



princípios 168

teoria, política e cultura

ISSN 1415-7888 E-ISSN 2675-6609

SET./DEZ. 2023

ANO 42 - R\$ 30,00

DOSSIÊ

DESAFIOS DO GOVERNO LULA: DEMOCRACIA, RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO

Parte I: Economia

Rubens Sawaya

▲ **A construção de estratégias para o desenvolvimento**

Pedro Paulo Zahluth Bastos e Cássio Moreira

▲ **O Projeto Nacional de Desenvolvimento no governo Lula**



Anita Garibaldi

ISSN 14157888



9 771415 788005

▲ **Os limites da noção de populismo**

▲ **Lawfare como máquina de guerra**



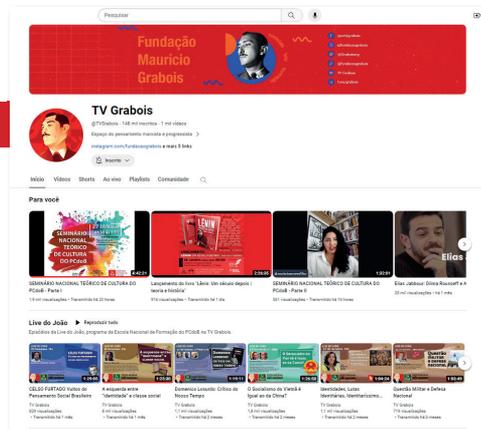
PORTAL GRABOIS

O portal da Fundação Maurício Grabois é um espaço de convergência e difusão do pensamento marxista e progressista, de debate sobre as alternativas à crise do capitalismo e fortalecimento da luta dos trabalhadores e dos movimentos sociais.

Visite: www.grabois.org.br

TV GRABOIS

A TV Grabois, canal da Grabois no Youtube, chega ao fim de 2023 com 130 mil inscritos, o que a posiciona como o maior canal de uma fundação partidária brasileira no Youtube. A TV Grabois entrou no ar em 5 de março de 2010 e já reúne centenas de conteúdos. Atualmente, todas as atividades da FMG são transmitidas ao vivo pelo canal e também ficam disponíveis para acesso posterior.



CDM

O Centro de Documentação e Memória comporta uma biblioteca especializada na história do Partido Comunista do Brasil, coleções de periódicos, documentos partidários, vídeos, depoimentos, fotos e cartazes.



DOSSIÊS ESPECIAIS

A equipe da Fundação Maurício Grabois já editou e disponibilizou no portal mais de uma dezena de dossiês especiais, reunindo conteúdo significativo sobre importantes pensadores marxistas como Marx, Engels, Lênin, Gramsci, Althusser, Domenico Losurdo, João Amazonas, Clóvis Moura, entre outros.

A Fundação Maurício Grabois (FMG) criou a Cátedra Claudio Campos para “estudar e discutir o pensamento e a teoria nacional-desenvolvimentista”. O jornalista Claudio Campos, que dá nome à Cátedra, foi fundador do jornal *Hora do Povo* e secretário-geral do Movimento Revolucionário 8 de Outubro (MR8) até seu falecimento, em 2005.

EDITORIAL

4

Avançar na democracia, retomar o desenvolvimento

To advance towards democracy, to resume a development project

DOSSIÊ

Desafios do governo Lula – Parte I: Economia

ARTIGOS

9

A construção de estratégias para o desenvolvimento

Building strategies for development

RUBENS R. SAWAYA

34

O Projeto Nacional de Desenvolvimento no governo Lula (2003-2010)

Conceito, controvérsias e evidências

The National Development Plan in Lula's government (2003-2010)
Concepts, controversies and evidence

CÁSSIO SILVA MOREIRA | PEDRO PAULO ZAHLUTH BASTOS

60

Política industrial a serviço de uma estratégia nacional de desenvolvimento

Industrial policy on behalf of a national development strategy

DIOGO OLIVEIRA SANTOS

89

Reconstruir e sedimentar as bases de um novo Brasil

Rebuilding and consolidating the foundations of a new Brazil

ROSA MARIA MARQUES

ENSAIOS

106

Desafios do novo governo Lula

Democracia, reconstrução e desenvolvimento

Lula government challenges

Democracy, rebuilding and development

GENTIL CORAZZA

127 **Desafios do governo Lula**
Balanço e perspectivas

Lula's government
Balance-sheet and perspectives

NILSON ARAÚJO DE SOUZA

ENSAIO

ECONOMIA

152 **Um Plano Marshall para a América Latina**
Roberto Simonsen e a tese do subdesenvolvimento latino-americano

A Marshall Plan for Latin America
Roberto Simonsen and Latin American underdevelopment's thesis

