), o mercado de balcão das permutas de crédito cresceu de cerca de US\$ 631 bilhões em 2001 para US\$ 62 trilhões no segundo semestre de 2007. Estes instrumentos representam um novo nível na economia da especulação. Muitos especuladores adquiriram as permutas sem estarem expostos ao risco de crédito, criando um grande volume de obrigações potenciais para as seguradoras, que nestas operações não eram reguladas enquanto tal. Ou seja, simplesmente passou-se a especular sobre a capacidade dos tomadores em pagar suas obrigações (DAS, 2009). E este arranjo criou uma grande vulnerabilidade, já que as operações de venda estavam concentradas em uns poucas instituições, geralmente grande seguradoras. Quando os mutuários deixaram de pagar suas hipotecas, a seguradora AIG possuía uma grande parcela deste mercado, e não conseguiu honrar todas as suas obrigações. Neste caso o governo federal teve de emprestar fundos para a seguradora para evitar o agravamento do colapso financeiro. Outros investidores e especuladores não conseguiram se antecipar racionalmente a estes movimentos e ajustar suas carteiras de forma a evitar o colapso do setor financeiro e outros desarranjos de caráter sistêmico. E muitas vezes o fizeram de forma a reforçar a instabilidade inicial.

A crise foi magnificada pela existência de outros derivativos mais

complexos. Estes incluem uma família de instrumentos derivativos de características semelhantes, mas com diferentes obrigações que dão lastro a outros ativos criados a partir da agregação destas obrigações, e.g. CDO (obrigações colateralizada por dívida), CMO (obrigações colateralizadas por hipotecas), CLO (obrigações colateralizadas por empréstimos) e CBO (obrigações colateralizadas por títulos). Quando a própria CDO é utilizada para lastrear a emissão de outra CDO, tem-se uma CDO ao quadrado. Neste caso trata-se de uma carteira de títulos lastreando a emissão de outros títulos, com a própria carteira sendo financiada por meio da emissão de títulos. Estes contratos permitem utilizar um volume maior de ativos que servem como garantia ou colateral, aumentando a diversificação do conjunto e reduzindo, junto com as garantias, o risco do título, mas ao mesmo tempo alavancando as operações, já que as emissões de títulos são limitadas apenas pela demanda. Os ativos usados como colateral produzem um fluxo de pagamentos baseados em uma taxa de juros fixa para as CDOs. Os detentores de parcelas da dívida recebem um fluxo de pagamentos baseados em uma taxa variável (GOODMAN e FABOZZI, 2002). A natureza especulativa da inovação fica evidente. E na medida em que dívidas são ativos para emprestadores ou investidores e passivos para os tomadores, a rápida expansão destes papéis deixou o sistema financeiro fragilidade e sensível a flutuações nas taxas de juros. Os riscos nunca são reduzidos, apenas transferidos de carteira para carteira, ou de instituição para instituição, e em muitos casos magnificados, até que a bolha que sustenta esta ciranda estoura, gerando perdas generalizadas por todo o sistema financeiro.

Classificação de riscos e fraudes

As agências de classificação de risco de crédito, que avaliam a capacidade de pagamento de tomadores, isto é, quão arriscados são os títulos emitidos, tiveram um papel fundamental na crise. Muitas obrigações colateralizadas por hipotecas sub-prefenciais obtiveram uma avaliação de risco melhor do que grandes corporações multinacionais ou mesmo países soberanos. Induzidos por estas avaliações, ou mesmo pela proteção das permutas de risco de crédito, muitos investidores

compraram CMOs e sofreram perdas quando o nível de calote, que não correspondia ao risco efetivo, aumentou. Por outro lado, existe um claro conflito de interesses, já que investidores pagam por estes serviços, criando um incentivo para as agências emitirem avaliações favoráveis. Da mesma forma, o mercado financeiro nos EUA, e não apenas o setor sub-preferencial, é caracterizado por fraudes generalizadas. Além das fraudes no sistema imobiliário, investidores se envolveram em esquemas de pirâmides do tipo Ponzi e informação privilegiada⁷. E mesmo grandes bancos mentiram sobre a taxas de juros cobradas nos empréstimos interbancários atrelados à LIBOR, distorcendo as taxas que indexam seus custos para evitar desconfiança (The Wall Street Journal, 2008b). Ainda que verdadeira, a LIBOR simplesmente reflete o custo de empréstimos de grandes bancos com enorme poder de mercado não o preço do capital determinado pelo 'livre' funcionamento do mercado monetário⁸. Similarmente, dois fundos de proteção do banco Merrill Lynch fraudaram seus clientes e criaram as condições efetivas para transferir os efeitos do estouro da bolha imobiliária para todo o sistema financeiro, amplificando a crise.

Marcação a mercado

A crise atual gerou dúvidas sobre o uso da regra contábil de marcação a mercado ao invés do custo histórico de aquisição para precificar ativos. De fato, a marcação a mercado pode agravar situações de incerteza e desestabilizar ainda mais o setor financeiro, amplificando a crise, quando mercados financeiros evoluem para um grau maior de irracionalidade. Steve Ross, em comunicação com DELONG (2008), sugere que características empresariais intrínsecas, como conhecimento e habilidades, não podem ser negociadas no mercado, e portanto não tem valor de mercado intrínseco, apenas indireto, na capacidade de gerar rendimentos futuros. De acordo com Ross, estas características são fundamentais durante períodos de crise, quando a irracionalidade do mercado financeiro atinge o ápice e o valor de mercado de todas as empresas declinam rapidamente⁹.

Ross também nota que os valores dos ativos, ajustados ao risco, têm um componente de reversão a média, mas a marcação a mercado não capta

este aspecto. Isto não é surpreendente, dado que não se pode saber quando os preços vão reverter à média ou em que velocidade, e principalmente pelo fato de que em mercados especulativos dificilmente o preço vai permanecer na média. Este valor médio é uma construção analítica externa aos eventos e muda de acordo com a própria evolução destes eventos¹⁰. Outros problemas incluem o fato de mudanças nos valores dos ativos serem imprevisíveis, que prêmios para compensar riscos mudam de forma diferente para cada empresa, e que nem sempre os custos de capital variam proporcionalmente com mudanças nos riscos avaliados pelo mercado financeiro.

Por outro lado, os financistas não poderiam precificar o risco e o valor de muitas inovações financeiros, dada a inexistência de dados históricos para produzir estatísticas ou de expectativas 'racionalis' que pudessem antecipar corretamente resultados futuros. Da mesma forma, a engenharia financeira criou inovações tão complexas que nem mesmo os mais experientes analistas e especuladores entendem. Dado que poucos participantes entendem o que está sendo negociado, o interessante é negociar um grande volume de transações, embolsar as comissões, e passar o produto para a frente. Apenas quando a crise irrompe fica claro que, como não se pode entender o que foi negociado, não há como reviver a liquidez dos mercados para transacionar 'racionalmente' tais instrumentos. E dado que não há como precificar estes instrumentos, o uso de simulação computacional surge como solução parcial, tanto por meio de uso de informação sobre produtos similares ou por puro exercício de adivinhação. Estes métodos convencionais se tornam necessários durante períodos de maior incerteza, mas os mesmos são extremamente frágeis. Assim, se é evidente que a marcação a mercado tende a amplificar os movimentos nos preços e gerar um efeito em cascata, o problema não parece estar na regra contábil em si, e sim na especulação desenfreada e na irracionalidade dos mercados financeiros proporcionadas pela financeirização, que tornam a regra apenas uma catalizadora, embora importante, da crise.

Outras pretensas causas

Seria impossível listar e ainda mais discutir todas as causas apresentadas para a crise, dadas as limitações de espaço. Mas algumas razões popularizadas merecem um escrutínio maior. Tentou-se

argumentar, por exemplo, que Fannie Mae e Freddie Mac, empresas privadas e orientadas pelo lucro até 2008, quando foram nacionalizadas, foram igualmente responsáveis pela crise. Isso porque o governo federal dava garantias à dívida das entidades, um subsídio implícito aos empréstimos imobiliários adquiridos para securitização, o que criava um incentivo para a securitização de empréstimos sub-preferenciais. Contudo, no início as instituições apenas compravam empréstimos de clientes preferenciais, gerando títulos lastreados em hipotecas “confiáveis”. Quando os bancos de investimentos passaram a comprar de forma massiva empréstimos sub-preferenciais gerados por financeiras e a expandir a participação no mercado, a lógica concorrencial levou Fannie Mae e Freddie Mac a securitizar hipotecas sub-preferenciais entre 2006 e 2007, quando a bolha já estava prestes a explodir. Neste caso a decisão dos dirigentes e acionistas não tem nenhuma relação com as garantias governamentais, apenas com pressão concorrencial por lucros que move o capitalismo e a incapacidade de se anteciper racionalmente à possibilidade de que as garantias governamentais não poderiam cobrir todas as apostas especulativas destas entidades¹¹.

Um outro argumento sustenta que as agências de avaliação de risco (Moody's, Standard & Poors, Fitch, Finamac) falharam porque são oligopólios respaldados pelo governo, que concederia o status de ‘organizações nacionalmente reconhecidas de avaliação estatística’ apenas a um pequeno grupo de empresas, limitando a competição (The Wall Street Journal, 2008a). Contudo, o risco de um título mobiliário não depende da estrutura de mercado subjacente às firmas que o medem ou da existência de uma mera denominação legal. Um título podre é um título podre, não importa se as empresas se juntaram em um cartel lastreado em fé pública para emitir uma avaliação favorável ao mesmo. E se houvesse de fato uma distorção causada pelos fatores mencionados, nada poderia impedir investidores privados, supostamente racionais, de percebê-la. Mesmo sendo obrigados a utilizar estas agências para avaliar os riscos dos novos instrumentos financeiros, mercados efetivamente eficientes teriam como ajustar os preços dos mesmos, reduzindo a demanda e o preço pelos títulos sub-avaliados, com o conseqüente aumento do retorno para compensar pelo risco. Obviamente, isto não ocorre não porque as agências possuem um *imprimatur* oficial ou pela

ausência de concorrência perfeita, mas porque os mercados em geral, e o mercado financeiro em particular, não são eficientes (STIGLITZ e GROSSMAN, 1980). Além do mais, existe um processo normal de concentração bancária e financeira, típico do capitalismo como já antecipado por Lenin, que não se restringe ao setor de classificação de riscos. Se o problema é a estrutura de mercado, todo o sistema financeiro americano seria 'sub-preferencial', como já discutido anteriormente.

TAYLOR (2009), comissionado pela conservadora Instituição Hoover para analisar as causas da crise, obteve, não surpreendentemente, uma conclusão conservadora. Trabalhos nesta linha sugerem que as crises no capitalismo tem uma única fonte: falhas de governo¹². Taylor argumenta que o FED manteve as taxas de juros muito baixas por muito tempo, se comparadas com sua regra. Outros autores seguem a linha de Taylor e argumentam que as políticas monetárias frouxas de Greenspan provocaram a crise (FLECKENSTEIN, 2008). Argumento similar é adotado também pelo presidente do FED de Cleveland, JORDAN (1999). Jordan reafirma que as crises financeiras são inevitáveis e sempre o resultado de mal gerenciamento de riscos pelo governo. Como o FED é parcialmente um órgão do governo responsável por gerenciar riscos, a probabilidade de crises financeiras só tende a aumentar quando seus dirigentes acreditam que o FED só pode contribuir para criar crises, corroborando *cum hoc ergo propter hoc* o ponto de vista de que 'as crises são inevitáveis' na presença de um banco central¹³. O estouro da bolha e a crise subsequente atingiu até mesmo o juiz conservador Richard Posner, que concede ser esta a principal crise do capitalismo desde a Grande Depressão. Para POSNER (2009) a causa da crise está no determinante estrutural associado à desregulamentação dos mercados financeiros, entendida como uma forma de falha do governo. Aqui tem-se novamente a infalível e infalseável visão de que, quando o governo regula os mercados há perdas de eficiência, pois qualquer interferência mínima do governo é vista como uma intromissão nos negócios privados, mas que quando o governo não regula também há perdas na forma de crises, desta vez pelo próprio fato de o governo não ter interferido nos negócios privados.

Contrariando Taylor e Jordan, o presidente do Institute for International Finance (IIF) argumenta que os principais responsáveis

pela crise foram os próprios executivos financeiros, ao avaliarem mal seus riscos (IIF, 2008). Alan Greenspan, até então um ardoroso defensor do livre cambismo, em seu testemunho à comissão de supervisão e reforma governamental em 23 de Outubro de 2008, concluiu que havia algo de profundamente errado com sua filosofia do livre mercado ou neoliberalismo, que ela simplesmente não funciona (NYT, 2008). Este reconhecimento modificou a percepção e avaliação do trabalho de Greenspan à frente do Banco Central. De maestro na condução da política monetária e responsável pela prosperidade dos anos 90 com crescimento e baixa inflação, virou subitamente responsável pela crise financeira global.

BLINDER (2009) similarmente afirma que a causa principal da crise está na estrutura de compensação de executivos, com banqueiros tendo incentivos para assumirem grandes riscos com o dinheiro dos acionistas, gerando elevados retornos e compensações extremamente infladas por um curto período de tempo, até que o sistema financeiro imploda e a sociedade como um todo tenha de arcar com o prejuízo. Esta explicação, porém, é parte do problema estrutural associado à distribuição de renda.

Outra explicação responsabiliza a Lei de Reinvestimento Comunitário de 1977 (CRA), por meio da qual os bancos são obrigados a destinarem parte de seus empréstimos às comunidades onde atuam, isto é, às famílias e empresas locais. Os bancos não podem discriminar contra comunidades de baixa renda habitadas por negros, que antes eram discriminados pelo 'livre' mercado. De acordo com esta narrativa, os bancos sofreram calotes dos emprestadores sub-preferenciais por serem obrigados a emprestar recursos para estes pela LRC, gerando distorções no processo decisório sobre concessão de crédito. Contudo, os empréstimos feitos sob a LRC não perfazem uma grande fração da carteira de empréstimos bancários, e mesmo se todos os empréstimos pela CRA não fossem repagos, o impacto não deveria produzir a crise financeira da magnitude que se viu nos EUA. Além do mais, nem todos os recursos emprestados foram para emprestadores sub-preferenciais. Os bancos centrais de Boston e de São Francisco fizeram um estudo comparando as as taxas de calote de empréstimos feitos sob a LRC e todos os outros empréstimos, e concluiu que as taxas de calote eram similares (CHAKRABARTI et. al. 2009).

O Estouro da bolha, o colapso econômico-financeiro e a reação política

Dada a crescente acumulação de desequilíbrios estruturais, a existência de perturbações de ordem conjuntural, manifestações destas tendências, atuando de forma simultânea permitiu que a crise se realizasse e se aprofundasse, dando início à Grande Recessão. Após a elevação das taxas de juros em 2004 em um contexto de fragilidade financeira e o início da deflação da bolha em 2006, houve uma ampliação do desequilíbrio financeiro, pois a dívida contraída pelas famílias ficou maior que o valor do ativo financiado. Esta deflação gerou reflexos nos produtos financeiros alavancados e derivados destas operações de crédito. A passagem da forma latente da crise para a efetiva conduziu à falência de dois fundos de proteção do banco Meryll Lynch em junho de 2007, após perdas alavancadas no mercado de obrigações colateralizadas atreladas às hipotecas sub-preferenciais. O jornal *The Wall Street Journal* (2007) ilustra como estas inovações financeiras amplificaram a crise (itálicos adicionados):

“Norma CDO I Ltda., o nome completo, é um dos novos tipos de investimentos hipotecários criados nos extores do boom imobiliário nos EUA. *Ao invés de distribuir os riscos de uma expansão global do financiamento residencial, os instrumentos magnificaram e concentraram os efeitos da implosão das hipotecas sub-preferencial.* Eles estão por trás das dezenas de bilhões de dólares de desvalorização em alguns dos maiores bancos do mundo, incluindo os US\$ 9.4 bilhões anunciados na última semana pelo Morgan Stanley. Norma mostra como investidores em Wall Street, em seus esforços para manter um mercado lucrativo funcionando, levaram uma boa idéia muito longe. Criado sob encomenda de um fundo de proteção de Illinois para uma aposta feita sob medida em hipotecas sub-preferenciais, o veículo veio a existir por meio de Merrill Lynch & Co., e um grupo de parceiros pouco conhecidos. *Em seu uso de novos derivativos, Norma contribuiu para um mercado especulativo que tornou minúsculo o valor das hipotecas sub-preferenciais no qual estava baseado.* Ele foi também parte de uma corrente de investimentos relacionados a hipotecas que assumiram posições casadas. *A prática gerou taxas para um punhado de grandes bancos. Mas, dizem os críticos, criou pouco valor para os investidores ou a economia em geral.*”

“Todos estavam passando o risco para o próximo negócio and mantendo-o dentro de um sistema fechado”, diz Ann Rutledge, chefe da Consultoria R&R, uma consultoria de finanças estruturadas em Nova York. “Se você assume meu risco e eu assumo o seu, nós podemos dizer o que quer que seja sobre o valor dele e gerar desta forma comissões. *É como...criar valor artificialmente*”.

O estouro da bolha imobiliária generalizou perdas. A partir de então os fundamentos psicológicos dos mercados financeiros ruíram, a confiança desapareceu e o sistema de crédito congelou, levando a uma série de falências em função da marcação a mercado. Quando o governo americano adotou a política de *laisser faire* com o Lehman Brothers ao final de 2008, ignorando que as perdas estavam imbricadas com outros setores e instituições, a situação se deteriorou ainda mais, levando o capitalismo estado-unidense às fronteiras de uma nova depressão. A adoção de uma política de livre mercado, que raramente funciona mesmo em períodos de menor pressão, durante uma grave crise financeira, ampliou seu potencial desestabilizador. A quebra do Lehman Brothers aumentou o desespero dos agentes, dada a alavancagem e a ramificação de seus passivos por todo o sistema financeiro global. O banco de investimento Bear Sterns também faliu e o Merrill Lynch foi vendido compulsoriamente para o Bank of America, marcando o fim de Wall Street como conhecida até então. O Goldman Sachs, onde o secretário do Tesouro Hank Paulson trabalhou por muitos anos, foi socorrido indiretamente pelo governo por meio de empréstimos de US\$ 85 bilhões à AIG, dado que a seguradora tinha um enorme passivo acumulado na venda de permutas de risco de crédito. Ao injetar recursos na seguradora o banco central impediu um forte calote nas obrigações que a mesma devia ao Goldman Sachs. E novas operações de socorro e um plano para retirar os ativos tóxicos dos balanços das instituições financeiras, TARP, foram necessários, dado o volume de fundos em risco. Cerca de 400 bancos faliram desde 2008, enquanto outros foram socorridos ou parcialmente nacionalizados pelo governo, com os contribuintes tendo de arcar com parte dos custos deste socorro financeiro a instituições que são consideradas grandes demais para falir.

Com o aprofundamento da crise, muitos segmentos financeiros cessaram completamente de funcionar, com as perdas alavancadas

dizimando valores e liquidez. Outros voltaram a funcionar de forma forçada após atuações do FED, como no mercado de letras comerciais (commercial paper), essencial para muitas empresas captarem crédito de curto prazo. Muitos instrumentos, antes considerados extremamente líquidos e seguros, como títulos com taxas determinadas em leilões (ARS), papéis de longo prazo que se comportam como papéis de curto prazo pelos contínuos lances dos potenciais compradores, se mostraram ilíquidos e arriscados. Alguns fundos mútuos do mercado monetário, como o First Reserve Fund, com carteiras de investimentos supostamente seguras e líquidas, tiveram uma redução no valor líquido de seus ativos abaixo de US\$ 1 pela primeira vez na história.

Alan Greenspan, Paul Krugman e Joseph Stiglitz, propuseram a nacionalização temporária dos bancos insolventes no auge da crise. MOSELEY (2009) propôs a nacionalização permanente dos mesmos, argumentando que os problemas voltariam em maior escala com a reprivatização dos bancos após a socialização das perdas dos mesmos. Como a crise está longe de ser debelada, e ainda há preocupações com o risco de calote das hipotecas comerciais, das dívidas bancárias e das dívidas soberanas na Europa aumentar, dizimando as recentes injeções de capital nas instituições financeiras, uma nova onda de quebra e falências pode levar o setor financeiro ao colapso completo, e a nacionalização se tornará inevitável.

Estes eventos foram antecipados por Wojnilower em seu clássico artigo sobre crises de crédito nos EUA (WOJNIIOWER, 1982): sempre que instituições financeiras erram em suas avaliações de risco e exageram na alavancagem, as opções se tornam ou o colapso completo do sistema financeiro, e dada a centralidade das relações monetárias e financeiras no sistema capitalista, do sistema econômico como um todo, ou o socorro do governo às instituições financeiras. Obviamente, o governo geralmente socorre estas instituições com auxílio financeiro, socializando as perdas. O aspecto a ser considerado é o tamanho das instituições. Ser considerado grande demais para falir é uma forma de seguro, econômico e político, típica do capitalismo, derivadas das tendências normais à concentração e centralização de capitais. As perdas potenciais não funcionam como freios à especulação das grandes instituições financeiras, enquanto os elevados ganhos temporários nunca

são totalmente ameaçados e permanecem privados¹⁴. A alternativa seria deixar grandes instituições, tornadas grandes pela própria dinâmica capitalista, mas com balanços interrelacionados com toda a economia, falir e levar o sistema econômico ao colapso. A própria crise acelerou o processo de concentração e centralização, recriando o problema em bases ainda maiores. O Bank of America comprou o Countrywide e o Merrill Lynch, o JP Morgan Chase comprou o Washington Mutual, e Wells Fargo adquiriu o Wachovia. A mundialização financeira permitiu que a crise se alastrasse para outros países, seguindo um padrão similar ao dos EUA.

De acordo com o NBER, a crise financeira levou à recessão, que teve início em Dezembro de 2007. Muitas famílias perderam suas residências, a produção foi reduzida e a taxa de desemprego, ainda que não tenha atingido os níveis da Grande Depressão na medida oficial, cresceu rapidamente e permanece elevada em muitos países, inclusive nos EUA, onde o mercado de força de trabalho é considerado flexível. Muitas empresas foram fechadas, destruindo capital, mas não a ponto de eliminar o excesso de superprodução de capital e mercadorias mencionados anteriormente. O FED reduziu as taxas de juros e a economia não respondeu. Quando a forte injeção de liquidez nos bancos pelo FED reduziu as taxas do mercado interbancário a quase 0%, caracterizando uma situação de armadilha da liquidez, reforçada pelo fato de os bancos acumularem um grande volume de reservas, foram propostas medidas de facilitação quantitativa.

Com o fracasso das tentativas iniciais de expansão monetária, o governo passou a tentar a reativação econômica por meio de políticas fiscais, em um contexto de elevado endividamento. No início de 2008 o governo Bush cortou os impostos para os contribuintes de maior renda para estimular a economia, de acordo com o modelo de distribuição “de cima para baixo” (trickle down). A economia não se estabilizou. Apenas a ampliação dos gastos públicos, já sob a presidência de Obama, conseguiu evitar a queda livre da economia para a Depressão, que entrou em um processo de prolongada estagnação. Contudo o desequilíbrio fundamental associado a desigualdade não é eliminado pelos contínuos déficits orçamentários, que apenas postergam o ajuste e repõem em condições cada vez mais acentuadas os potenciais problemas associados a uma superprodução¹⁵. O

agravamento e a continuidade da crise e a necessidade de respostas políticas mais agressivas deixou evidente que os mercados não se auto-ajustam, ou que talvez um período de 10 ou 20 anos seja muito longo para o longo prazo cronológico dos seres humanos, cuja expectativa de vida não alcança 80 anos para a maior parte dos países. Outras soluções propostas incluem medidas regulatórias do sistema financeiro. Certamente, estas medidas poderiam minorar o problema estrutural associado à desregulamentação. Mas não fica claro como a questão da financeirização e principalmente da distribuição de renda seria solucionada.

Da crise econômico-financeira à crise da teoria econômica

Outro aspecto da crise, com implicações estruturais e conjunturais, diz respeito à economia ortodoxa. Este aspecto não escapou a Keynes em sua análise da Grande Depressão na *Teoria Geral* (minha ênfase):

“Além do mais, acontece que as características do caso especial assumido pela teoria clássica não são estas da sociedade econômica em que efetivamente vivemos, com o resultado que seu ensino é equivocado e **DESASTROSO** se nós tentarmos aplicá-la aos fatos da nossa experiência. (Keynes, 1983, cap. 2)”

Não há dúvidas de que o neoliberalismo foi uma tentativa de aplicar os ensinamentos da escola [neo]clássica ‘aos fatos da nossa experiência’. É preciso enfatizar o termo ‘tentativa’. O livre mercado é um conceito abstrato referente a um estado puro, ideal, e por consequência, inatingível no mundo real. Mas pode-se sempre tentar aplicar estes princípios afastados da realidade por meio de políticas e medidas governamentais – daí a importância central do poder – e o resultado é geralmente insatisfatório, quando não totalmente desastroso como na crise atual¹⁶. Krugman, em palestra recente na LSE, afirmou que a macroeconomia ortodoxa atual é no melhor dos casos ‘espetacularmente inútil’, e no pior caso ‘positivamente prejudicial’. FINE E MILONAKIS (2011) igualmente apontam para a crise do mainstream e as tarefas dos economistas políticos.

MASKIN (2010) explicita um desconhecimento total da crise ao defender a visão ortodoxa. Ele sugere uma teoria de crises bancárias para entender uma crise financeira em que corridas bancárias foram mínimas. Este descompasso entre teoria e realidade levou Krugman a denominar o período corrente a 'era obscura da macroeconomia' e a se perguntar como os economistas puderam errar tão feio na prevenção e explicação da crise (KRUGMAN, 2009a e 2009b). Krugman se refere à macroeconomia de equilíbrio com expectativas racionais, principalmente a teoria dos ciclos econômicos reais, os novos Clássicos e os novos Keynesianos, além da hipótese dos mercados eficientes. Todas estas teorias estão baseadas ou 'fundamentadas' na microeconomia neoclássica, o que também levanta, ou pelo menos deveria levantar, dúvidas sobre este ramo da teoria. Krugman argumenta que a irrelevância da teoria econômica ortodoxa se deve ao fato de os economistas ortodoxos confundirem beleza matemática com a verdade. LEVITT (2009) justifica que, dada a insuficiência de dados macroeconômicos 'confiáveis', os macroeconomistas ortodoxos estão preocupados apenas em resolver problemas matemáticos - isto é, reproduzir modelos com fundamentos microeconômicos neoclássicos. A macroeconomia da irrelevância conduz à irrelevância da macroeconomia convencional para entender os fatos da experiência.

Todas estas análises críticas da economia ortodoxa enfatizam a dificuldade de explicar e prever a possibilidade de crises profundas nas economias capitalistas. Se a previsão precisa da eclosão de crises em geral é impossível, o que se pode fazer é considerar a possibilidade das mesmas a partir da acumulação insustentável destes desequilíbrios estruturais e o desenvolvimento de desajustes conjunturais que tornaram as crises financeiras mais frequentes. Uma bolha especulativa de US\$ 8 trilhões de dólares não poderia ser facilmente ignorada, como notou recentemente a rainha do Reino Unido. CABALLERO (2010) argumenta no simpósio sobre macroeconomia e crise financeira, organizado pelo *Journal of Economics Perspectives*, que é tautológico dizer que uma crise profunda jamais poderia ser prevista, já que se a crise pudesse ser prevista ela não seria tão severa. Em seguida ele discute as relações - ou falta de - entre os modelos de equilíbrio geral estocásticos e dinâmicos e finanças corporativas, mas não discute a

questão fundamental de porque as crises não são tratadas pelos manuais ortodoxos de economia, mesmo sendo recorrentes e cada vez mais frequentes. É então sintomático que se organize um simpósio sobre a crise *ex post* e não se tenha percebido a bolha quando esta estava se formando. Pelo contrário, os macroeconomistas ortodoxos discutiam 'a grande moderação' às vésperas do colapso. Robert Lucas, pai da moderna macroeconomia de equilíbrio, afirmou que o ciclo econômico estava resolvido, e que portanto qualquer evolução econômica de 'livre' mercado seria automaticamente sustentável, no sentido de não gerar flutuações excessivas e persistentes no produto. Os autores que foram perspicazes para notar, direta ou indiretamente, este processo em termos da sua sustentabilidade no longo prazo, como Mézáros, Wolff, Roubini, Shiller, Stiglitz e Dean Baker, entre outros, acabaram por antecipar a ocorrência da crise e suas consequências. Robert Shiller, por exemplo, na segunda edição de sua obra *Exuberância Irracional*, mostra claramente a formação da bolha no mercado imobiliário americano. Como ainda não se inventou um mecanismo de sustentação continuada de bolhas, estas acabam por estourar, e quando isto ocorre há uma grande possibilidade de consequências negativas para a economia real.

Dada a evidente inadequação da economia ortodoxa, KALETSKY (2009a e 2009b) e BOUCHARD (2008) culpam os economistas neoclássicos pelo desastre financeiro e propõem a necessidade de uma revolução na economia¹⁷. Ou seja, a teoria econômica que advoga o livre-cambismo é parte orgânica da crise, estando enraizada tanto nos seus aspectos estruturais como conjunturais. Estruturais na medida em que defende a desregulamentação e liberalização financeiras, dada a ineficiência na alocação da poupança global com mercados regulamentados. Já o fenômeno da financeirização é aparentemente totalmente desconhecido destes autores, mas seria facilmente justificado em termos de aumento da eficiência no gerenciamento de riscos, redução dos custos de transação, aumento da informação, etc. A teoria da distribuição fornece uma justificativa para a concentração de renda e riqueza. Ainda mais importante, a crescente diferença entre produtividade e compensação real dos trabalhadores nos EUA, que vem ocorrendo por um período histórico longo o suficiente para caracterizar um longo prazo cronológico, não cabe no arcabouço teórico

ortodoxo, já que nesta teoria a compensação é sempre determinada pela produtividade no longo prazo. Assim, MANKIWI (2006) enfatiza apenas os períodos para os quais a divergência entre produtividade e compensação é reduzida e que portanto supostamente corroborariam a teoria neoclássica da distribuição, ignorando a verdadeira tendência de longo prazo desde os anos 1980¹⁸. Como não existe na ortodoxia um problema de distribuição, não se fazem as necessárias mediações entre o crescimento da desigualdade e a dinâmica econômica e financeira que deriva da mesma.

Ainda sobre este problema estrutural, no caso dos contratos existe uma assimetria dependendo da classe social envolvida, assimetria essa que reforça a transferência e a concentração de renda por trás da desigualdade de rendimentos nos EUA. No caso dos rentistas, existe o princípio da santidade dos contratos. Não podem ser modificados nem desrespeitados. Quando a seguradora AIG argumentou que deveria pagar bônus milionários para os executivos que levaram a companhia à beira da falência, mesmo após receber uma capitalização bilionária do governo federal, o argumento empregado na defesa dos bônus foi que os pagamentos estavam estipulados em contratos, e que portanto deveriam ser honrados. Houve uma forte reação quando o governo, ao se tornar o novo 'proprietário' ou acionista majoritário, tentou impedir tais pagamentos. Mas quando as montadoras General Motors e Chrysler propuseram reduções salariais, e de benefícios e direitos trabalhistas *estipulados em contrato* aos trabalhadores, sob pena de perderem postos de trabalho, não houve similar reação. As consequências distributivas são óbvias¹⁹.

As relações da teoria ortodoxa com os desenvolvimentos conjunturais ocorrem na medida em que as inovações são sempre consideradas desejáveis e que os mercados se auto-regulam na ausência de intervenções governamentais. Bolhas financeiras seriam difíceis de se perceber, pois mercados eficientes sempre tendem ao equilíbrio dado pelos fundamentos reais no longo prazo. Fraudes seriam aspectos inevitáveis, mas irrelevantes, cujos custos de prevenção seriam maiores que os benefícios. Avaliações equivocadas de risco derivam da falta de concorrência produzida pelo governo. Os mercados sempre determinam os preços de forma eficiente, e portanto a marcação a mercado seria

desejável em qualquer circunstância. A teoria dos mercados eficientes assume que transações voluntárias entre agentes privados são ou socialmente ótimas pela condução da mão invisível ou irrelevantes se não criam produtos úteis. Assim, valores artificiais isolados são facilmente descartados pelo sistema financeiro, na ausência de ações do governo que tornem o problema maior. Com relação às inovações financeiras, MILLER avaliou os desastres financeiros causados pelos derivativos no início da década de 1990 da seguinte forma (1997, p. 24, *italicos adicionados*):

“Se, por outro lado, notas estruturadas, CMOs e opções exóticas não preenchem um vazio – não ajudam a completar o mercado, como diriam os economistas, então elas devem deixar de existir de forma definitiva. E a eliminação das mesmas não deve ser vista como um custo social, mas como um dos benefícios sociais associados aos recentes desastres causados pelos derivativos. *Em suma, uma demonstração vivida (como se ainda fosse necessário) que nossos mercados e instituições financeiras são plenamente capazes de reconhecer e rejeitar ‘dejetos radioativos’ sem intervenção de reguladores do governo.*”

Os mercados financeiros não apenas não foram capazes de eliminar os dejetos radioativos que produzem, e nem poderiam, já que havia incentivos privados em mantê-los, como continuaram produzindo lixo tóxico em larga escala, inundando o sistema financeiro global. A história financeira do capitalismo levanta dúvidas sobre a capacidade de mercados dominados pela lógica especulativa em se depurarem e eliminarem sem grandes perturbações os instrumentos inúteis criados por instituições financeiras privadas. Estes mesmos instrumentos geram lucros elevados no curto prazo para aqueles que sabem como vendê-los, muitas vezes a investidores supostamente racionais e capazes de compreendê-los e entenderem as consequências de os terem em suas carteiras. Mas a história econômica não tem sido muito utilizada pelos economistas ortodoxos²⁰. Se o critério proposto por Milton Friedman para adjudicar entre diferentes teorias econômicas, a capacidade das mesmas em efetuar previsões acuradas independentemente de quão irrealistas sejam as hipóteses do modelo, fosse aplicado à teoria dos

mercados eficientes que serve de base para a conclusão de Miller, a mesma não passaria no teste. Robert Shiller afirma que a teoria dos mercados eficientes foi um dos erros mais importantes na história do pensamento econômico (FOX, 2009, p. 197).

Apesar das inegáveis inconsistências e discrepâncias com o mundo real, não se pode falar de uma crise interna na economia ortodoxa, dada a própria natureza da produção social das teorias econômicas. Prova disso é que os economistas ortodoxos não se convenceram da irrelevância de seus modelos em entender e explicar a crise (NYT, 2009). Na medida em que há uma crise, trata-se de uma crise de percepção social da inadequação da ortodoxia, mas que não redundará em mudanças profundas na forma como a economia é ensinada, ou na revolução postulada por Kaletsky, já que a principal função exercida pela teoria ortodoxa é ideológica. Mesmo que tenha implicações materiais, a mesma se nutre da continuidade de uma certa forma de organização sócio-econômica chamada de capitalismo.

Todavia, a revolução reclamada por Kaletsky não é necessária em termos de conteúdo. Qualquer alteração no corpo de conhecimento científico vai necessariamente encontrar aspectos já desenvolvidos pela economia heterodoxa, pois as recém-descobertas críticas ao mainstream têm sido formuladas há décadas. E isto se torna mais evidente durante períodos de crise, quando as vozes dissonantes da heterodoxia ganham um maior interesse, dada a ausência de respostas convincentes por parte dos economistas ortodoxos. Este vazio cria oportunidades, ainda que temporárias. Por exemplo, muitas perguntas sem resposta foram direcionadas para Minsky e sua hipótese da instabilidade financeira. De fato, a heterodoxia oferece importantes paradigmas alternativos para entender as características fundamentais de uma economia capitalista e não apenas os aspectos perversivos que conduzem a falhas contínuas na operação do sistema econômico. Minsky aprofundou o conhecimento sobre as finanças capitalistas nas flutuações cíclicas, e sua hipótese da instabilidade financeira é empregada por Kindleberger para entender episódios de crises financeiras para um longo período histórico. Keynes enfatizou a instabilidade cíclica do capitalismo, enquanto Kalecki enfatizou a importância do conflito distributivo para se entender a dinâmica estrutural e conjuntural do capitalismo.

Obviamente, não apenas os economistas trabalhando nesta tradição têm algo a dizer sobre o capitalismo em geral e sobre o capitalismo contemporâneo em particular. STRANGE (1986) prescientemente comparou o desenvolvimento do sistema financeiro nos anos 80 a um cassino. Isto antes da explosão dos instrumentos derivativos, finanças fora do balanço, títulos lastreados em ativos, securitização, obrigações colateralizadas de dívida, notas estruturadas, etc.

Da mesma forma, Marx possui uma rica teoria sobre as tendências históricas e estruturais mais gerais do capitalismo²¹. No volume III do Capital ele trata do potencial para o surgimento de crises a partir das operações de crédito, isto é, da possibilidade de crises financeiras como o impulso das grandes perturbações cíclicas do capitalismo (MARX, 1988, p. 276):

“Em um sistema de produção, onde toda a continuidade do processo de reprodução se baseia no crédito, a crise deve obviamente ocorrer – uma tremenda corrida aos meios de pagamento – quando o crédito subitamente desaparece e apenas pagamentos à vista tem validade. À primeira vista... a crise como um todo parece ser meramente uma crise monetária e creditícia... Mas a maioria dos títulos [letras de câmbio, ou faturas, que não podem ser convertidas em dinheiro] representa compras e vendas reais, cuja extensão além das necessidades sociais é...a base de toda crise.”

Da mesma forma, a citação do The Wall Street Journal sobre a amplificação da crise mostra a criação artificial de valor que contribuiu para a bolha especulativa. O valor artificial nada mais é do que o capital fictício discutido por Marx (HUDSON 2010, HENWOOD 1998). Ou seja, existem alternativas teóricas para se entender o capitalismo e suas tendências estruturais e conjunturais.

Conclusão

A Grande Depressão tem dois conjuntos de causas fundamentais. O primeiro conjunto de causas é estrutural. A liberalização e a desregulamentação financeira tornaram o sistema financeiro

extremamente frágil. A divergência entre compensação e produtividade conduziu ao endividamento e criou uma situação insustentável no longo prazo cronológico. Bolhas financeiras sustentaram a demanda nas últimas décadas, evitando que a superprodução tivesse seus efeitos sentidos com mais força. Do ponto de vista conjuntural, as fraudes na concessão de financiamentos imobiliários, os equívocos na avaliação dos riscos dos papéis lastreados em hipotecas, a concentração dos principais fluxos financeiros nas grandes instituições financeiras, tornando-as mais sensíveis a perdas com a alavancagem proporcionada pelos instrumentos derivativos, criaram uma situação potencialmente explosiva quando somada ao quadro anterior.

A crise que se acometeu sobre as economias capitalistas avançadas não se aproxima do fim. A profundidade da crise se explica pela continuidade dos problemas estruturais. Estes problemas fragilizaram a economia, enquanto os aspectos conjunturais traduziram a fragilidade em crise financeira deflagrada. A solução da crise exige uma modificação estrutural e correção das perturbações conjunturais, que estão fortemente associadas. Até o momento as soluções propostas não confrontaram os aspectos fundamentais por trás da crise, tanto a financeirização, que amplifica as perturbações financeiras conjunturais, como a crise de superprodução derivada da dupla exploração dos trabalhadores. A expansão fiscal que leva a capacidade de endividamento dos países ao limite apenas posterga a necessidade de se eliminar e desvalorizar capitais e redistribuir renda. Mesmo a regulamentação proposta não parece ser suficiente para evitar desequilíbrios, o que reflete o poder político do setor financeiro derivado da financeirização. Os aspectos conjunturais podem ser confrontados, mas a contínua existência de incongruências estruturais pode levar ao surgimento de novos desenvolvimentos que redundem em um novo agravamento da crise. Para evitar novas perdas, as instituições financeiras têm se capitalizado, muitas vezes com subsídios do governo para a venda de ativos podres, mas os problemas fundamentais permanecem, tendo em vista que os ativos não são eliminados, apenas transferidos de uma instituição para outra, e uma prolongada recessão pode varrer os novos aportes de capital em um curto período de tempo, realimentando a fragilidade e a instabilidade do sistema financeiro e conduzindo a uma nova depressão.

Esta possibilidade sugere que a visão ortodoxa é limitada e geralmente conduz a resultados econômicos negativos. Como argumenta o relatório da BROOKINGS INSTITUTION (2011), na nova configuração do capitalismo nos países avançados os bancos centrais precisam focar na estabilidade financeira e na formação de bolhas e menos em metas inflacionárias. Mas isto requer que estas instituições tenham uma independência, não de governos perdulários, e sim principalmente dos especuladores que precisam de volatilidade para assumir riscos e colocam em risco todo o sistema econômico. Do contrário, o governo seguirá socorrendo estas instituições, e os economistas ortodoxos vão seguir simplesmente justificando esta enorme transferência de renda e riqueza dos trabalhadores para o setor financeiro. E políticas que modificam a distribuição de renda e riqueza em favor dos segmentos de maior renda podem contribuir para aprofundar os desequilíbrios estruturais e instabilidades conjunturais típicos de uma economia capitalista.

Obviamente, o potencial aprofundamento da crise econômica, que superficialmente parece já estar ocorrendo, tende a aumentar a rejeição ao capitalismo, principalmente o capitalismo desenfreado e desregrado que se tentou impor aos trabalhadores nos EUA e no resto do mundo e aumentar a aceitação de alternativas, ainda que sejam formas mais reguladas de capitalismo, com uma extensa rede de proteção social de caráter necessariamente temporário. As consequências seriam uma coerente rejeição do mainstream. Significa isto que o ensino ou a pesquisa de economia devera mudar em breve? Dificilmente, dadas as condições atuais de produção e reprodução das teorias econômicas ortodoxas. Mais importante ainda, a confiança na capacidade dos mercados se auto-regularem e auto-corrigirem cumpre uma função ideológica que pode cessar apenas com o fim da estrutura econômica que a sustenta. Grandes grupos capitalistas financiam institutos e programas de pesquisa ortodoxa, e muitos economistas ortodoxos estão na folha de pagamentos de grandes instituições, como mostrado no documentário 'Trabalho interno'. Cabe aos economistas políticos seguirem avançando no entendimento do funcionamento do capitalismo e na crítica do mesmo. A transformação da forma dominante de organização sócio-econômica é condição *sine qua non* para a mudança das idéias dominantes que nela se sustentam.

Abstract

This paper discusses some of the causes and consequences of the financial crisis that hit the advanced capitalist economies in 2007, with particular emphasis on the United States. The work differentiates the long-term structural causes that started in the 1970s, from the short- and medium-term causes that began in the 1990s and 2000s. Finally, the articles brings forth the contribution of orthodox economic theory to the potential and realization of the crisis, as well as the likely impacts of the crisis on the economic thought.

Key words: crisis, finance, United States, economic theory.

Referências

- ALLEN, Franklin e Douglas GALE. *Understanding financial crises*. Nova York: Oxford University Press, 2007.
- ALVI, Sahil. *Efficient markets do not exist: A primer on perpetual market disequilibrium hypothesis*, 2010. Acesso em 20/11/2011. Disponível em: <http://seekingalpha.com/instablog/668504-sahil-alvi/86211-efficient-markets-do-not-exist-a-primer-on-perpetual-market-disequilibrium-hypothesis>
- BEBCHUK, Lucian, Alma COHEN e Holger SPAMANN (2010) The wages of failure: executive compensation at Bear Stearns and Lehman 2000-2008. *Yale Journal on Regulation*, Vol. 27, pp. 257-282, 2010.
- BLINDER, Alan. *Crazy compensation and the crisis*. The Wall Street Journal, p. A15, 28 de Maio de 2009.
- BRENNER, Robert. *The economics of global turbulence*, Nova York: Verso, 2006.
- BROOKINGS INSTITUTION. *Rethinking central banking*. Washington DC, 2011
- CABALLERO, Ricardo J. Macroeconomics after the crisis: Time to deal with the pretense-of-knowledge syndrome. *Journal of Economic Perspectives*, 24(4): 85-102, 2010.
- CHAKRABARTI, Pabral, David ERICKSON, Ren S. ESSENE, et al. (eds.) *Revisiting the CRA: perspectives on the future of the community*

- reinvestment act, Federal Reserve Banks of Boston and San Francisco, Fevereiro, 2009.
- DAS, Satyajit. *Surreal realities of the CDS market*. RGE Monitor, 2009. Acessado em 20/11/2011. Disponível em: http://www.rgemonitor.com/financemarkets-monitor/255319/satyajit_das_on_lehman_cds_settlement_epilogue
- DELONG, Brad. *On the defects of mark-to-market accounting*, 2008. Acesso em 26/11/2011. Disponível em: <http://delong.typepad.com/sdj/2008/12/on-the-defects.html>
- EICHENGREEN, Barry e K.H. O'ROURKE. *A tale of two depressions*, 2009. Acesso em 26/11/2011. Disponível em: <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/3421>
- FINE, Ben e Dimitris MILONAKIS. 'Useless but true': economic crisis and the peculiarities of economic science. *Historical Materialism*, 19.2, pp. 3-31, 2011.
- FOSTER, John Bellamy and Fred MAGDOFF. *The great financial crisis – causes and consequences*. Nova York: Monthly Review Press, 2009.
- FOX, Justin. *The myth of the rational market – A history of risk, reward, and delusion in Wall Street*. Nova York: HarperBusiness, 2009.
- FLECK, Susan, John GLASER and Shawn SPRAGUE. The compensation-productivity gap: a visual essay. *Monthly Labor Review*, January, 2011.
- FLECKENSTEIN, William. *Greenspan's bubbles: The age of ignorance at the federal reserve*. Nova York: McGraw-Hill, 2011.
- FRANK, Thomas. *How dysfunction helps the GOP- The party says its own mistakes prove government can't work*. The Wall Street Journal, p. A11, 1 de Julho de 2009.
- GALBRAITH, James. *The predator state – How conservatives abandoned the free market and why liberals should too*. Nova Iorque, The Free Press, 2007.
- GOODMAN, Laurie e Frank FABOZZI. *Collateralized Debt Obligations – Structures & Analysis*. Nova York, Wiley Finance: 2002.
- GROSSMAN, Sanford J. e Joseph E. STIGLITZ. On the Impossibility of Informationally Efficient Markets. *The American Economic Review*, Volume 70, Issue 3, 1980.
- HENWOOD, Doug. *Wall Street – How It Works and For Whom*. Nova York,

- Verso, 1998.
- HUDSON, Michael. From Marx to Goldman Sachs: The fictions of fictitious capital, and the financialization of industry. *Critique*, Vol. 38, Issue 3, 2010.
- INTERNATIONAL BUSINESS TIMES. Nouriel 'Dr. Doom' Roubini: 'Karl Marx was right'. 13 de Agosto de 2011.
- INSTITUTE FOR INTERNATIONAL FINANCE (IIF). Final Rreport of the IIF committee on market best practices, 2008.
- JORDAN, Jerry. *Financial crises and market regulation*. Federal Reserve Bank of Cleveland, 1999.
- KALETSKY, Anatole. Goodbye homo economicus. *Prospect Magazine*, April, p. 157, 2009a.
- _____. Economists are the forgotten guilty men. Times Online, 5 de Fevereiro, 2009b.
- KEYNES, J. M. *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- KRUGMAN, Paul. *Hangover theorists*, 2008. Acesso em 2/9/2011. Disponível em: <http://krugman.blogs.nytimes.com/2008/12/27/hangover-theorists/>
- _____. *A dark age of macroeconomics*, 2009a. Acesso em 2/9/2011. Disponível em: <http://krugman.blogs.nytimes.com/2009/01/27/a-dark-age-of-macroeconomics-wonkish/>
- _____. *How did economists get it so wrong?* New York Times Magazine, 2 de Setembro, 2009b.
- LENIN, Vladimir. *Imperialismo: Etapa Superior do Capitalismo*. Campinas, FE/UNICAMP, 2011.
- LEVITT, Steven. *The anti-macroeconomics roar grows louder*. 2009. Acesso em 20/10/2011. Disponível em: <http://freakonomics.blogs.nytimes.com/2009/06/03/the-anti-macroeconomics-roar-grows-louder/>
- MAGNUS, George. *The convulsions of political economy*. UBS Investment Research, 2011.
- MANKIWI, Gregory. *Macroeconomics*. 6ª Edicao. Nova York, Worth Publishers: 2006.
- MARTHINSEN, John. *Risk Takers: Uses and Abuses of Financial Derivatives*. Nova York, Prentice Hall: 2005.

- MARX, Karl. *O Capital*, Vol. III. 3a edição. São Paulo, Nova Cultural: 1988.
- MASKIN, Eric. *Eric Maskin on economic theory and the financial crisis*. 2010. Acesso em 16/12/2011. Disponível em: <http://thebrowser.com/interviews/eric-maskin-on-economic-theory-and-financial-crisis?page=3>
- MÉSZÁROS, István. The Structural Crisis of Politics. *Monthly Review*, Volume 58, Issue 04 (September): 2006.
- MILLER, Merton. *Merton Miller on Derivatives*. Nova York, Wiley: 1997.
- MOSELEY, Fred. Time for permanent nationalization - If the big banks are 'too big to fail', they should be public. *Dollars & Sense Magazine*, Março-Abril, 2009.
- THE NEW YORK TIMES. *Greenspan concedes errors on regulation*. 2008. Acesso em 29/11/2011. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2008/10/24/business/economy/24panel.html>
- THE NEW YORK TIMES. *Ivory tower unswayed by crashing economy*. 2009. Acesso em 30/10/2011. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2009/03/05/books/05deba.html?pagewanted=all>
- OECD. *Annual Report 2009*. Paris, 2009. Acesso em 25/5/2011. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/38/39/43125523.pdf>
- PHILLIPON, Thomas e Ariell RESHEF. *Wages and human capital in the US financial industry: 1909-2006*. Cambridge, NBER Working Paper 14.644: 2009.
- PALLEY, Thomas. *America's exhausted paradigm: macroeconomic causes of the financial crisis and great recession*. Washington DC, New America Foundation: 2009.
- PARENTEAU, Robert W. *U.S. household deficit spending: A rendezvous with reality*. Levy Economics Institute, Public Policy Brief, 88A, 2007.
- POSNER, Richard. *A Failure of capitalism – The crisis of '08 and the descent into depression*. Cambridge, Harvard University Press, 2009.
- ROGOFF, Kenneth e Carmen REINHART. *This time is different: A panoramic view of eight centuries of financial crises*. 2008. Acesso em 30/10/2011. Disponível em: http://www.publicpolicy.umd.edu/news/This_Time_Is_Different_04_16_2008%20REISSUE.pdf
- _____ *The aftermath of financial crises*. Cambridge, NBER Working Paper 14.656, 2009.
- ROUBINI, Nouriel. *The worst financial crisis since the great depression*. RGE Monitor. 2008. Acesso em 25/5/2011. Disponível em : <http://>

- www.rgemonitor.com/roubini-monitor/253618/the_worst_financial_crisis_since_the_great_depression
- _____. e Stephen MIHM. *Crisis economics: A crash course in the future of finance*. Nova York, Penguin Press: 2010.
- RUSSELL, Ellen. *New deal banking reforms and keynesian welfare state capitalism*. Nova York, Routledge: 2008.
- SAEZ, Emmanuel e Thomas PIKETTY. Income inequality in the United States, 1913-2002. Em: A.B. ATKINSON and T. PIKETTY (eds.) *Top incomes over the twentieth century: a contrast between continental European and English-speaking countries*. Oxford, Oxford University Press, 2007.
- STOCKHAMMER, Engelbert. Financialisation and the slowdown of accumulation, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 28(5), pages 719-741, 2004.
- STRANGE, Susan. *Casino Capitalism*. Nova York, Wiley-Blackwell: 1986.
- SWEEZY, Paul. The federal deficits: the real Issues. *Monthly Review*, Abril, 1984.
- TAYLOR, John. *Getting off track – How government actions and interventions caused, prolonged, and worsened the financial crisis*. Stanford, Hoover Institution Press: 2009.
- The Wall Street Journal. *Wall Street wizardry amplified credit crisis*. 27 de Dezembro, pp. A1 and A11, 2007.
- The Wall Street Journal. *AAA oligopoly*. 26 de Fevereiro, p. A18, 2008a.
- The Wall Street Journal. *Study casts doubt on key rate*. 29 de Maio, p. A10, 2008b.
- The Wall Street Journal. *Fed sees up to \$ 599 billion in bank losses*. 8 de Maio, pp. A1-A2, 2009a.
- The Wall Street Journal. *Volcker praises the ATM, blasts finance execs, experts*. 2009b. Acesso em 30/10/2011. Disponível em: <http://blogs.wsj.com/marketbeat/2009/12/08/volcker-praises-the-atm-blasts-finance-execs-experts/>
- WOJNOWER, Alber. The Central Role of Credit Crunches in Recent Financial History. *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, pp. 277-326, Washington D.C.: 1980.
- WOLFE, Richard. *Capitalism Hits the Fan. The global economic meltdown and what to do about it*. Nova York, Olive Branch Press: 2010.

Notas

¹ Obviamente, tal escolha implica uma perda de homogeneidade explicativa que se tem quando se segue um único referencial, mas por outro lado aumenta a flexibilidade interpretativa para entender um fenômeno eminentemente complexo. Como o objetivo não é efetuar uma comparação entre as diferentes abordagens heterodoxas da crise, nem articular as diferentes visões em um todo coerente, acreditamos que esta estratégia não complete o objetivo central do artigo.

² Mészáros emprega a distinção para analisar crises políticas, mas evidentemente a diferença pode ser aplicada a outras esferas do conhecimento.

³ ROUBINI e MIHM (2010) afirmam que o sistema financeiro como um todo nos EUA é também 'sub-preferencial' ou de qualidade duvidosa.

⁴ BRENNER (2006) argumenta que existe de fato um excesso de capacidade em alguns setores, como o automobilístico.

⁵ Cabe notar que as taxas de juros nos EUA são limitado por leis anti-usura em muitos Estados. Mas a legislação não inclui empréstimos atrelados ao dia do pagamento (em que o tomador emite um cheque pré-datado para a data de pagamento do salário) ou empréstimos lastreados em penhoras de automóveis e agiotagem. E este seria um mercado prontamente acessível aos emprestadores sub-preferenciais.

⁶ A securitização foi introduzida em larga escala para resolver uma outra crise financeira relacionada ao setor imobiliário, a das associações de poupança e empréstimo dos anos 80 e posteriormente foi estendida para outras operações de crédito.

⁷ O operador Raj Rajaratnam foi acusado de obter informação privilegiada. Já Bernard Madoff e R. Allen Sanford, considerados ícones da iniciativa privada, do empreendedorismo e do livre-mercado, foram pegos em fraudes bilionárias por meio de esquemas de pirâmides financeiras. Estes banqueiros conseguiram amealhar imensa riqueza e ao mesmo tempo levar um grande número de investidores à bancarrota.

⁸ Enquanto muitas teorias ortodoxas ainda consideram a existência de mercados perfeitamente concorrenciais, Lenin sugerira uma posição monopolista ocupada pelos grandes bancos já no início do século XIX. Em seu ensaio sobre o imperialismo e a divisão socialista, Lenin argumentava que quatro ou cinco bancos gigantes manipulavam por completo a vida econômica nos EUA. Em seu clássico estudo sobre o imperialismo já propunha o o predomínio do capital financeiro. Estes aspectos têm em comum a explícita análise de relações de poder político, econômico e financeiro entre países e diferentes grupos e classes econômicas. E poder significa controle do fluxo de insumos, produtos, tecnologia, e dinheiro, além de estruturas de preços e influência sobre a política econômica que enviesam a distribuição de renda e riqueza em favor daqueles que o detêm.

⁹ Na mesma linha, Keynes supostamente afirmou que o mercado financeiro poderia permanecer irracional por mais tempo que os agentes podem permanecer líquidos, gerando perdas e contribuindo para uma contração generalizada de crédito.

¹⁰ ALVI (2010) sustenta uma avaliação similar

¹¹ Por outro lado, muitas instituições privadas não precisaram de garantias fiscais explícitas, já que existe a 'opção de venda do mico para o FED' (ou FED put) caso alguma atividade especulativa gere perdas.

¹² Ou trabalhadores reunidos em sindicatos.

¹³ Thomas Frank, colunista do *The Wall Street Journal*, sugere que esta é a estratégia conservadora: eliminar o poder regulatório e financeiro do Estado, reduzir a qualidade dos serviços públicos e depois argumentar que o Estado de fato não funciona e que deve ser novamente reduzido (FRANK, 2009).

¹⁴ Lucian BEBCHUK et al. (2010) sugerem que os banqueiros não sofreram com a elevada desvalorização dos ativos que se seguiu ao estouro da bolha, pois haviam vendido seus ativos gradualmente durante a fase de alta.

¹⁵ Paul Sweezy percebeu bem este dilema nos anos 80, quando os desequilíbrios estruturais já estavam presentes, ao escrever que (SWEETZY, 1984, p.1): "In short, today's capitalism finds itself on the horns of a dilemma: it can't live without deficits and it can't live with them." No mesmo artigo Sweezy menciona Albert Wojnilower, para quem os déficits fiscais nos EUA eram o único instrumento separando a economia de uma grande depressão (ibid.).

¹⁶ James Galbraith (GALBRAITH, 2007) argumenta que nos EUA os conservadores abandonaram a fé no livre mercado há muito tempo, dado que a prática é impossível, dedicando-se então a pilhar o Estado e adotar políticas predatórias no sentido sugerido acima por Thomas Frank.

¹⁷ Caminhando neste sentido, o especulador George Soros fundou recentemente o Institute for New Economic Thinking para financiar pesquisas contrárias ao mainstream em economia.

¹⁸ Lenin explica adequadamente esta seletividade. No prefácio à edição francesa do seu livro sobre o imperialismo, ele afirma que: "dada a infinita complexidade dos fenômenos da vida social, podem-se encontrar sempre os exemplos ou dados isolados que se queiram para confirmar qualquer hipótese".

¹⁹ A postura e a orientação anti-salário mínimo, anti-trabalho e anti-sindicato dos economistas ortodoxos sugerem que não existem teorias neutras em economia. John Cochrane, por exemplo, argumenta que a atual crise nos EUA tem um fator positivo ao criar incentivos para carpinteiros em Nevada fazerem algo mais do que bater martelo em prego (KRUGMAN, 2008).

²⁰ Um pouco antes de sua morte em 2009, Paul Samuelson recomendou o estudo sério de história econômica. E argumentou que "Macroeconomics -- even with all of our computers and with all of our information -- is not an exact science and is incapable of being an exact science." (The Atlantic, 2009).

²¹ A crise também provocou uma nova onda de interesse em Marx. Nouriel Roubini, em entrevista ao *The Wall Street Journal* em 11 de Agosto de 2011, declarou que Marx estava certo sobre o capitalismo (INTERNATIONAL BUSINESS TIMES, 2011). O economista senior

do banco UBS, George Magnus (MAGNUS, 2011), também elogiou Marx, dizendo que suas análises tem relevância para o mundo moderno. Comentando George Magnus, o jornalista Joe Weisenthal declara em tom humorado que se sabe que há um pânico quando a classe capitalista assume que Marx estava de fato correto (BUSINESS INSIDER, 2011).

Políticas públicas de combate à pobreza no Brasil: o caso do programa Bolsa Família

Lauro Matteiⁱ

Resumo

Este artigo discute o programa Bolsa Família, principal política pública em curso para combater a pobreza no Brasil. Inicialmente destacam-se os níveis atuais da pobreza, para posteriormente serem analisadas as características institucionais e os principais resultados obtidos pelo programa. Concluiu-se que o Bolsa Família tem contribuído de forma relevante na redução da pobreza, porém tendo provocado menos efeitos na redução da desigualdade de renda, item essencial pois é utilizado para mensurar a quantidade de pessoas pobres existentes no país.

Palavras-chave: política pública, pobreza, bolsa família.

Classificação JEL: I 380

Introdução

A pobreza, mesmo não sendo um fenômeno recente no Continente Latino-Americano, mostrou ser mais consistente a partir das crises econômicas que afetaram a maioria dos países da região nos anos de 1980 quando, além das deficiências estruturais do modelo de desenvolvimento econômico, os problemas sociais tornaram-se obstáculos reais para conformação de uma sociedade latino-americana mais justa e igualitária.

ⁱ Professor da UFSC.

Diante desse cenário o tema permanece na agenda pública. A Organização das Nações Unidas (ONU) definiu durante a Assembléia Geral, realizada em setembro de 2000 e que contou com a presença de 147 chefes de Estado e mais 42 representantes de governos nacionais, que um dos objetivos da "Declaração do Milênio" é a erradicação da pobreza extrema e da fome até o ano de 2015. Assim, a partir das diversas conferências globais realizadas durante a década de 1990, firmou-se um novo compromisso global para o desenvolvimento durante a referida assembléia da ONU, tendo como premissa a erradicação da pobreza e da fome.

Já a FAO/ONU lançou recentemente a "Iniciativa América Latina e Caribe sem fome", cujos objetivos são reforçar a capacidade dos países da região para implementar políticas públicas capazes de promover a erradicação da fome, ao mesmo tempo em que se procura monitorar as ações voltadas à segurança alimentar e nutricional de todos os países envolvidos com os objetivos do milênio definidos pela ONU.

Da mesma maneira, observa-se que a questão da pobreza está presente também na agenda dos governos nacionais, com implementação de ações de transferência de renda em diversos países da região. Neste caso, destacam-se o Programa Bolsa Família no Brasil; o Programa Asignación Universal por Hijo na Argentina; o Programa Família em Ação na Colômbia; o Plano de Alimentação dos Trabalhadores na Venezuela; o Plano Nacional de Alimentação no Uruguai; o Programa Chile Solidário no Chile; o Programa Local de Alimentação no Equador; o Programa Oportunidades no México, etc.

Os Programas de Transferência de Renda (Cash Transfer Programs) destinam mensalmente certa quantia monetária para as famílias classificadas como pobres ou extremamente pobres, tendo por objetivos melhorar as condições de saúde e de educação desta parte da população excluída socialmente dos mercados de bens e serviços. Para tanto, são exigidas certas responsabilidades dos beneficiários relativas aos cronogramas de execução de cada programa. De um modo geral, esses programas geralmente são políticas focalizadas a partir de dados e informações socioeconômicas sobre as famílias e domicílios, destinando recursos monetários diretamente aos beneficiários. Há, todavia, situações que incluem, além de recursos financeiros, doações de alimentos e complementos nutricionais.

Esses programas (condicionados ou não-condicionados) são classificados como programas de assistência social às famílias pobres (Rawling, 2005), podendo diferir em termos de seus objetivos, uma vez que alguns deles podem focar as ações em aspectos setoriais, enquanto outros concentram suas atividades no curto prazo visando responder a demandas imediatas, como no caso do desemprego ou no atendimento de necessidades básicas de saúde e de educação (Garrett, Bassett & Marini, 2009). Alguns programas definem, ainda, como objetivo central elevar o nível nutricional das crianças na idade pré-escolar por entender que investimentos nutricionais na pré-escola reduzem os riscos da mortalidade infantil, bem como ajudam a elevar o nível de bem-estar social (Hoddinott & Bassett, 2008).

Este estudo analisa a experiência brasileira recente com transferência de renda tomando o programa Bolsa Família como parâmetro de análise das políticas de combate à pobreza. Além desta breve introdução, o trabalho contém mais quatro seções. Na primeira delas faz-se um breve panorama da situação atual da pobreza atual no Brasil, destacando-se as tendências recentes. A segunda seção apresenta as principais características e dimensões do programa Bolsa Família, enquanto uma política que faz parte do sistema de proteção social brasileiro. A terceira seção discute as principais contribuições do Bolsa Família na redução recente da pobreza no Brasil. Finalmente, a quarta seção apresenta as considerações finais do trabalho, realçando os avanços e limites observados no programa analisado.

Pobreza e desigualdade de renda no Brasil

Mesmo que ainda permaneça em nossas mentes a ideia de que a pobreza diz respeito apenas à falta de renda, nos últimos anos diversos estudos passaram a tratar o tema da pobreza também no âmbito da falta de liberdade para se obter condições de vida satisfatórias, as quais estão relacionadas à falta de uma alimentação adequada e regular; falta de educação; falta de acesso aos serviços de saúde e de assistência social; falta de emprego; falta de habitação e de condições adequadas de saneamento; discriminação racial e de gênero, dentre outros.

Na América Latina, segundo a CEPAL (2008), a incidência da pobreza alcançava 34% do total da população da região no ano de 2007, sendo que deste percentual aproximadamente 13% vivia em condições de extrema pobreza ou indigência. Em termos absolutos isso significa que o número total de pobres atingiu naquele ano 184 milhões de pessoas, enquanto que o total de indigentes ficou ao redor de 69 milhões de pessoas. Essas informações revelam que o nível de privações da população latino-americana ainda está muito elevado, apesar da redução seguida observada na pobreza absoluta nos últimos cinco anos.

No Brasil a pobreza não é um fenômeno recente, estando presente na sociedade desde os primórdios da colonização. No entanto, ela se tornou um fator de grande complexidade social, particularmente depois das sucessivas crises econômicas que se abateram sobre o país durante a década de 1980. Daquele período até recentemente este fenômeno se espalhou por todas as unidades da federação e atingiu parcelas importantes da população total.

De acordo com IPEA (2009) em Junho de 2009 existiam aproximadamente 15 milhões de pessoas extremamente pobres no Brasil, sendo que no período entre 2002 e 2008 cerca de cinco milhões de pessoas deixaram esta condição. Registre-se, todavia, que as diferenças regionais ainda permanecem em patamares elevados. Por exemplo, a região metropolitana de Recife apresentava a maior taxa de pobreza, enquanto que a região metropolitana de Porto Alegre detinha a menor taxa de pobreza dentre todas as áreas metropolitanas do país.

A tabela 1 apresenta a redução percentual da pobreza no Brasil e na América Latina entre 1990 e 2007. Quando se considera a série integral, nota-se que a redução da pobreza no Brasil foi superior em 1.7 pontos percentuais comparativamente à América Latina. No entanto, quando se considera apenas os últimos seis anos (2002-2007), verifica-se que o percentual de redução é praticamente idêntico.

Tabela 1
Evolução % da redução da pobreza no Brasil América Latina

País/Região	% de Pobres	Redução % no período
	1990 - 2002 - 2005 - 2007	1990-2007 - 2002-2007
Brasil	44,9 - 38,2 - 34,1 - 29,0	15,9 - 9,2
América Latina	48,3 - 44,0 - 39,8 - 34,1	14,2 - 9,9

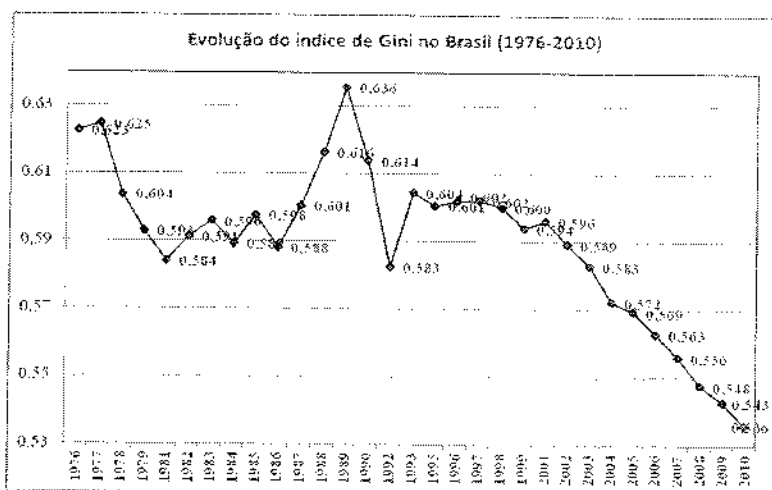
Fonte: Cepal (2007) e IPEA (2008)

No período entre 2002-2007 a renda familiar per capita no Brasil cresceu a uma taxa de 5,4% ao ano (IPEA, 2008). Mas a renda das famílias mais pobres cresceu mais comparativamente à renda das famílias mais ricas: 9% e 4%, respectivamente. Este movimento é importante quando se analisam as perspectivas da redução da pobreza através da diminuição da desigualdade de renda.

Apesar desse movimento positivo, observa-se que a desigualdade na distribuição da renda no Brasil continua muito elevada, uma vez que a parcela da renda apropriada pelos 10% mais ricos do país representa mais de 40% da renda total. Do outro lado, a metade mais pobre da população se apropria de apenas 15% da renda total (IPEA, 2008). É justamente esta apropriação desigual da renda entre as diferentes camadas sociais que faz com que o Coeficiente de Gini se mantenha num patamar bastante elevado, comparativamente aos padrões internacionais.

O gráfico 1 mostra as informações relativas à evolução da desigualdade da renda familiar per capita no Brasil ao longo dos últimos 34 anos (1976 a 2010), de acordo com o Coeficiente de Gini. Partindo de um patamar elevado no primeiro ano da série (0,623), este índice apresentou distintos movimentos ao longo do período considerado, sendo que entre 1976 e 1981 observa-se uma tendência de queda, a qual é imediatamente revertida.

Gráfico 1
Evolução do Índice de Gini, Brasil, 1976-2010



Fonte: IPEA

Com isso, verifica-se que entre 1981 e 1990 esse índice sofreu uma grande elevação, atingindo seu pico máximo (0,636) no primeiro ano da década de 1990. Neste período ocorreram algumas variações, sendo que no último ano da referida década (1999) o valor ficou ao redor de 0,600. A partir de então se verifica uma queda mais intensa e contínua desse indicador, chegando ao valor mínimo no último ano da série.

Assim, nota-se que na primeira década do século XXI o grau de desigualdade da renda do país caiu de 0,594, em 2001, para 0,536, em 2010. Este movimento é importante, uma vez que a redução da desigualdade tem um efeito direto sobre o nível de pobreza, ao aumentar o percentual da renda dos mais pobres e inverter o comportamento da renda das parcelas mais ricas da sociedade.

Na última década do século XX, constatou-se que ocorreu um declínio da pobreza, mas naquele momento esta redução foi creditada ao crescimento econômico propiciado pela implantação do Plano Real em 1994 (Rocha, 2003). A diferença para a situação atual é que a redução da pobreza esteve bastante atrelada às reduções no grau de desigualdade da renda (IPEA, 2008).

Todavia, mesmo que o ritmo atual de redução da desigualdade de renda fosse mantido, ainda assim seriam necessários mais de 20 anos

para que a desigualdade de renda brasileira atingisse a mesma faixa dos demais países com igual nível de desenvolvimento do Brasil (IPEA, 2008). Isto porque o progresso obtido recentemente fez com que o país ultrapassasse apenas cinco países dentre os 126 com informações disponíveis sobre grau de desigualdade na distribuição da renda.

Bolsa Família: do universal ao focalizado

Breves notas sobre o sistema de proteção social brasileiro

O sistema de proteção social universal no Brasil¹ começou a ser construído no período do pós-guerra, ganhando relevância durante o regime militar a partir do ano de 1964. No entanto, a política social brasileira sempre esteve subordinada as estratégias de desenvolvimento do país, especialmente durante o regime militar quando houve expansão dos gastos públicos na esfera social e o sistema de proteção permaneceu atrelado à lógica da política econômica (Henriques, 1999).

O período entre 1964 e 1988 ficou conhecido como a “estratégia conservadora” porque se combinava a expansão da oferta de bens e serviços com a centralização do processo decisório e com a regressividade dos mecanismos de financiamento, processo este assentado no uso quase que exclusivo de recursos de natureza fiscal (Fagnani, 1997). Nesta lógica, o caráter redistributivo do sistema ao longo de quase três décadas foi bastante limitado. De certo modo isto ajuda a explicar os elevados índices de concentração de renda no respectivo período.

A centralização do processo de decisão na esfera do Governo Federal foi favorecida pelo regime político de exceção, o qual impediu que organizações de representação da sociedade tivessem qualquer participação ou envolvimento na definição e condução das políticas sociais. Assim, a ausência de participação política e a falta de controle social possibilitaram ao Estado a adoção de um sistema que, com o passar do tempo, foi sendo tomado por interesses particulares e clientelistas, com impactos negativos sobre os próprios resultados das políticas sociais.

Este modelo de intervenção estatal começou a se esgotar na década de 1980. Contribuíram para isso a crise financeira internacional

que teve fortes repercussões no país e o esgotamento do regime militar. Segundo Fagnani (1999), o agravamento da crise econômica na década de 1980 potencializou as demandas sociais, ao mesmo tempo em que restringiu o espaço das ações governamentais. Com o retorno do país à normalidade política, permitiu-se que demandas sociais voltassem à agenda pública, especialmente entre 1986 e 1998, quando foi elaborada a atual Constituição do país.

A Constituição Federal de 1988 contém um capítulo específico sobre a Seguridade Social, compreendendo ações relativas à saúde, previdência e assistência social, ficando sob responsabilidade do Estado a organização do referido sistema. Além disso, definiram-se como princípios orientadores do mesmo a universalidade da cobertura, a equivalência dos benefícios e dos serviços às populações urbanas e rurais, a diversidade das formas de financiamento, e a introdução de mecanismos democráticos de gestão.

Especificamente na esfera financeira, definiram-se como fontes de financiamento do sistema nacional de seguridade social as contribuições dos empregados e dos empregadores, o Fundo de Investimento Social (Finsocial)², a parcela dos lucros líquidos das empresas³, a receita percentual de jogos, além das parcelas dos impostos arrecadados pelos governos Federal, estaduais e municipais.

Todavia, o processo de implantação deste novo sistema de seguridade social foi marcado pela fragmentação política da "Aliança Democrática"⁴, pelo clientelismo político e pela corrupção. O somatório desses fatores teve efeitos diretos sobre a eficácia das políticas sociais adotadas posteriormente à Constituição de 1988, uma vez que seus resultados no período continuaram sendo bastante limitados. Este fato, somado à continuidade da crise econômica, corroborou para que a exclusão social e a pobreza atingissem índices elevadíssimos no início da década de 1990.

Tal década inicia com o Governo Collor (1990-1992)⁵, o qual concentra seu ataque à presença do Estado na vida econômica e social. É o neoliberalismo "a La brasileira" sendo implementado a partir das forças políticas conservadoras e de falsas promessas às massas de excluídos socialmente⁶. Na área social, criaram-se obstáculos ao funcionamento dos direitos sociais outorgados pela Constituição de

1988, ao mesmo tempo em que se procurou adiar a implementação da legislação complementar que garantisse aqueles direitos sociais.

Além disso, conforme afirma Marques (1992), leis como a n.8.213/1991 acabaram gerando distorções no sistema de financiamento da seguridade social, uma vez que se permitiu que recursos desta rubrica passassem a ser mais uma fonte de custeio do Estado brasileiro, ou seja, recursos da seguridade passaram a financiar despesas orçamentárias diversas do Governo Federal.

A estabilidade econômica obtida durante o Governo Cardoso (1995-2002) esteve ancorada fortemente nos preceitos do ajuste econômico proposto pelo “Consenso de Washington”, em que a desregulamentação dos mercados, a liberalização comercial e a reforma do Estado figuravam como elementos centrais. A partir daí estavam dadas as condições para as reformas nos programas de seguridade social, uma vez que a retomada do crescimento econômico e as mudanças no papel do Estado foram consideradas essenciais para se obter melhorias na esfera social.

Registre-se que nesta lógica apareceu, ainda em 1995, a contradição central na definição das políticas sociais, uma vez que passaram a se confrontar duas posições antagônicas. Por um lado, a concepção embasada na tradição universal que consagra os direitos à saúde, educação, previdência e assistência social como direitos inalienáveis dos cidadãos tendo o Estado como portador desses benefícios e, por outro, a concepção neoliberal que enfatiza os princípios da seletividade e da focalização dos gastos públicos junto às camadas mais necessitadas da população.

É neste contexto que o Governo Cardoso lança em 1996 o programa de desenvolvimento social para o país. Nele nota-se a existência de um grupo de políticas que visava introduzir políticas focalizadas para enfrentar a “situação aguda de fome e de miséria”. Para tanto, as políticas de combate à pobreza deveriam focalizar suas ações com base em critérios técnicos de “necessidades e de eficácia”, visando a descentralização e a articulação entre as diferentes esferas governamentais (federal, estadual, municipal).

No bojo desta concepção geral começaram a ser implementados os primeiros programas de transferências de renda no Brasil a partir

de 1997, período que se verifica uma forte incompatibilidade entre os programas de ajustamento macroeconômico do país e as estratégias de desenvolvimento social do Governo Cardoso (Fagnani, 1999). Em grande medida, essa incompatibilidade ocorreu devido ao fato de que as constantes restrições ao crescimento econômico do período tiveram efeitos negativos sobre a esfera social, fragilizando as fontes de financiamento do sistema de seguridade e ampliando a exclusão social da população pobre.

Dos primeiros programas de transferência de renda ao Bolsa Família

As primeiras experiências com programas de transferência de renda no Brasil precederam os programas do Governo Federal e ocorreram inicialmente apenas em algumas localidades (Hall, 2008; IPEA 2008; Cunha & Pinto, 2008; Rocha, 2008; Soares & Sátyro, 2009). Essas experiências pioneiras, especialmente no município de Campinas (SP) e de Ribeirão Preto (SP), estavam mais assentadas na filosofia de garantia de uma “Renda Básica de Cidadania (RBC)”, a qual se constitui, segundo seus principais defensores⁷, num dos caminhos mais eficientes para se erradicar a pobreza.

Este mecanismo de política social também foi adotado pelo governo do Distrito Federal. Assim, entre 1995-1998, foi implantado um programa de transferência de renda naquela localidade geográfica batizado de “Bolsa Familiar para Educação”. Neste caso, observa-se uma proximidade com as características atuais dos CCTs, uma vez que o mecanismo da condicionalidade já passou a ser adotado como critério de expansão do programa nas primeiras experiências.

No geral, esses programas foram circunscritos ao horizonte das famílias pobres com crianças de até 14 anos de idade, as quais recebiam um complemento de renda que era variável para cada um dos casos. Para tanto, eram exigidas contrapartidas das famílias dos beneficiários no campo educacional.

Posteriormente, inspirados nas experiências pioneiras de Campinas, de Ribeirão Preto e do Distrito Federal, esses programas passaram a se proliferar por diversas regiões do país (Lavinias, 1998). No

entanto, este processo ocorreu de forma atabalhoada e sem as condições técnicas operacionais e financeiras que a implementação deste tipo de política exigia (Rocha, 2008). Com isso, muitas dessas experiências foram sendo abandonadas nos anos seguintes.

Na esfera do Governo Federal os primeiros programas de transferência de renda surgem em 1997 no âmbito do programa “Comunidade Solidária”⁸, o qual procurou promover reformas profundas na política social (saúde, educação, previdência, habitação e assistência social), visando focalizar o gasto público e aumentar sua eficiência, num ambiente de ajustes macroeconômicos que se opunham à expansão do gasto governamental na área social.

Todavia, o ambiente macroeconômico do período impôs restrições à ação do governo no âmbito das políticas sociais. Assim, entre 1995-1998, enquanto as despesas financeiras da união (juros, encargos e amortizações da dívida pública interna e externa) aumentaram de 37% para 58%, os gastos sociais passaram de 25,5% para 26% (Fagnani, 1999). Este fato ajudou a consolidar ainda mais a visão da focalização das ações e dos gastos governamentais na esfera social⁹.

Segundo esse autor, o modelo institucional e operacional deste tipo de política social foi inspirado em experiências de outros países que também adotaram programas sociais compensatórios para minimizar os efeitos negativos das políticas de ajuste macroeconômico e de reforma do Estado que foram implementadas a partir dos anos de 1990, especialmente na América Latina.

Desta forma, o Brasil, juntamente com o México, foi o país da América Latina que rapidamente passou a fazer uso das políticas focalizadas de transferência de renda como mecanismo de combate à pobreza no bojo das reformas dos programas sociais. Isto explica o fato desse país deter a maior cobertura de beneficiários e um dos maiores percentuais de gasto em toda a região.

Assim, começaram a funcionar em 2001, ainda no Governo FHC, os programas Bolsa Escola – vinculado ao Ministério da Educação -, o Bolsa Alimentação – vinculado ao Ministério da Saúde -, e o Auxílio Gás – vinculado ao Ministério de Minas e Energia¹⁰. Os dois primeiros programas tinham as seguintes contrapartidas: crianças entre 6 a 15 anos deviam ter frequência mínima de 85% nas escolas; crianças com as

vacinações atualizadas; e as mães deviam freqüentar os postos de saúde fazendo todos os exames e tratamentos necessários.

No início do Governo Lula (março de 2003) foi criado no âmbito do Ministério de Desenvolvimento Social e de Combate à Fome o Cartão Alimentação – que correspondia ao programa cupom de alimentos na versão original do Programa Fome Zero (PFZ) – também com o objetivo de transferir renda para parcelas da população que se encontrava em estado de insegurança alimentar e nutricional.

Com isso, ao final daquele ano (2003) a gestão desse conjunto de programas de transferência de renda estava caótica, uma vez que não havia coordenação política entre os diferentes órgãos governamentais e a comunicação entre os programas praticamente inexistia. O resultado é que, segundo Soares & Sátyro (2009), uma família poderia receber todos os benefícios dos quatro programas, enquanto outra que vivia nas mesmas condições de pobreza poderia não receber nenhum apoio governamental.

Visando superar esses problemas, em Outubro de 2003 foi criado o programa “Bolsa Família”, com o objetivo de unificar todos os programas sociais de transferência de renda já existentes anteriormente (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás). Além desse objetivo geral, o programa pretendia dar maior agilidade ao processo de liberação mensal dos recursos financeiros às famílias necessitadas, bem como reduzir os entraves burocráticos e facilitar o sistema de controle de recursos, visando aumentar sua transparência junto à sociedade. Com isso, inicialmente foi fixado como meta para 2004 o atendimento de 6.5 milhões de famílias; para 2005 atender 8.7 milhões de famílias; e para 2006 o atendimento de 9 milhões de famílias. Registre-se que no ano de 2009 foram atendidas aproximadamente 11 milhões de famílias, e que a meta para 2010 era atingir até 13 milhões de famílias.

De uma maneira geral, o programa Bolsa Família articula-se a partir de três aspectos básicos: ampliação dos serviços de saúde, educação e nutrição, através dos mecanismos de condicionalidades; integração dos programas de transferência renda com os demais programas de assistência e proteção social; e busca da superação direta da pobreza através da focalização das transferências monetárias decorrentes das ações governamentais.

Beneficiários, condicionalidades e gestão institucional do Bolsa Família

A Lei Federal 10.836 de 09.01.2004, que oficializou o programa Bolsa Família, definiu a família como sendo a “unidade nuclear, eventualmente ampliada por pessoas que com ela possuem laços de parentesco ou afinidade, que forma um grupo doméstico e viva sob o mesmo teto, mantendo-se pela contribuição de seus membros” (Governo do Brasil, 2004).

Nesta definição encontra-se uma das diferenças básicas em relação à sistemática dos programas anteriores, uma vez que a unidade de atendimento a partir da unificação dos programas passou a ser a família e não mais os indivíduos isoladamente. Isto foi decisivo para definição do público-alvo, bem como para evitar o processo de sobreposição de ações nas diferentes esferas governamentais.

Os beneficiários são aquelas famílias pobres que já estavam cadastradas nos programas anteriores (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás), bem como as novas famílias cadastradas em cada municipalidade, com renda *per capita* mensal de até R\$ 100,00, sendo que aquelas famílias com renda mensal de até R\$ 50,00 foram consideradas como sendo “extremamente pobres”.

Em termos de mecanismos de pagamentos, em 2004 havia dois tipos de benefícios: o básico e o variável. No primeiro caso, eram destinados R\$ 50,00 às famílias com renda mensal *per capita* de até R\$ 50,00 (extremamente pobres). No segundo caso, as famílias com renda mensal *per capita* entre R\$ 50,00 e R\$ 100,00 e com filhos de até 15 anos matriculados e freqüentando as escolas, recebiam um benefício de R\$ 15,00 por filho, sendo este tipo de benefício limitado em até três filhos por família. Com isso, o total desta transferência poderia atingir até R\$ 45,00. Desta forma, no primeiro ano do programa os benefícios agregados variavam entre R\$ 15,00 e R\$ 95,00, uma vez que as famílias extremamente pobres poderiam receber, além dos R\$ 50,00 para complemento da renda geral, até mais três benefícios de R\$ 15,00 pelas crianças matriculadas e freqüentando as escolas.

Em 2006 a renda per capita de enquadramento das famílias extremamente pobres passou para R\$ 60,00, enquanto que a das famílias pobres passou para R\$ 120,00. Assim, nota-se que os valores

das duas linhas de pobreza pela cotação do dólar de Dezembro de 2009 representavam US\$ 70,20 para as famílias pobres, e US\$ 35,10 para as famílias extremamente pobres. O benefício básico passou de R\$ 50,00 para R\$ 60,00, enquanto o benefício variável passou de R\$ 15,00 para R\$ 20,00. Com isso, a partir de 2006 os benefícios variavam entre R\$ 20,00 e R\$ 120,00 (US\$ 11,69 e US\$ 70,20).

No ano de 2009 os valores da renda familiar per capita (linhas de pobreza) foram reajustados novamente, sendo de até R\$ 70,00 para as famílias extremamente pobres e de R\$ 140,00 para as famílias pobres. Já os valores dos benefícios passaram a ser de R\$ 68,00 para as famílias extremamente pobres, enquanto para as famílias com renda per capita de até R\$ 140,00 e com filhos até 15 anos de idade freqüentando as escolas o benefício passou a ser de R\$ 22,00, sendo limitado em até três benefícios por família (até R\$ 66,00).

Além disso, foi criado um terceiro tipo de benefício no valor de R\$ 33,00 para famílias com adolescentes entre 15 e 17 anos de idade e que estejam inscritas no programa. Com essas reformulações, o valor total dos benefícios transferidos se situava entre R\$ 22,00 e R\$ 167,00. Pela cotação do dólar de Dezembro de 2009 esses valores correspondiam entre US\$ 12,86 e US\$ 97,60, respectivamente.

Estes recursos são repassados mensalmente, em sua grande maioria, para as mulheres através de um cartão magnético emitido pela Caixa Econômica Federal, banco público federal que opera e paga os benefícios do programa.

A condicionalidade é determinada ao responsável pela família e diz respeito aos seguintes itens: manter as crianças em idade escolar freqüentando as escolas; manter o sistema de vacinação das crianças atualizado; mulheres grávidas devem fazer todos os exames recomendados; e promover a alfabetização nos casos em que há analfabetos adultos entre os membros da família beneficiada.

Estas contrapartidas colocam luz sobre importante debate correlato aos programas de transferências de renda, em que se defrontam duas visões distintas. Por um lado, um grupo de autores defende que essas condicionalidades são tão importantes quanto o próprio benefício monetário, uma vez que estão incentivando a formação de capital humano. Por outro, há autores que entendem que contrapartidas

excessivas, especialmente às famílias mais vulneráveis, também poderão reforçar os mecanismos de exclusão social.

No entanto, quando o problema é tratado do ponto de vista do direito, a situação torna-se um pouco distinta. No caso do Brasil, onde a Constituição atual assegura os direitos sociais básicos (saúde, educação e assistência social), a oferta desses serviços torna-se responsabilidade do governo. Assim, nota-se que paralelamente às responsabilidades das famílias, esses programas também determinam responsabilidades aos próprios governos no sentido dos mesmos ofertarem serviços de boa qualidade nas áreas de educação, saúde e nutrição.

Do ponto de vista institucional o que difere a experiência brasileira em relação aos demais programas em curso na América Latina é que o programa Bolsa Família está amparado em Lei Federal (10.836, de 09.01.2004). Este fato é uma garantia de estabilidade e de continuidade, independentemente do governo que assumir o comando político do país.

No âmbito do Governo Federal a gestão do programa está sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que, através da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), define as regras de funcionamento do programa, estabelece os valores dos benefícios, bem como articula as parcerias entre estados e municípios.

Já a operacionalidade do programa envolve outros órgãos do próprio Governo Federal, especialmente os Ministérios da Saúde e da Educação, os quais são responsáveis pelo acompanhamento do cumprimento das condicionalidades em suas respectivas áreas de atuação. Além destes, a Caixa Econômica Federal tem importância decisiva, pois a partir dos dados cadastrais informados pela SENARC calcula a renda familiar per capita e transfere os recursos às famílias beneficiárias.

Mesmo que a Constituição do país defina que o combate da pobreza é de responsabilidade do Governo Central, o programa bolsa família buscar compartilhar responsabilidades entre as três esferas de governo (federal, estadual e municipal), especialmente na parte relativa ao cadastramento e no acompanhamento das famílias beneficiadas. Com isso, em poucos anos o programa ganhou capilaridade nacional devido à adesão das municipalidades ao mesmo. Assim, dos 5.564 municípios

existentes no país apenas quatro deles não assinaram o termo de adesão junto ao ministério, enquanto que todas as unidades da federação assinaram o referido termo. Neste termo cada município indica uma pessoa responsável pela gestão do programa no âmbito local, sendo que na grande maioria dos casos essas pessoas têm origem nas áreas de assistência social, saúde e educação.

Alguns indicadores de desempenho do programa¹¹

Um primeiro olhar sobre o desempenho do programa nos remete ao comportamento da demanda, a qual é analisada a partir dos dados fornecidos pelo Cadastro Único¹². Este cadastro é “importante porque se trata de um censo, mesmo imperfeito e incompleto, da população pobre do país. Cabe aos municípios cadastrar as famílias pobres, usando o questionário-padrão definido pela SENARC, e fazer relatório de acompanhamento das contrapartidas (Soares & Sátyro, 2009, p.11)”.

Segundo esses autores, apesar do Cadastro Único ser incompleto – porque muitas famílias pobres não foram cadastradas – e sofrer o viés de seleção – porque a capacidade de manter informações atualizadas entre os municípios é muito diferente em um país continental – ele recebeu uma adesão massiva dos governantes municipais, além de deter um percentual superior a 80% com informações completas e coerentes, fazendo dele um verdadeiro canal de comunicação entre o Estado e a população pobre.

A unificação dos diversos programas sociais e a descentralização do preenchimento dos questionários, via Cadastro Único, fez com que a demanda aumentasse continuamente nesses primeiros anos do programa. Assim, no final de 2003 ao redor de nove milhões de famílias encontravam-se cadastradas. Este número atingiu aproximadamente 15 milhões de famílias em 2006. Com isso, notou-se nos anos posteriores a 2006 a existência de um problema de subcobertura, haja vista o descompasso entre a demanda e o atendimento efetivamente prestado, conforme veremos na seqüência.

Diante da demanda verificada pelo cadastro único, a tabela 2 apresenta o comportamento da expansão dos atendimentos do programa

entre 2004 e 2011. Inicialmente observa-se que a meta para o ano de 2006 estabelecida no início (2004) foi praticamente atingida, sendo que em 2007 foram beneficiadas mais de 11 milhões de famílias. No entanto, verifica-se que no ano seguinte (2008) o número de famílias atendidas foi menor em relação ao ano de 2006¹³.

Tabela 2
Número de famílias atendidas pelo Bolsa Família

Anos	Número de Famílias	R\$
2004	6.571.839	3.791.785.038,00
2005	8.700.445	5.691.667.041,00
2006	10.965.810	7.524.661.322,00
2007	11.043.076	8.965.499.608,00
2008	10.557.996	10.606.500.193,00
2009	12.370.915	12.454.702.501,00
2010	12.778.220	14.372.702.865,00
2011	13.352.306	17.360.387.445,00

Fonte: SAGI/MDS. Dados gerados em Maio de 2012

Segundo alguns analistas, essa queda verificada na cobertura no ano de 2008 pode estar associada aos problemas conjunturais relacionados à crise financeira internacional que afetou o Brasil. Mas também não se deve esquecer que nos anos de 2007 e de 2008 o governo pode ter parado de se preocupar com a expansão da cobertura devido à redução da pobreza via crescimento da renda (Soares & Sátyro, 2009).

Como o déficit de cobertura ao final de 2008 se situava ao redor de 2,5 milhões de famílias, o Governo Federal decidiu ampliar a meta de atendimento no ano de 2010 para 13 milhões de família sem, contudo, acenar para algum ano específico em que todas as famílias já cadastradas seriam beneficiadas. As informações atuais revelam que somente no ano de 2011 o programa superou a meta fixada em 2008, ou seja, atender 13 milhões de famílias.

Obviamente que essa expansão foi fortemente condicionada pelas possibilidades de elevação do gasto público do Governo Federal. Neste sentido, é importante examinar como vem evoluindo o orçamento do programa, bem como dos demais gastos governamentais com benefícios sociais.

A tabela 3 apresenta a evolução do total de gastos públicos na área social entre 2000 e 2008, além dos gastos específicos com assistência social e com o programa Bolsa Família no mesmo período. Inicialmente nota-se que o gasto social, enquanto proporção do PIB, cresceu quase 2% ao longo do período considerado, situando-se na faixa de 13,5% atualmente (US\$ 225 bilhões). Registre-se que a maior parte do gasto social ocorre com os setores de saúde, educação e previdência social, sendo que esta última atividade consome sozinha ao redor de 40% desses gastos.

Tabela 3

O Programa Bolsa em termos de PIB, Gasto Social (GS) e Assistência Social (AS) do Governo Federal (de 2000-2008, em bilhões de US\$).

Ano	Gasto Social*		Assistência Social			Programa Bolsa Família**			
	Total	% do PIB	Total	% do PIB	% do GS	Total	% do PIB	% do GS	% da AS
2000	79	11,57	2,57	0,38	3,24	0	0	0	0
2001	91	12,08	3,07	0,41	3,38	1,03	0,14	1,13	33,59
2002	103	11,93	3,77	0,44	3,67	1,26	0,15	1,22	33,43
2003	119	12,10	4,87	0,5	4,11	1,97	0,2	1,65	40,45
2004	138	12,28	8,02	0,71	5,83	3,24	0,29	2,34	40,38
2005	157	12,63	9,15	0,74	5,83	3,74	0,3	2,38	40,88
2006	179	13,05	12,47	0,91	6,97	4,18	0,3	2,33	33,51
2007	201	13,05	14,30	0,93	7,12	4,6	0,3	2,28	32,17
2008	225	13,45	16,69	1,00	7,43	5,32	0,32	2,36	31,87

Fonte: SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal / Secretaria do Tesouro Nacional) e MDS (Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome).

Já os gastos com assistência social, aqueles diretamente voltados às populações mais pobres, representam uma proporção ainda relativamente pequena em relação ao PIB, mesmo que tenham praticamente dobrado sua participação no período analisado. Porém, quando se considera a proporção desses gastos assistenciais em relação ao gasto social total nota-se que eles mais que dobraram ao longo do período, ou seja, passaram de 3,24% em 2000 para 7,43% em 2008. Isto implicou um crescimento expressivo do montante dos recursos, passando-se de 2,5 bilhões de dólares em 2000 para quase 17 bilhões de dólares em 2008.

Do ponto de vista das transferências de renda, nota-se que após a unificação dos diversos programas em 2003 houve um forte crescimento do volume de recursos transferidos às populações pobres. Assim, a

participação do gasto do Bolsa Família em relação ao PIB passou de 0,2%, em 2003, para 0,3%, em 2008. Já em relação ao gasto social, o programa passou a responder por mais de 2% em 2008. Finalmente, observa-se também que as transferências de renda realizadas pelo programa Bolsa Família respondiam por aproximadamente 32% dos gastos em Assistência Social no ano de 2008.

Quanto ao desempenho do programa Bolsa Família, há dois grupos distintos de estudos. Um de caráter analítico geral (Hall, 2008; Medeiros et al, 2007; Kerstenetzky, 2009; Cunha & Câmara Pinto, 2008; Haddad, 2008) e outro composto por estudos mais específicos que procuram avaliar os impactos efetivos do Bolsa Família na redução da pobreza e da desigualdade (Rocha, 2008; Soares et al, 2006; Hoffmann, 2006 e 2008), bem como em outros indicadores sociais (Cedeplar, 2006, MDS, 2007). Os trabalhos deste último grupo, em sua grande maioria, estão amparados em pesquisas empíricas, onde se destacam diversos aspectos relevantes do programa.

A primeira avaliação de impacto do programa Bolsa Família em âmbito nacional foi realizada entre 2005-2006 pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), momento em que foram avaliados os impactos sobre as condições de saúde, educação e nutrição dos beneficiários do programa¹⁴.

Do ponto de vista da saúde, verificou-se que não houve impactos do programa em relação à condicionalidade de vacinação das crianças de 0 a 6 anos de idade, ou seja, o programa não mostrou ser eficiente para garantir o cumprimento dessa condicionalidade. Uma das explicações possíveis é que beneficiários do programa podem estar tendo dificuldades de acesso aos serviços de saúde¹⁵.

Na área de educação o estudo observou que a condicionalidade de frequência à escola foi atingida, sendo este quesito favorável às crianças das famílias beneficiárias do programa comparativamente àquelas famílias sem benefício. Também a evasão escolar é menor entre as crianças beneficiadas pelo Bolsa Família. Todavia na progressão escolar observou-se uma menor aprovação dos beneficiários do programa em relação ao grupo de comparação (sem o benefício).

Quanto aos gastos com consumo, nota-se que não houve efeitos do programa sobre o nível agregado do gasto familiar. Entretanto, verificou-se que houve efeitos positivos sobre os gastos com alimentação, com educação e com vestuário infantil. Segundo Soares et al (2007), o aumento no consumo alimentar pode ter sido importante para melhorar o estado nutricional das crianças.

Outro estudo de grande abrangência avaliou as condições nutricionais de 16.239 crianças com até cinco anos de idade em 277 municípios da região do Semi-Árido, envolvendo nove estados do país (Santos et al, 2007). Deste total de crianças, 35% eram oriundas de famílias que faziam parte do programa Bolsa Família. Os resultados do estudo comprovaram haver impactos significativos do programa na redução da desnutrição infantil, especialmente entre as crianças entre 6 e 11 meses de idade. Todavia, o estudo realçou também não haver um impacto considerável do programa na redução da desnutrição para as crianças entre 12 e 36 meses de idade.

Em outra perspectiva, Marques et al (2005), realizou estudo visando identificar a importância econômica do programa Bolsa Família para os municípios do país. Do total de municípios existentes no país, 4.896 fizeram parte do survey, sendo que os mesmos foram estratificados de acordo com o porte populacional, o nível de pobreza e as atividades econômicas predominantes.

Do ponto de vista regional, o estudo observou que o número de beneficiários do Bolsa Família é significativamente mais elevado na região Nordeste, comparativamente às demais regiões do país. Segundo os autores, isso ocorre devido à desigualdade de renda existente também entre as diferentes regiões do país, sendo a região Nordeste uma das que apresenta grande desigualdade.

Além disso, o estudo também constatou que em muitos municípios o programa é responsável pela dinamização das atividades econômicas, destacando-se diversas municipalidades onde aproximadamente 30% da renda da população local tem origem nas transferências do programa. Este fato permitiu concluir que, quanto menos desenvolvido for o município, maior será a importância relativa do programa Bolsa Família.

A contribuição do Programa Bolsa Família

O debate sobre a contribuição dos programas de transferência de renda para reduzir a pobreza e a desigualdade no Brasil é relativamente recente e marcado por posições relativamente distintas, as quais se explicitam mais em termos da aferição do percentual do impacto do que propriamente da existência do mesmo¹⁶.

No caso brasileiro, é amplamente conhecido que a trajetória histórica da pobreza está associada aos níveis de desigualdade da renda. Assim, tomando como referência o critério da renda, Rocha (2008a) mostrou que em 2004 mais de 50% das famílias de baixa renda detinham apenas 15% da renda total do país. Esta é uma das razões que explicam o fato do Brasil continuar a apresentar um dos maiores coeficientes de Gini em todo o mundo. Em função disso, a autora defende que transferências de renda, mesmo com valores baixos como é o caso das transferências do Bolsa Família, têm impactos mensuráveis sobre pobreza e desigualdade na distribuição da renda.

Os dados apresentados na primeira seção deste artigo revelaram que desde o início do Século XXI aumentou seqüencialmente a redução da desigualdade de renda no Brasil, uma vez que a taxa de crescimento da renda da parcela dos mais pobres cresceu de forma mais expressiva, comparativamente ao crescimento da taxa da camada dos mais ricos da população. Para o IPEA (2009), essa redução na desigualdade de renda é responsável pela metade da queda atual verificada nos índices de pobreza, significando que se não tivesse ocorrido mudanças positivas na desigualdade de renda praticamente metade da redução atual da pobreza não teria ocorrido¹⁷.

Do ponto de vista da contribuição dos programas de transferência sobre a redução na desigualdade de renda notam-se algumas controvérsias entre estudos, especialmente no que diz respeito ao percentual dos impactos. Levando em consideração que a renda total das famílias é composta por rendimentos do trabalho (que são preponderantes) e por outras rendas oriundas de benefícios da Previdência Social e dos programas de Assistência Social (como o Bolsa Família), estudo do IPEA (2009) revelou que a renda do trabalho foi responsável por aproximadamente 65% de toda a queda do Coeficiente de Gini verificada

entre 2001 e 2008, enquanto que todos os demais benefícios sociais governamentais responderam por cerca de 34%¹⁸.

Outro estudo (Soares, 2006), estimou que a renda do trabalho, entre 2001 e 2004, foi responsável por 68% da redução da desigualdade na renda verificada no período, enquanto os “outros rendimentos” responderam por 27% da redução da desigualdade¹⁹. Após mensurar os efeitos das transferências da Previdência Social e dos alugueis, o autor estima que o programa Bolsa Família foi responsável por aproximadamente 12% da redução no nível de renda observada no período considerado.

Barros et al (2006), analisando o comportamento das transferências públicas entre 2001 e 2004, concluíram que as mesmas foram responsáveis por 33% da redução na concentração de renda, sugerindo que este tipo de ação está tendo uma importância crescente no combate à desigualdade de renda no país. Ao decompor a participação de cada um dos programas de transferência pública, concluiu-se que o Bolsa Família respondeu por 11% do total da redução observada no período considerado.

Quanto à contribuição dos programas de transferência sobre a redução da pobreza, Hoffmann (2006) demonstrou que os efeitos das transferências são mais importantes sobre as medidas de pobreza, comparativamente às reduções da desigualdade de renda²⁰.

De acordo com esse autor, tomando a proporção de pobres como medida de pobreza, observa-se que a contribuição das transferências públicas para a redução da pobreza foi de 30% entre os anos de 2002 e 2004. Caso fosse utilizado o Índice de Pobreza de Sen como medida de pobreza, este percentual atingiria 52%, o que revela a importância cada vez maior dos programas de transferência, especialmente do Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Já Rocha (2008b), analisando os impactos das transferências públicas na redução da pobreza em 2004, observa que as mesmas têm efeitos diferenciados entre as áreas metropolitanas urbanas e as áreas rurais. Nestas últimas áreas observou-se que as famílias pobres são totalmente capazes de ultrapassar a linha de pobreza após receber o benefício. Já nas áreas metropolitanas as transferências provocam efeitos bem menores no sentido de resolver o problema da insuficiência

da renda. Diante disso, a autora conclui que, embora as transferências tenham efeitos irrefutáveis sobre a redução da pobreza, cabe salientar que essas transferências monetárias atuam apenas como um elemento de um sistema mais amplo de medidas necessárias ao combate da pobreza.

Considerações finais

Ao longo desse estudo foi mostrado o processo de redução da pobreza que ocorreu no Brasil na primeira década do século XXI. De fato, os últimos anos foram marcados pela reativação das atividades econômicas, com elevação das taxas de crescimento; pela recuperação do poder de compra dos salários, especialmente do salário mínimo; e pela expansão dos programas governamentais de transferência de renda, fatores que conjuntamente desempenharam importante papel no combate à pobreza no país. Assim, a combinação de crescimento econômico com redução da desigualdade de renda foi decisiva para reduzir as atuais taxas de pobreza.

No caso específico dos programas governamentais deve-se registrar que ações de complemento da renda familiar, tanto através de subsídios como de transferências monetárias diretas, já faziam parte da agenda de programas sociais de combate à pobreza, tanto no Brasil como em outros países da América Latina. A novidade é que esses programas introduziram mecanismos que condicionam as referidas transferências ao cumprimento, por parte dos beneficiários, de um conjunto de atividades vinculadas particularmente às áreas de saúde, educação e nutrição, com o objetivo de melhorar os padrões sociais desta parcela da sociedade que vive em constante ameaça.

Este tipo de política social está fortemente orientado pela idéia da focalização, a qual tem como pressuposto as análises de custo-impacto. Por isso, as ações destinam-se preferencialmente aos grupos mais vulneráveis da população visando, por um lado, gerar compensações sociais devido aos desajustes criados pelo modelo de desenvolvimento econômico (desemprego, queda da renda, exclusão, etc.) e, por outro, proteger minimamente aquela parcela de cidadãos submetidos ao círculo vicioso da pobreza e da desigualdade.

Análises recentes do programa Bolsa Família com base em informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)²¹ constataram um elevado percentual de exclusão do programa (Soares et al, 2007; Rocha, 2008b; Kerstenetzky, 2009; Soares & Sátyro, 2009). De um modo geral, esses estudos observaram que o erro de exclusão se situava ao redor de 59% em 2004 e aproximadamente em 46% no ano de 2006, evidenciando a existência de um contingente enorme de famílias classificadas como pobres e que ainda não recebem os benefícios.

Para Rocha (2008), existia em 2004 aproximadamente 1.8 milhões de famílias com renda per capita mensal inferior a R\$ 50,00 (US\$ 30,00), portanto aptas aos critérios do programa, mas que não recebiam qualquer tipo de benefício através das transferências de renda. Isso, segundo a autora, é uma evidência clara que a focalização precisa ser melhorada.

Já Soares & Sátyro (2009) estimaram existir, no ano de 2006, cerca de 2.5 milhões de famílias pobres que não estariam sendo atendidas pelo programa, elencando três possíveis explicações para o elevado erro de focalização: fraudes; erro na medida da renda devido aos problemas de captação da mesma; e volatilidade de renda, sendo os dois últimos aspectos bem mais relevantes. Para esses autores, a explicação mais plausível é que as pessoas pobres normalmente não sabem informar corretamente sua renda mensal, devido às mudanças sequenciais que ocorrem em função da condição socioeconômica das famílias pobres.

Ao tema da focalização se agrega a questão da condicionalidade. Para que as famílias pobres recebem os benefícios são exigidas algumas contrapartidas nas áreas de educação (crianças entre 6 e 15 anos devem estar matriculadas e freqüentando as escolas); de saúde (mulheres grávidas devem fazer o exame pré-natal e famílias devem manter as crianças vacinadas); e nutricional (famílias devem fazer acompanhamento nutricional das crianças de 0 a 6 anos de idade).

Assim, na discussão do tema das condicionalidades dois aspectos centrais devem ser considerados: a provisão pública dos serviços sociais no país e os impactos do Bolsa Família nas áreas específicas. Mencionamos neste estudo que diversas avaliações captaram efeitos limitados do programa nas três esferas sociais, sendo que na área de

saúde não se verificou efeitos sobre a condicionalidade da vacinação infantil, enquanto que na área de educação não se constatou impactos do programa no sentido de melhorar a progressão escolar, apenas aumentando o atendimento. Já na área de nutrição, estudos parciais mostraram que não houve impactos do programa nas crianças entre 1 e 3 anos de idade, período crítico em que a demanda por nutrientes aumenta, tornando as crianças vulneráveis caso essa demanda não seja atendida.

Estes fatos lançam dúvidas sobre a possibilidade concreta dos programas condicionados de transferência de renda conseguir atingir um de seus principais objetivos, ou seja, romper com o ciclo intergeracional da pobreza. Isto porque, quando governos passam a ser mais rigorosos com relação ao cumprimento das condições impostas, os beneficiários reagem positivamente mais devido ao medo de perder o benefício e pensando menos em relação aos ganhos futuros, especialmente das crianças. Neste caso, percebe-se que o cumprimento da condicionalidade não pode ser tomado como um indicador seguro de capacitação humana, especialmente das gerações futuras.

Além desses problemas específicos relativamente às áreas sujeitas a condicionalidades, outro aspecto visível é o baixo nível de conexão entre os programas de transferências monetárias e as demais políticas de assistência social em curso no país. Em parte, essa desconexão tem origem na própria formulação dos CTP, uma vez que esses programas pressupõem a falência das políticas tradicionais de assistência social e se colocando como alternativa e/ou como políticas que seriam capazes de substituir os sistemas tradicionais de proteção social.

Neste sentido, gostaríamos de ressaltar que a pobreza é um fenômeno complexo e multidimensional e que não pode ser entendido apenas como um problema de insuficiência de renda, nem seu combate ficar restrito às transferências monetárias. Portanto, entende-se que as políticas de combate à pobreza não podem estar dissociadas de um projeto nacional que busque a construção de uma rede de proteção social através da universalização das políticas distributivas, como forma de promover um desenvolvimento mais igualitário, caminho este que foi seguido pela maioria dos países que atualmente são considerados "desenvolvidos".

Por isso, entende-se que, paralelamente às transferências monetárias, é necessário implementar outras políticas de inclusão social, especialmente no âmbito do mercado de trabalho. Além disso, devem ser realizadas mudanças efetivas nas tradicionais políticas de assistência social, visando melhorar os aspectos qualitativos das mesmas. Também é fundamental que os programas de transferências de renda tenham um acompanhamento sistemático por parte dos organismos gestores, com a adoção de práticas avaliativas que, transcendendo os aspectos meramente quantitativos, sejam capazes de explicitar os efeitos qualitativos e os limites dessas ações no sentido de combater estruturalmente a pobreza. Isto porque, em sociedade com elevados índices de desigualdade, como é o caso do Brasil, programas de alívio da pobreza – caso dos CCTs - embora reconhecidamente importantes, não são suficientes para emancipar a população pobre desta condição social.

Abstract

This paper discusses the Grant Family Program, the main public policy against poverty in Brazil today. In this case, we highlighted the level of poverty, the institutional characteristics and the main results achieved by the program. The main conclusions are that Grant Family Program is very important to reduce the poverty level, but there are not the same effects to reduce the income inequality in the Brazilian Society.

Key-words: public policy, poverty, grant family.

Referências

- BARROS, R.P. et al. Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente. Brasília: IPEA, 2006, v.1, 446p.
- BRASIL. Uma estratégia de desenvolvimento social. Brasília: Presidência da República (Coleção documentos da presidência da república), 1996.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Anuario estadístico de América Latina y de Caribe. Santiago de Chile: CEPAL, 2007.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

- Superar la pobreza mediante la inclusión social. Santiago de Chile: CEPAL, 2008.
- CUNHA, R.E. & CÂMARA PINTO, B.H. O programa bolsa família como estratégia para redução da pobreza e da desigualdade no Brasil. Buenos Aires (Arg.): Anais do XIII Congresso Internacional del CLAD, 2008.
- FAGNANI, E. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1994-1992. In: *Economia e Sociedade*, v.8: 183-238, Junho de 1997.
- FAGNANI, E. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/1998. In: *Economia e Sociedade*, v.13: 155-178, Dez. 1999.
- GARRET, J., BASSETT, L., MARINI, A. Designing CCT Programs to improve nutrition impact: principles, evidence, and examples. III Seminario Internacional Transferencias Condicionadas. Santiago de Chile: FAO/ONU, 2008.
- GOVERNO DO BRASIL. Brasília: Presidência da República, Lei Federal n. 10.836, de 09 de Janeiro de 2004, que instituiu o Programa Bolsa família.
- HENRIQUE, W. O capitalismo selvagem: um estudo sobre desigualdade no Brasil. Campinas: UNICAMP - Instituto de Economia (Tese de Doutorado), 1999.
- HODDINOTT, J., BASSETT, L. Conditional cash Transfer Programs and Nutrition in Latin American: assessment of impacts and strategies for improvement. III Seminario Internacional Transferencias Condicionadas. Santiago de Chile: FAO/ONU, 2008.
- HOFFMANN, R. Transferências de renda e a redução da desigualdade no Brasil e em cinco regiões entre 1997 e 2004. In: *Econômica*, v.8, n.1, p.55-81, Junho de 2006.
- INICIATIVA AMERICA LATINA SIN HAMBRE. Santiago de Chile: FAO/ONU, 2007.
- IPEA. Pobreza e Mudança Social. Comunicado da Presidência, n.9, setembro de 2008.
- IPEA. PNAD 2008: primeiras análises. Comunicado da Presidência, n.30, set.2009.
- IPEA. Desigualdade e pobreza no Brasil metropolitano durante a crise internacional. Comunicado da Presidência, n.25, Agosto de 2009.
- KERSTENETZKY, C. L. Redistribuição e desenvolvimento? A economia

- política do programa Bolsa Família. In: Revista de Ciências Sociais, v.52, n.1, 2009, PP.53-83.
- LAVINAS, L. Programas de garantia de renda mínima. Rio de Janeiro: IPEA, 1998 (Texto para Discussão n.596)
- MARQUES, R. M. Previdência social: a nova legislação e as propostas de reforma de governo. São Paulo: FUNDAP, 1992 (Texto para Discussão n.4)
- MARQUES, R. et al. A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros. Brasília: MDS (Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate), 2005.
- NACIONES UNIDAS. Objetivos de desarrollo del milênio. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2005.
- OLIVEIRA, A.M.H. et al. Primeiros resultados da análise da linha de base da pesquisa de avaliação de impacto do programa Bolsa Família. In: Vaitsman, J. e Paes-Souza, R. (Eds.), Avaliação de Políticas e Programas do MDS-Resultados. Brasília: MDS-SAGI, 2007, v.2, pp.19-66
- RAWLING, L. A new approach to social assistance: Latin America's experience with conditional cash transfer programmes. International Social Security v.58, n.2-3, 2005.
- ROCHA, S. A evolução do programa bolsa família brasileiro: funcionamento e impactos sobre a pobreza. Oxford: University of Oxford, Brazilian Studies Programme, Ocasional Paper 01-08, 2008(a).
- ROCHA, S. Transferências de renda federais: focalização e impactos sobre pobre e desigualdade. In: Revista de Economia Contemporânea, v.12, n.1, p.67-96, Janeiro-Abril de 2008 (b).
- SANTOS, L.M.P. et al. Perfil nutricional de crianças menores de cinco anos do Semi-Árido Brasileiro. In: Vaitsman, J. e Paes-Souza, R. (Eds.), Avaliação de Políticas e Programas do MDS-Resultados. Brasília: MDS-SAGI, 2007, v.1, pp. 347-382.
- SOARES, S. Distribuição da renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004. Rio de Janeiro: IPEA (Texto para Discussão, 1.166), 2006
- SOARES, F.; RIBAS, R. e OSÓRIO, R. Evaluating the impacto f Brazil's Bolsa Família: cash transfer programmes in comparative perspective. International Poverty Center, Evaluating Note, n.1, December 2007.

SOARES, S. & SÁTYRO, N. O programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. IPEA (Texto para Discussão n.1424), 2009.

WORLD BANK. Workshop on Conditional Cash transfer Programs (CCTs): operational experiences. Washington DC, Final Report, 2003.

Notas

¹ As ações governamentais se concentravam, basicamente, nas áreas de saúde, educação, assistência social, suplementação alimentar e programas habitacionais.

² A partir de 1991 o Finsocial desaparece e em seu lugar criou-se a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS).

³ Na Constituição de 1988 isto foi denominado de Contribuição sobre o Lucro líquido (CLL).

⁴ Coalizão de forças políticas que deram sustentação ao Governo Sarney (Março de 1985 a Março de 1990), o qual implementou as primeiras políticas sociais oriundas da nova Constituição.

⁵ Este mesmo movimento se repete no governo temporário de Itamar Franco (1993-1994).

⁶ Um dos slogans do Governo Collor era a defesa dos “descamisados” (leia-se dos pobres).

⁷ No Brasil o Senador Eduardo Suplicy (PT) é o principal expoente desta corrente, tendo escrito um livro clássico sobre o assunto: “Renda Básica de Cidadania: a saída é pela porta (2002). Além disso, esse Senador conseguiu aprovar, em 2004, um projeto de sua autoria que instituiu no país a RBC.

⁸ O programa Comunidade Solidária era o nome do programa guarda-chuva que englobava todas as ações do Governo Cardoso na área social. Uma correlação pode ser feita ao programa “Fome Zero” do Governo Lula, do qual o Bolsa Família é uma das ações.

⁹ Registre-se que no primeiro período do Governo Cardoso foram aprovadas as leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB); aprimorado o Sistema Único de Saúde (SUS); e implementada a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), já aprovada em 1993. Além disso, foi realizada a primeira fase da reforma do sistema previdenciário.

¹⁰ Na verdade, o Auxílio Gás era apenas um benefício financeiro às famílias com renda inferior a meio salário mínimo, não tendo nenhuma condicionalidade.

¹¹ Registre-se que na literatura existem diversos estudos sobre o programa Bolsa Família, sendo que alguns deles inclusive misturam informações de subprogramas do período anterior. Neste sentido, as análises elaboradas nesta parte dizem respeito apenas ao período pós-criação do Bolsa Família, ou seja, a partir de Janeiro de 2004.

¹² O cadastro único foi criado ainda em 2001 com o objetivo de integrar todas as informações

sobre os beneficiários dos programas sociais sob responsabilidade do Governo Federal.

¹³ Rocha (2008), usando dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2004 e 2006, afirma não ter ocorrido uma ampliação significativa da cobertura entre 2004 e 2006, mas sim uma importante racionalização do sistema, ao se eliminar a forte sobreposição de programas detectada em 2004

¹⁴ Veja Oliveira, A.M.H. et al (2007)

¹⁵ Para Soares et al (2007), a ausência de impactos sugere que impedimentos pelo lado da oferta podem ter tido efeitos consideráveis.

¹⁶ Registre-se que todos os estudos realizados recentemente no país sobre o comportamento da pobreza têm revelado existir impactos positivos dos programas de transferência de renda nos percentuais de redução da pobreza.

¹⁷ Este estudo diz que houve também expansão de amplas oportunidades, fazendo com que, paralelamente a melhoria na desigualdade de renda, ocorresse redução de desigualdade entre os diversos tipos de oportunidades.

¹⁸ Como a Previdência Social responde entre 70% e 80% do total dessas transferências, pode-se estimar que a contribuição do programa Bolsa Família na redução da desigualdade de renda se situa ao redor de 10%.

¹⁹ Fazem parte da rubrica "outros rendimentos", rendas de transferências governamentais, pagamentos de juros e dividendos e rendimentos de aluguéis.

²⁰ À exceção da região Nordeste do Brasil onde as transferências públicas de renda são o principal determinante da redução da desigualdade dos rendimentos domiciliares.

²¹ O IBGE realizou em 2004 e 2006 um estudo especial sobre programas de transferência de renda, os quais fazem parte da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) dos respectivos anos.

Será que o dinheiro nos pensa?

Anselm Jappe

Resumo

O que tornou possível a capacidade do pensamento abstrato tal como se configurou nos últimos séculos e hoje se dá a conhecer como um atributo natural do homem civilizado? Por que essa capacidade lhe permitiu desenvolver a ciência moderna, tornando-o capaz de uma dominação cada vez mais abrangente do mundo? O texto que se segue rememora a obra clássica de Alfred Sohn-Rethel que procurou encontrar respostas para essas e outras perguntas assemelhadas.

Palavras-chaves: Sohn-Rethel; categorias do entendimento; dinheiro e abstração real; síntese social.

Classificação JEL: A 14; Z 13.

O que deu aos homens a capacidade do pensamento abstrato? Será que existe um laço entre a abstração conceitual e as condições sociais da vida e da produção material? Será que a possibilidade de abstrair um elemento comum de uma multiplicidade de fatores, base do pensamento científico, está ligada a experiências da vida cotidiana? Será que essa possibilidade está ligada com um dos atos mais frequentemente repetidos no mundo, pelo menos nos últimos séculos: o ato de vender e comprar, de trocar uma mercadoria por dinheiro e dinheiro por mercadoria? Será que essa experiência, que estrutura uma grande parte de tudo o que vive o homem “civilizado”, contribuiu para o nascimento das grandes categorias filosóficas do ocidente, a partir da Grécia Antiga? E se tentarmos explicações históricas e materialistas do pensamento humano, deve-se limitar a uma análise dos *conteúdos* da consciência, ou poder-se-ia arrancar essas mesmas formas do conhecimento de sua aparência ontológica e atemporal para encontrar

sua gênese nas modalidades das trocas materiais em diferentes épocas da história?

Uma das primeiras contribuições a essa discussão, e uma das mais ricas, foi dada pelo pensador marxista alemão Alfred Sohn-Rethel (1899-1990), companheiro de estrada de Walter Benjamin e de Theodor W. Adorno¹. Sua reflexão visa dar uma *explicação histórica e materialista das formas mesmas do conhecimento*, analisando sobretudo a primeira aparição do pensamento filosófico na Grécia, o nascimento da ciência moderna com Galileu e o *a priori* de Kant. Ele faz uma conexão entre as categorias “puras” do entendimento e a ação cega do que continua, desde há 2500 anos, a governar as sociedades: o dinheiro. E isso continua hoje um “tabu” tão grande quanto o era nas universidades alemãs da época de Husserl e de Heidegger.

Assim, Sohn-Rethel afronta uma das grandes questões da filosofia: qual é a origem das formas de consciência, dessas “grades” que permitem a cada indivíduo organizar os dados múltiplos fornecidos pela percepção sensível; formas dentre as quais o tempo, o espaço e a causalidade figuram como as mais importantes? A possibilidade de organizar o caos das impressões espontâneas em um conjunto provido de sentido deve, evidentemente, preceder essas impressões e não pode delas derivar. Este foi o problema “clássico” da filosofia, pelo menos entre Descartes e Kant. Duas respostas principais foram dadas, e elas dominam a reflexão filosófica até hoje: ou bem essas categorias são elas próprias de origem empírica, resultado da constância da experiência, mas sem validade absoluta, portanto não se pode delas deduzir julgamentos *a priori* que possam ser admitidos por todos sem recurso à experiência (do gênero $a = a$). É a resposta empirista, de David Hume até Paul Feyerabend. Ou então se pressupõe uma estrutura ontológica, praticamente inata do homem, que em todos os tempos e em todos os lugares organiza da mesma maneira *a priori* um material inconhecível enquanto tal. Claro, essa é a solução proposta por Kant². Ora Sohn-Rethel traz a lume uma terceira possibilidade: a origem das formas de consciência (e do conhecimento) não é nem empírica nem ontológica, mas *histórica*. As formas do pensamento, essas “fôrmas” para dentro das quais devem fluir os dados particulares, não derivam — eis o núcleo da teoria de Sohn-Rethel — do pensamento mesmo, mas da *ação*

humana. Não da ação enquanto tal, como categoria ela mesma filosófica e abstrata, mas da ação histórica e concreta do homem. As formas do pensamento — portanto, o intelecto, diferente dos simples conteúdos da consciência — sempre são a expressão das relações sociais dos homens numa dada época; no interior desse contexto, elas têm, entretanto, uma validade objetiva. Essa perspectiva sobre a história do pensamento é evidentemente uma aplicação do princípio segundo o qual não é a consciência que determina o ser, mas o ser social que determina a consciência. É certo que esse princípio é o do materialismo histórico. Sohn-Rethel insiste imediatamente em precisar que não se trata de uma simples inversão, visto que não é o ser da natureza, mas o ser social, a vida em sociedade, que determina a consciência. Essa distinção será capital em sua teoria.

Marx não precedeu sua de uma obra uma teoria do conhecimento; como dizia Adorno, “sentido verdadeira repulsa em relação às querelas acadêmicas, [Marx] exerceu sua fúria no meio das categorias da teoria do conhecimento como um elefante que entre em uma loja de porcelana”³. A separação entre o método e o conteúdo, a “aplicação” de um procedimento presumido universal a matérias particulares é incompatível com o método dialético, como já o tinha demonstrado Hegel. Naturalmente isso não quer dizer que Marx não deu uma contribuição à teoria do conhecimento. Muito pelo contrário: segundo Sohn-Rethel, a análise marxiana da mercadoria era a primeira explicação da origem histórica de uma pura forma (a abstração), enquanto que até então a forma, e sobretudo a forma conceitual, passava por algo não “dedutível no espaço e no tempo”⁴. No entanto, essas análises — que constituem o ponto de partida para Sohn-Rethel — permaneciam implícitas em Marx. Seus sucessores, a partir de Engels, delas tiraram um método, chamado “materialismo histórico”⁵, às vezes alargado a um “materialismo dialético” que pretendia explicar até mesmo os acontecimentos naturais. Engels, Lênin, Plekhanov e muitos outros sustentavam a tese — bastante simplista — de que o conhecimento científico é um “reflexo” objetivo da realidade exterior, um “reflexo” que se aperfeiçoa ao longo da história, enquanto que a cultura, a filosofia e a religião, etc., seriam apenas uma “superestrutura” em relação à “base” econômica: seriam “ideologias” nas quais as diferentes classes

sociais representam seus interesses materiais e “tomam consciência desse conflito que conduzem até o fim⁶”.

Em relação a essa explicação materialista dos *conteúdos*, Sohn-Rethel se propõe a analisar — sempre no quadro do materialismo histórico — um nível mais profundo, o das *formas* mesmas que estruturam a consciência; também a teoria marxista sempre pressupôs essas formas como um simples dado universalmente humano. Sohn-Rethel entende, então, preencher uma importante lacuna no marxismo e no pensamento mesmo de Marx⁷. O que lhe interessa é a *gênese*: a gênese do que aparentemente não tem gênese, posto que se apresenta como existindo sempre e por toda parte; e ele quer igualmente explicar a gênese dessa aparente ausência de gênese.

Sohn-Rethel foi um dos raros marxistas que baseou sua leitura de Marx na análise da forma-valor. É com esta que Marx começa *O Capital*; entretanto, o marxismo tradicional sempre a considerou como uma simples definição preliminar, sem saber reconhecer nela o verdadeiro fundamento da crítica marxiana das categorias de base da sociedade mercantil⁸. Sohn-Rethel extrai da forma-valor sobretudo a noção de *abstração na troca*: para poder trocar duas mercadorias, é necessário compará-las a uma terceira mercadoria. Então, pressupõe-se que as três mercadorias sejam expressões, determinadas quantitativamente, de uma substância comum a todas, e para determinar esta substância, “faz-se abstração” das qualidades concretas das mercadorias e de seus usos concretos possíveis. Mas para Marx, esse “terceiro elemento”, comum a duas mercadorias diferentes, é constituído pelo trabalho, mais precisamente pelo trabalho indiferente a seu conteúdo, ou seja, pelo simples tempo que é necessário para a produção da mercadoria em questão (é o que Marx chama “trabalho abstrato”, ou seja, o lado abstrato do trabalho — e não outro tipo de trabalho, um trabalho “imaterial” como se pretende com frequência hoje em dia). Aqui, Sohn-Rethel não segue Marx, mas vê a abstração surgir de outra fonte: a separação entre “ato de uso” e “ato de troca”. Nesse último, “faz-se abstração” do uso, no sentido de que o rejeitamos, quer dizer, renunciemo-lo por um momento. A troca forma uma realidade a parte, separada em relação ao trabalho e ao uso. É um fato puramente social; na troca não há relação com a natureza, como é o caso na produção. O lado social do

objeto reside, assim, exclusivamente na troca, a saber, na mudança de propriedade, sem que qualquer modificação material nisso intervenha.

A história do intelecto separado se desenvolveu paralelamente à história das formas de troca. A troca, assim como o intelecto, apresentam-se como não-históricos, não sujeitos a devir, portanto, como eternos. Eles estariam, assim, fora do alcance de toda crítica, e sobretudo de toda prática histórica. A troca de equivalentes tanto quanto o conhecimento científico se baseiam numa razão calculadora, que se assenta acima de todo conteúdo e é aplicável a todo conteúdo. Se já o jovem Marx denominou a lógica “o dinheiro do espírito”⁹, é porque se encontra nos dois casos a mesma indiferença no que respeita aos conteúdos específicos. Existe um laço entre a forma lógica da universalidade, quer dizer a pura atividade de pensamento, e a socialização do trabalho, que se eleva igualmente acima das atividades produtoras reais como seu ponto comum de referência: o *valor* – o dinheiro – enquanto soma de todos os trabalhos concretos. Sohn-Rethel supera o materialismo histórico tradicional, posto que ele não atrela a evolução das categorias do intelecto ao lado concreto do trabalho, por exemplo à evolução das técnicas, mas ao lado social do trabalho, que em uma sociedade mercantil é seu lado abstrato representado no dinheiro. Sohn-Rethel reconhece que essa “abstratificação” que tem lugar na troca não é um procedimento “inocente”, uma simples necessidade técnica que acompanha inevitavelmente toda e qualquer circulação de bens entre os homens, qualquer que sejam o lugar e o tempo. Ele afirma antes de qualquer coisa que a abstração na troca constitui o coração da sociedade capitalista e que ela possui sua história própria e suas características espaço-temporais.

Segundo Sohn-Rethel, nas sociedades “tribais”, o “trabalho” e a “sociedade” coincidem. Aqueles que trabalham¹⁰ também dispõem dos saberes que lhes são necessários para trabalhar. O que uma comunidade produz, ela o consome, depois de ter distribuído em seu interior os frutos do trabalho. Não há “troca” entre os membros da comunidade. Tudo isso muda na Idade do Bronze com as primeiras culturas altamente organizadas nos vales fluviais (Egito, Mesopotâmia, China). As capacidades técnicas a partir de então requeridas (hidráulica, astronomia, matemática, arquitetura, e sobretudo a escrita) tornam-

se o apanágio de uma camada de trabalhadores intelectuais, enquanto que os outros caem na servidão ou escravidão, passando a apenas executar trabalhos manuais. É então que ganha lugar, diz Sohn-Rethel, a separação mais fundamental, da qual dependerão todas as outras: a separação entre “trabalho manual e trabalho intelectual”¹¹. O intelecto separado começou sua carreira nessa época, cristalizando-se numa classe socialmente privilegiada; daí derivava a possibilidade de explorar as outras. As classes dominantes, que não trabalhavam com as próprias mãos, precisavam de qualquer modo dispor do conhecimento da natureza que antes só existia no metabolismo prático com a natureza realizada pelo trabalho manual.

Nem a produção em comum (que Sohn-Rethel chama de “lógica da produção” e que, segundo ele, será restaurada no comunismo futuro) nem a apropriação direta (no caso da escravidão, dos tributos ou da guerra) têm necessidade de uma “troca”. É com o comércio, já bastante florescente em certas partes do mundo no III e II milênios antes de nossa era, que nasce a troca entre parceiros formalmente iguais. Dessa forma, eles precisam introduzir essa equivalência entre as mercadorias de onde nasce a abstração. O fato, puramente mental e convencional, de comparar duas mercadorias a uma terceira — o fato de colocá-las em equivalência — introduz no mundo uma *abstração bem real*. Esta, por sua vez, constitui uma terceira forma de realidade, que não é nem “real” (o objeto continua o mesmo antes e depois da troca, nenhuma análise química ou física seria capaz de descobrir o valor que os homens atribuem a seus produtos na troca, como dizia Marx), nem puramente pensada, já que ela tem um substrato material no dinheiro.

Mas durante um longo período da história, essa abstração na troca permaneceu antes de tudo virtual, ou embrionária. Pouco a pouco, passou-se da troca ao uso regular de uma matéria escolhida como equivalente, ou seja, como terceiro elemento que permite comparar com o mesmo parâmetro as quantidades de duas mercadorias, incomparáveis no plano do uso. São os metais preciosos que se impuseram como equivalente geral. Mas, nesse caso, ainda se tratava de uma mercadoria que mantinha igualmente um valor de uso. Tudo isso mudou no momento em que se começou a cunhar a *moeda*: um equivalente sem utilidade material, que não servia senão para as trocas e cujo valor não era determinado por

suas qualidades físicas reais (peso do metal), mas pela garantia dada com a cunhagem efetuada por uma autoridade. Este acontecimento, que segundo Sohn-Rethel perturbou a história humana, tem uma origem bem precisa: nas cidades gregas de Jônia onde apareceu a moeda, no século VII antes de nossa era, em um período de grandes transformações sociais (passagem da feudalidade fundiária à burguesia comerciante). Sabe-se que depois disso houve um grande impulso comercial que abalou toda a história greco-romana. Mas é exatamente no mesmo pequeno canto do mundo — nas cidades jônicas — onde apareceram, uma ou duas gerações depois das primeiras moedas, também os primeiros filósofos: Tales, Anaxímenes, Anaximandro. Marca-se igualmente com eles a etapa decisiva na passagem do pensamento mítico ao pensamento racional. Ora, essa proximidade no espaço e no tempo é para Sohn-Rethel tudo menos um acaso.

A abstração que permanecia meio vaga nas formas anteriores de troca, representa-se agora em um suporte material: o dinheiro. O dinheiro é, portanto, diz Sohn-Rethel, uma *abstração real*¹². É a representação material de algo que não é material, mas abstrato: o valor que os homens atribuem às mercadorias. Pode-se ler em Marx as consequências enormes da invenção do dinheiro: esse equivalente geral de todas as mercadorias pode ser acumulado e em seguida reinvestido; assim, a acumulação de dinheiro torna-se rapidamente o verdadeiro objetivo da produção mercantil, em vez de um simples *meio* técnico, como muitos economistas querem crer ainda hoje. Já os gregos ficaram pasmados perante potência do dinheiro e os estragos que ele produzia em sua sociedade. Sohn-Rethel analisa o lado conceitual da aparição do dinheiro: pela primeira vez, uma substância imaterial — o valor — permanecia igual enquanto que seus portadores concretos — as mercadorias e as moedas — mudavam. A abstração que estava já na base de toda sociedade fundada na troca, tinha a partir dali se tornado *visível*. Ela não era causada por um ato de pensamento (como pretende a concepção corrente de abstração, a partir de Platão), mas sim a atos efetivos, atos que possuem essa dimensão espaço-temporal da qual o conceito seria desprovido. Tal abstração só existe no pensamento, mas sua origem não é no pensamento; ela vai além, portanto, da distinção metafísica habitual entre a consciência e o ser.

Essa experiência perturbadora está na origem da maioria dos conceitos elaborados pelos filósofos gregos: substância, infinito, totalidade, identidade, contradição, espaço, tempo, número, quantidade, etc.. Se esses conceitos determinaram todo o desenvolvimento ulterior da história do pensamento e se eles prevalecem ainda hoje, é porque nós ainda vivemos essencialmente com a mesma abstração da troca que os Gregos; e o ato da troca está na origem de todas as outras formas de abstração.

Dessa forma, Sohn-Rethel estabelece um liame entre aquilo que é considerado pela tradição ocidental como o aspecto mais “nobre” do homem, a saber, sua pura atividade de pensamento, a causas bastantes “baixas”: ao dinheiro, à mercadoria, a todos os atos cotidianos — tão banais — de comprar e vender. O “milagre grego”, que fez tanta tinta ser gasta, é aqui relacionado com o aparecimento da moeda, um fato considerado por muito tempo indigno da atenção dos filósofos. As categorias do entendimento, estáveis no interior do mundo das impressões sensoriais sempre cambiante, são o “reflexo” do dinheiro, a forma visível do valor que sempre se renova no mundo também cambiante das mercadorias concretas. Uma vez que o trabalho manual, privado de sua força mental, não pode mais efetuar a coesão dos trabalhos diferentes, nem a da sociedade em geral, é preciso assegurar o laço social *a posteriori* pela troca¹³ e pela atividade intelectual — logo, pela abstração. É o intelecto separado, fruto da separação entre trabalho manual e trabalho intelectual¹⁴, que deve, desse modo, operar a “síntese social” (outro conceito central em Sohn-Rethel, calcado na “atividade sintética” da razão em Kant). Na antiguidade clássica, assim como hoje, o lugar da síntese social não era mais a produção, mais a circulação, segundo Sohn-Rethel.

Sohn-Rethel tem a oferecer efetivamente algumas interpretações interessantes da história da filosofia e da ciência, sobretudo no que diz respeito às da Grécia antiga¹⁵. Diz ele: “Juntamente com Pitágoras e Heráclito, Parmênides faz parte dos primeiros filósofos com os quais a atividade mental humana se reveste de uma forma completamente diferente dos antropomorfismos associados aos modos de produção comunitárias que precederam a era da produção mercantil”¹⁶. Quanto a Pitágoras, “que é o primeiro a utilizar o pensamento matemático em seu

caráter dedutivo, ele apareceu depois da primeira difusão da moeda nos séculos VII e VI a. C., e pode-se pensar presentemente que ele próprio contribuiu para a instituição de um sistema de cunhagem de moeda em Crotona, para onde emigrou de Samos por volta de 540 a.C.¹⁷. Em seguida, Parmênides foi o primeiro a elaborar a noção ontológica de uma substância unitária, perfeita, inalterável, onipresente. Onde, pergunta Sohn-Rethel, poderia ele ter feito a experiência de uma tal substância, que não existe na natureza? Resposta: utilizando quotidianamente dinheiro. E isso explica muita coisa: segundo Sohn-Rethel, o famoso paradoxo da flecha de Zenon exprime o movimento das mercadorias, divisível ao infinito, enquanto que o valor supostamente permaneceria sempre o mesmo¹⁸. Os filósofos puderam conceber a abstração porque esta, graças à moeda, não era mais somente uma operação mental, mas uma evidência tangível. O desenvolvimento do pensamento abstrato, considerado a grande contribuição dos gregos à história da humanidade, não é atribuível a um simples progresso do espírito, mas a fatores socioeconômicos precisos. Certamente, os filósofos, em nenhuma época, tinham consciência dessa origem de seus conceitos — o ocultamento da gênese aconteceu desde o início. Não é surpreendente porque os participantes do processo de troca não tem de modo algum consciência da abstração que efetuam. Eles apenas se interessam pelo lado prático da transação: pela simples quantidade de valor de troca (logo, de dinheiro) que obtêm (e não à sua natureza ou à sua origem). Essa invenção grega, a abstração, não dizia respeito apenas à filosofia: na matemática, os gregos conceitualizaram — e, assim, enunciaram numa forma abstrata, tornada válida para além do contexto concreto — o que outras culturas, como os egípcios, já conheciam em um nível puramente empírico (por exemplo o número π ou o teorema de Pitágoras).

Mais tarde a escolástica medieval correspondia a um avançar da economia monetária, que, entretanto, permanecia ainda limitado à esfera da simples circulação (essencialmente às transações comerciais). Em compensação, o conceito de movimento que se impôs com Galileu, um conceito dinâmico e não-empírico, correspondia ao movimento infinito do dinheiro, que não para de crescer tão logo se torna capital,¹⁹. Sohn-Rethel se refere frequentemente a Galileu e a seu conceito de movimento: este último deriva de uma abstração que não tem sua

origem nem na natureza (visto ser o fruto de uma abstração matemática: o movimento absoluto não é observável, pelo menos não o era à época de Galileu), nem no pensamento puro, pois o movimento é real. Ele não pertence nem ao objeto, nem ao sujeito que conhece a natureza²⁰. A ciência moderna definitivamente separou o intelecto do trabalho manual e concentrou a compreensão do mundo nos mestres, expropriando os trabalhadores de suas competências: “Galileu tornou possível um conhecimento da natureza a partir de fontes diferentes do trabalho manual. É a característica principal da ciência moderna. Com uma tecnologia dependente do saber dos trabalhadores, o modo capitalista de produção seria impossível”²¹. Deste modo, a evolução dos saberes científicos, conforme Sohn-Rethel, não é uma simples tomada de consciência progressiva da realidade — como acreditava a ciência “clássica” —, nem uma sequência de hipóteses que podem “funcionar”, mas nunca ser “verdadeiras”, como pretende fazer crer o positivismo. Esta evolução tem antes de tudo um fundamento objetivo nas formas sociais de uma época.

A preocupação original de Sohn-Rethel era “pagar ao idealismo transcendental na mesma moeda”²² e “recolocar Kant sobre os pés”²³ (como Marx fizera com Hegel), encontrando a origem da síntese kantiana no trabalho social e o sujeito transcendental na forma valor²⁴. Escreveu ele em 1937: “Basta colocar no lugar da unidade idêntica do dinheiro a ‘unidade da autoconsciência’, no lugar da função sintética do dinheiro na sociedade de troca a ‘unidade originária e sintética da apercepção’, no lugar de seu papel constitutivo na produção capitalista a ‘razão pura’, no lugar do próprio capital a ‘razão’, no lugar do mundo das mercadorias a ‘experiência’ e no lugar da troca das mercadorias, segundo as leis do modo de produção capitalista, a ‘existência’ das coisas segundo leis’, portanto a ‘natureza’, para assim poder reconstituir toda epistemologia de Kant, com suas contradições internas necessárias, a partir da análise da reificação capitalista”²⁵. O que se reflete no sujeito transcendental é o caráter inconsciente do trabalho social.

O leitor de hoje ficará muito menos chocado do que seus ancestrais face à afirmação de que as grandes categorias do entendimento, enunciadas desde Parmênides até Kant, encontram sua origem na práxis humana e suas evoluções incertas. O “desconstrutivismo” pós-moderno

pretende ter descoberto que toda representação social não passa de uma construção cultural, um “discurso” que corresponde aos interesses de um grupo social determinado. Ao mesmo tempo, as ciências da natureza sempre se alinharam mais à base de um “operacionalismo” radical que se preocupa somente com a eficácia e deixa as questões de validade “aos anjos e aos pardais”. Assim, é preciso lembrar que a concepção das ciências naturais sustentada por Sohn-Rethel não é de modo algum relativista: para ele a matéria do conhecimento é empírica — é o metabolismo com a natureza que fornece às ciências naturais seus problemas. São as *formas* do conhecimento que são não-empíricas. O fato de explicar a gênese de um pensamento não diminui, de acordo com Sohn-Rethel, sua validade. Esse procedimento pretende criar defesas contra a dogmatização, a fetichização, e principalmente contra o véu não-histórico e ontológico com o qual o pensamento se cobre. É exatamente a antinomia entre a validade e a gênese que é preciso superar, diz ele já na exposição de 1937²⁶. Segundo um velho preconceito metafísico, o que se tornou, o que não é eterno, não tem validade absoluta. O relativismo moderno segue com frequência, à sua maneira, essa *petitio principii*. É como se a explicação da gênese de um fenômeno lhe retirasse toda pretensão de verdade²⁷.

Acerca disso Sohn-Rethel é claro: embora os conceitos nos pertençam, eles não são feitos por nós, por nossa reflexão consciente, mas por nosso agir cego. Em consequência, sua realidade objetiva está fora do alcance da dúvida. A abstração da troca permitiu à reflexão “descobrir” certas verdades científicas (por exemplo, o princípio da inércia), em vez de “inventá-las”. As realidades sociais (tais como o dinheiro) são como “arquetipos” para o conhecimento do mundo objetivo. O fato, diz ele no início de sua exposição de 1937, de aplicar o conceito de fetichismo à lógica e à teoria do conhecimento não significa que estas sejam necessariamente fetichistas: elas não desaparecerão nem mesmo em uma sociedade sem classes, porque a reificação é também uma condição para que o homem possa se descobrir a si próprio²⁸. A verdade existe, mas ela se encontra na história da humanidade: “esses resultados nos autorizam a tirar a conclusão geral de que, nos limites da produção mercantil, os fundamentos válidos da ciência de uma época são aqueles que estão de acordo com a síntese social da época em questão”²⁹.

Sohn-Rethel se diferencia sob três pontos essenciais em relação à análise marxiana da forma-valor: ele recusa o conceito de “trabalho abstrato” que, no entanto, constitui para Marx a base da troca abstrata; ele identifica o resumo *conceitual* do desenvolvimento das formas do valor feito por Marx como um resumo *histórico*, pensando que a “forma-valor simples” realmente existiu no passado (um erro no qual já Engels tinha caído, e quase todo o marxismo tradicional); ele substitui a dedução da abstração mercantil em Marx, que faz rigorosamente “abstração” do comportamento dos possuidores de mercadorias — os quais não podem fazer nada que não seja seguir o desenvolvimento do valor (e é exatamente aí que reside o fetichismo social) — por uma teoria psicologizante da ação e das motivações dos trocadores que se aproxima sob certos aspectos da teoria “marginalista”.

Com efeito, a questão é saber onde se encontra a origem dessa “inversão” da vida social que é a abstração. Será que é já na produção das mercadorias, logo, na esfera do trabalho, ou na circulação, portanto, na esfera da troca dos produtos? No capitalismo, será que a própria atividade produtiva — o “trabalho” — já é alienada, ou são as atividades de vender e comprar que transformam produtos “inocentes” em mercadorias, portadoras da alienação social? A questão está longe de representar uma simples bizantinice, pois dela dependem também as saídas práticas: em qual esfera da vida social seria necessário intervir para tentar remediar os males produzidos pela abstração social?

Sohn-Rethel desloca a origem da abstração mercantil para esfera da troca, para a circulação, porque a produção é, a seu ver, um metabolismo não-social e supra histórico com a natureza. Nessa perspectiva, o trabalho enquanto tal não pode ser alienado, porque ele é sempre um trabalho concreto. A alienação surge somente quando o trabalho é violentado pela esfera da troca. A difusão da produção privada comportou, segundo Sohn-Rethel, uma separação entre a socialização e o trabalho, de modo que a dimensão social vem a residir unicamente na troca. Onde reina a produção de mercadorias, a síntese social se baseia no processo de circulação.

Para Marx, é o trabalho abstrato que confere aos produtos sua “objetividade de valor”, que faz com que tenham um valor. Para Sohn-Rethel, é a troca que cumpre essa tarefa, e é por isso que ele

quer substituir a noção marxiana de “abstração-mercadoria” pela de “abstração-troca”.

Esse debate poderia parecer obscuro aos “não-inciados”. Entretanto, não se trata de simples filologia marxiana: se admite-se — como o fazem Sohn-Rethel e também certos autores contemporâneos — que não é o dispêndio de trabalho abstrato — portanto, de energia humana determinada sempre quantitativamente — que determina o valor, mas a convenção intersubjetiva na troca, então nunca vai existir qualquer limite ao crescimento do valor, e assim, nenhum limite interno ao desenvolvimento do capitalismo. A interpretação sohn-retheliana de Marx diz respeito diretamente a questões de atualidade.

Qual foi o impacto das teorias de Sohn-Rethel nas “ciências sociais”? Não muito grande, em todo caso, apesar de um breve entusiasmo na “Nova esquerda” alemã — e também italiana — nos anos setenta³⁰. Sohn-Rethel influenciou a elaboração das teorias de Adorno³¹; por outro lado, ele contribuiu, embora de maneira contraditória, ao nascimento da “crítica do valor” contemporânea. Com efeito, ele retomou o núcleo de maior validade e de maior profundidade da teoria de Marx: a análise da lógica do valor e da mercadoria. Ele trouxe à lume o fato de que, segundo Marx, uma das características mais essenciais do capitalismo é a “abstração” à qual ele submete a vida social. Com o termo “abstração real”, Sohn-Rethel deu uma contribuição muito importante à elaboração da crítica do fetichismo da mercadoria, mesmo que — como vimos — sua recusa em ligar a “troca abstrata” ao «trabalho abstrato» — como o faz o próprio Marx — tenha, limitado gravemente o alcance de suas intuições. Mas ele contribuiu à análise crítica de um mundo onde o fetichismo da mercadoria conduz à destruição e à autodestruição da sociedade. Sohn-Rethel já o dizia em 1937: na sociedade mercantil, a racionalidade da produção se encontra fora dela mesma, na esfera puramente social onde os produtos têm um “valor” econômico³². O desenvolvimento do pensamento independente representou uma espécie de tentativa de limitar os estragos causados pela independência da economia, que nasceu, todavia, da mesma raiz do pensamento independente. Mas o resultado é sempre incerto: “Quando a produção, para poder existir, tem necessidade da *ratio* teórica, é porque as relações sociais entre os homens, indispensáveis para se viver, tornaram-se

incontroláveis: um resultado cego da causalidade econômica da lei do valor”³³. Saber se a “ratio teórica” é hoje capaz de encontrar um caminho que ainda conduza para fora da “causalidade econômica”: eis a questão³⁴.

Tradução de Robson J. F. de Oliveira

Abstract

What has made possible the ability of abstract thought as it set over in the past centuries and today is known as a natural attribute of civilized man? Why this ability allowed him to develop modern science – a knowledge that made him capable of an increasingly comprehensive domination of the world? The following text recalls the classic work of Alfred Sohn-Rethel who sought answers to these questions.

Key words: Sohn-Rethel; categories of the understanding; money as real abstraction; social synthesis.

Notas

¹ Estranho destino o de Alfred Sohn-Rethel, e comovente também: a “tenacidade incrível” com a qual ele perseguiu uma intuição por toda a vida, tida quando estudante, viu-se recompensada cinquenta anos depois. Filho de casal de artistas alemães nômades, ele nasceu em 1899 em Paris e cresceu em Dusseldorf. Com dezesseis anos, ele pede ao seu padrinho, um grande industrial alemão, como presente de natal *O Capital* de Marx, e ele passa a vida a lê-lo. Em 1921, estudante em Heidelberg, propõe a seus professores sua descoberta: o sujeito transcendental, de que fala Kant, é derivado da forma mercadoria. A reação é encorajadora: “Sohn-Rethel enlouqueceu de vez”, ouviu alguém dizer, e não pela última vez. Ele passa os setenta anos restantes de sua vida a elaborar essa ideia, a aprofundá-la, a demonstrá-la, a explicar a si mesmo, apesar de nos primeiros cinquenta anos quase ninguém querer ouvi-lo.

No mesmo período, ele cria um laço de amizade com Walter Benjamin e Theodor Adorno, que reconhece nele seu primeiro mentor. Entretanto, ele defende também sua tese de doutorado em economia com uma crítica do marginalismo. Essa formação permite-lhe trabalhar, nos primeiros anos do nacional-socialismo, como “*expert econômico*” e estudar a política econômica dos nazistas, mantendo ao mesmo tempo relações com os círculos de resistência. Desmascarado em 1936, precisa fugir e chega à Inglaterra. Lá, retoma o contato com Adorno. Ele espera poder colaborar, a partir da mediação de Adorno, com o Instituto de pesquisa social, então em exílio e

dirigido por Max Horkheimer. Ele prepara grandes exposições de sua teoria que são acolhidas com entusiasmo por Adorno. Mas Benjamin, chamado a dar seu julgamento, permanece frio, e Horkheimer decide não dar qualquer apoio a Sohn-Rethel. Seus caminhos se separam. Enquanto seus amigos emigram aos Estados Unidos, Sohn-Rethel permanece na Inglaterra. Lá trabalha, durante décadas, como empregado. No pós-guerra, Sohn-Rethel chega de qualquer modo a publicar alguns pequenos artigos. Parece decididamente que suas ideias estão destinadas a ficar na obscuridade.

Mas a fidelidade às ideias recompensa, e às vezes a dispensada aos amigos também. Em setembro de 1969, ele comparece ao funeral de Adorno. Nessa ocasião, o editor de Adorno lhe pergunta se ele é aquele Sohn-Rethel de quem tanto Adorno lhe falara — e se ele tinha algum manuscrito a publicar. No ano seguinte, o editor Suhrkamp publica sua obra principal, *Trabalho intelectual e trabalho manual*, escrito vinte anos antes. Aos setenta e um anos, Sohn-Rethel começa uma nova vida. Nos anos seguintes, todos os seus antigos textos são publicados e ele escreve outros. Ele é até mesmo chamado a dar cursos na Universidade de Bremen, onde ele enche os anfiteatros. Ele se engaja em diálogos e polêmicas, visto que suas teses suscitaram debates intensos na “Nova esquerda” e respostas rabugentas da parte dos “marxistas ortodoxos”. Apesar da forte baixa do interesse do público alemão por esse tipo de debate do decorrer dos anos oitenta, ele continua seu ensino universitário e as revisões de seus livros até sua morte em 1990.

Obras principais: *Geistige und Körperliche Arbeit. Zur Theorie des Gesellschaftlichen Synthesis* [Trabalho intelectual e trabalho manual. Para uma nova teoria da síntese social], Suhrkamp, Frankfurt 1970, 1972, VCH, Weinheim 1989; *Warenform und Denkform* [Forma mercadoria e forma do pensamento], EVA, Frankfurt/Wien 1971, Suhrkamp, Frankfurt 1978, *Materialistische Erkenntniskritik und Vergesellschaftung der Arbeit* [Crítica materialista do conhecimento e socialização do trabalho], Merve, Berlin 1971; *Das Geld, die bare Münze des Apriori* [Dinheiro, a moeda real do a priori], Wagenbach, Berlin 1990.

² Essas soluções pressupõem sempre um dualismo ontológico do sujeito e do objeto. Sohn-Rethel, ao contrário, quer explicar *historicamente* esta cisão entre o sujeito e o objeto (como ele o explicita já em sua carta programática a Adorno em novembro de 1936) [em *Warenform und Denkform*, edição aumentada, Suhrkamp, Frankfurt a. M. 1978, p. 25]; assim, uma de suas contribuições ao pensamento crítico de hoje reside precisamente em seu aporte à crítica da categoria histórica do sujeito.

³ Adorno, Theodor W. – *Dialética negativa*, p. 163, ed. Francesa.

⁴ *Warenform*, p. 108

‘Hoje, a utilidade do “materialismo histórico” em sua forma canonizada é mais do que duvidosa e ainda mais contestáveis são suas aplicações às sociedades não-capitalistas. Trata-se agora de interpretar a história como uma história de fetichismos antes de pretender interpretá-la como uma história de luta das classes. Sohn-Rethel

já tinha proposto escrever uma “história universal do mecanismo da fetichização” remontando até antes da antiguidade; mas ele identificava esse mecanismo com a “gênese das ideologias no que concerne sua validade”, como escreveu em sua carta a Adorno de 1936 (em *Warenform*, p. 13). O fetichismo é, portanto, para ele, como para todo o marxismo tradicional uma forma de ideologia, de falsa consciência, e não um fenômeno *real*.

⁶Marx, Karl – *Contribuição à crítica da economia política (1859)*.

⁷ Marx não se interessou, diz Sohn-Rethel, pela gênese do pensamento científico, nem por seu papel social.

⁸ Para uma leitura de Marx baseada na importância da forma-valor, ver Postone, Moishe: *Time, Labor, and Social Domination. A Reinterpretation of Marx' Critical Theory*, Cambridge University Press, Cambridge — New York — Melbourne 1993. Edição Francesa pela Editora Fayard, 2009.

⁹ “A lógica é o dinheiro do espírito, o valor pensado, especulativo, do homem e da natureza [...] é o pensamento alienado que faz, assim, abstração da natureza e dos homens reais: o pensamento abstrato.” (Marx, Karl: *Manuscritos de 1844*, trad. Bottigelli, E.S. 1972, p. 130).

¹⁰ Sohn-Rethel, sempre tão preocupado em sublinhar o caráter histórico — a gênese — dos conceitos, serve-se, entretanto, de um conceito não-histórico, e nunca problematizado, de “trabalho”. Ao indicar, por exemplo, na colheita primitiva um “trabalho” no sentido moderno, ele já cai em falsas ontologizações: projeções retrospectivas produzidas por esse “trabalho abstrato” moderno do qual ele não quer ouvir falar.

¹¹ Que é também o título de sua obra principal (*Trabalho intelectual e trabalho manual, 1970*). Sohn-Rethel insistia no fato de que a superação dessa separação era uma exigência incontornável para uma sociedade comunista, e disso ele tirava uma crítica da realidade soviética.

¹² Ele tem o mérito de ter introduzido o termo *Realabstraktion* no debate marxista (mesmo que a palavra se encontre já em Georg Simmel). Em Marx, a ideia esta presente, mas não o termo.

¹³ “A ligação criada na troca é estabelecida pela rede de troca, e por nada mais. É o fato de eu comprar um casaco, não o de vesti-lo, que faz parte do laço social, assim como o fato de vendê-lo, e não o de produzi-lo[!]. Se, então, queremos falar do laço social ou, como se pode chamar, da síntese social, é-nos forçoso falar da troca e não do uso” (*Intellectual Labor and Manual Labor*, tradução inglesa de M. Sohn-Rethel, Humanities Press, Atlantic Highlands, N.J., 1978, p.29). Vê-se aqui que Sohn-Rethel toma o trabalho por uma atividade pré-social, puramente natural.

¹⁴ E sabe-se bem o quanto essa distinção era desenvolvida na Grécia antiga e qual superioridade era acordada à atividade intelectual.

¹⁵ Ele se apoia nos trabalhos do historiador marxista inglês George Thomson (*Os primeiros filósofos* [1955], tradução francesa ES, 1973), com o qual ele colaborou. Suas pesquisas foram aprofundadas mais tarde no livro de Rudolf Wolfgang Müller: *Geld und Geist. Zur Entstehungsgeschichte von Identitätsbewußtsein und Rationalität seit der Antike* [O espírito e o dinheiro. Contribuição à história da consciência da identidade e da racionalidade desde a Antiguidade] Campus, Frankfurt e New York 1977. Esse livro notável, embora tenha sido escrito por um professor de universidade e publicado por um grande editor científico, não teve muita repercussão e não foi traduzido, sinal de uma evidente surdez dos “pesquisadores” nesse campo.

¹⁶ *Intellectual Labor*, p. 65.

¹⁷ *Intellectual Labor*, p. 48.

¹⁸ *Intellectual Labor*, p. 54.

¹⁹ *Das Geld, die bare Münze des Apriori*, Wagenbach, Berlin 1990, p. 47.

²⁰ *Dans Geld*, p. 28.

²¹ *Intellectual Labor*, p. 122.

²² *Intellectual Labor*, p.37.

²³ *Das Geld*, p. 42

²⁴ “Eu defino o ‘objeto transcendental’ kantiano como conceito fetichista da função-capital do dinheiro” (*Intellectual Labor*, p. 77)

²⁵ Exposição de 1937, em *Warenform* p. 36.

²⁶ *Warenform*, p. 73.

²⁷ Enquanto que, por um lado, o relativismo pós-moderno não saberia como reivindicar Sohn-Rethel, por outro, seria interessante comparar suas teorias com as investigações de Émile Durkheim, que escrevia “Foi a sociedade que produziu o esboço sobre o qual trabalhou o pensamento lógico”. (Durkheim, *As formas elementares da vida religiosa* [1912], PUF 1994, p. 211) ou de Georg Simmel que afirmava: “O crescimento das capacidades intelectuais de abstração caracteriza a época em que o dinheiro, cada vez mais, torna-se puro símbolo, indiferente ao seu valor próprio” (Simmel, *Filosofia do dinheiro* [1900] PUF, 1987, p. 157).

²⁸ *Warenform*, p. 31.

²⁹ *Intellectual Labor*, p. 31.

³⁰ Na França, pode-se encontrar apenas marcas bastante frágeis de um interesse por Sohn-Rethel: afora um ensaio publicado (sem introdução nem comentário redacional) em 1970 na revista *O Homem e a sociedade*, temos conhecimento apenas de uma pequena resenha crítica de Bruno Latour, publicada em 1979 no número 5 da revista *Pandora*, de uma referência em um artigo de Patrick Tacussel e de uma resenha na internet proposta recentemente por um matemático do CNRS (Centro Nacional de Pesquisas Científicas), Jean Lassègue.

³¹ Ver suas trocas epistolares, durante (com interrupções) mais de trinta anos: Theodor W. Adorno/Alfred Sohn-Rethel. *Briefwechsel 1936-1969*, Edição texto-crítica, München 1991. Adorno cita Sohn-Rethel em 1966 na *Dialética Negativa*, cit. p. 142.

³² *Warenform*, p. 40.

³³ *Warenform*, p. 86.

³⁴ Recentemente, as teorias de Sohn-Rethel foram retomadas, aprofundadas e corrigidas na Alemanha por Eske Bockelmann em seu espesso volume *Im Takt des Gelds. Zur Genese modernen Denkens* [A medida do dinheiro. Sobre a gênese do pensamento moderno - Ed. Zu Klampen, Springe 2004. Resumido pelo autor na revista *Exit!* (Nurembergue) número 5 (2008)]. Segundo ele, a gênese do pensamento moderno situa-se bem exatamente por volta de 1620, quando em diferentes domínios — filosofia, música, poesia, matemática — apareceram os primeiros autores que tiraram as consequências do que se estava vivendo na Europa há uma ou duas gerações: a difusão do “dinheiro enquanto dinheiro”, como chama Marx. Este não estará mais ligado só à matéria preciosa (o metal), mas tornou-se uma relação universal e a mediação entre todas as atividades humanas. O pensamento e mesmo a percepção dos homens começam — mas sem que estes tenham disso consciência — a reproduzir as estruturas dos atos de troca, e sobretudo o dualismo entre a “unidade pura” e sem conteúdo próprio — o dinheiro — e a “unidade puramente referida” — a mercadoria. O próprio hábito de conceber uma série de elementos, por exemplo sons, segundo a alternância “acentuado — não-acentuado” (portanto, numa relação pura, sem conteúdo), não aparece, conforme o estudo documentado de Bockelmann senão no século XVII, simultaneamente à “revolução científica”. Na matemática, na física e alhures instala-se esta “unidade vazia”, a “função pura” às quais os homens tinham-se habituado utilizando cotidianamente o dinheiro. E uma vez que as estruturas do dinheiro e da mercadoria começaram a estruturar em profundidade nosso espírito, não se pode nem mesmo mais imaginar que antes tenha havido outras formas de percepção e de pensamento. As formas novas na realidade tanto como no pensamento, introduzidas pelo dinheiro, apresentam-se rapidamente como naturais, auto-evidentes e como sempre tendo existido, desafiando, assim, todo e qualquer questionamento sobre sua gênese.

Normas para apresentação de artigos, comunicações e resenhas

1. Os artigos, comunicações e resenhas encaminhados à REVISTA, que se encontrarem dentro da ORIENTAÇÃO EDITORIAL (abaixo transcrita), serão submetidos à apreciação de pelo menos dois pareceristas do Conselho Editorial ou de especialistas escolhidos ad-hoc.

2. Os trabalhos submetidos à REVISTA deverão ser originais. Em casos especiais, será aceita a publicação simultânea em outras revistas estrangeiras ou nacionais.

3. A remessa de originais à REVISTA implica a autorização para sua publicação pelo autor. Não serão pagos direitos autorais.

4. Os artigos devem conter título, autor(es), crédito(s) do(s) autor(es) e serem acompanhados de um resumo de no máximo 10 linhas e palavras-chave em português e inglês. Em folha separada do corpo do texto, colocar o endereço completo para correspondência (incluindo telefone, fax e correio eletrônico)

5. Enviar o texto para o email sep@sep.org.br ou para os editores responsáveis, com 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.

6. 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 1, n. 2. p. 27-40, 1986.

- Artigo publicado em Anais:

DUFOURT, D. Transformations de l'économie mondiale et crises de la régulation étatique. In: COLLOQUE ETAT ET REGULATIONS, 1980, Lyon. Anais do Colloque État et 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.