MOACIR DE FREITAS JUNIOR

ARTIGOS

CIÊNCIA POLÍTICA

175 **Populismo**
Notas para uma aproximação crítica

Populism
Notes for a critical approach

RONALDO F. S. GASPAR

197 **Notas para uma crítica marxista da administração pública**

Notes for a Marxist review regarding public administration

ROBERTÔNIO SANTOS PESSOA

217 **O lawfare como máquina de guerra**
O caso Lula

Lawfare as a war machine
The Lula case

RÔMULO PROVASI FREITAS | FELIPE DE SOUZA TARÁBOLA

233

CIÊNCIA POLÍTICA

Velhas narrativas, velhas estratégias, novos bloqueios
A antiga CPMI da Terra e a nova CPI do MST

Old narratives, old strategies, new obstacles

The former Joint Parliamentary Committee of Investigation (CPMI) on land issues and the new CPI on the MST

ALEXANDRE DE FREITAS CARPENEDO | ROBERTA CAMINEIRO BAGGIO**RESENHAS**

251

Considerações sobre Operação impeachment

Notes on Operação impeachment

PEDRO FELIPE NARCISO

257

LIVROS QUE RECOMENDAMOS

EXPEDIENTE

260



Avançar na democracia, retomar o desenvolvimento

To advance towards democracy, to resume a development project

► DOI: <https://doi.org/10.4322/principios.2675-6609.2023.168.001>

Este número de *Princípios* publica a primeira parte do dossiê “Desafios do governo Lula: democracia, reconstrução e desenvolvimento”, com artigos e ensaios predominantemente voltados à questão econômica. O dossiê será dividido em partes, e publicado em distintas edições, em função da grande quantidade de contribuições recebidas pela revista, após a divulgação da chamada de artigos que orienta o tema central deste número. A riqueza quantitativa e qualitativa das contribuições submetidas à avaliação de nossos pareceristas revela, de um lado, o grande interesse na temática proposta, e, de outro, o fato de que *Princípios* é vista, hoje, como canal privilegiado para a veiculação de ideias e propostas sobre os desafios do novo governo.

As elaborações publicadas nesta primeira parte do dossiê se nutrem, em boa medida, das apresentações feitas no seminário “100+50: desafios do governo Lula”, organizado por 15 entidades. Realizado na cidade de São Paulo entre os dias 24 e 26 de maio de 2023, o seminário envolveu 12 palestrantes, distribuídos em três mesas de debate. Alguns deles produziram artigos para o dossiê, complementado por outros textos, assinados por autores que não participaram do seminário. Os artigos refletem certo consenso nacional em torno da centralidade da questão democrática no embate eleitoral que se verificou em 2022 e, enfim, na atual conjuntura política. A manutenção da democracia implicava isolar e derrotar o projeto da extrema direita. Esta foi subjugada nas urnas, mas segue viva e atuante.

Se possui centralidade na conjuntura atual, a questão democrática precisa ser bem qualificada e definida. Seu aspecto mais importante se localiza, atualmente, na esfera socioeconômica, pois só o avanço de um projeto de desenvolvimento, com a geração de emprego e renda e a conquista do bem-estar social, poderá manter e ampliar o apoio popular ao governo Lula, neutralizar os setores mais vacilantes da frente ampla, isolar a extrema direita e impor-lhe uma derrota estratégica. É esse o norte da reconstrução nacional ora em curso. O insucesso na consecução desse projeto possibilitará o fortalecimento do neofascismo e facilitará seu retorno ao centro do poder.

Os artigos publicados no dossiê desta edição de *Princípios* avaliam que o governo Lula começou bem. Em nível internacional, resgatou a política externa independente, buscando capitalizar, em prol do desenvolvimento nacional, os benefícios da transição geopolítica mundial, da retomada da integração latino-americana e da integração Sul-Sul que se processa no âmbito do Brics — bloco que surge ainda mais fortalecido com a incorporação de novos países.

O dossiê será dividido em partes, e publicado em distintas edições, em função da grande quantidade de contribuições recebidas pela revista, após a divulgação da chamada de artigos que orienta o tema central deste número. A riqueza quantitativa e qualitativa das contribuições submetidas à avaliação de nossos pareceristas revela, de um lado, o grande interesse na temática proposta, e, de outro, o fato de que *Princípios* é vista, hoje, como canal privilegiado para a veiculação de ideias e propostas sobre os desafios do novo governo

Em nível nacional, o novo governo conseguiu aprovar, ainda antes da posse, a PEC da Transição, que possibilitou a utilização de R\$ 145 bilhões para despesas primárias e de outros R\$ 23 bilhões para investimentos. Isso permitiu que, logo ao assumir o governo, Lula relançasse um conjunto de programas sociais que já havia adotado nos governos anteriores, além de novos programas.

Os artigos fundamentam a constatação de que a retomada sustentada do crescimento econômico, base para o desenvolvimento nacional, requer a reindustrialização da economia em novas bases tecnológicas, a qual, por sua vez, depende de um projeto nacional coordenado pelo Estado, a quem cabe integrar, num todo único, o conjunto das ações do governo e do setor privado. Duas medidas se fazem imprescindíveis: um robusto aumento do investimento público para alavancar o conjunto do investimento e uma política de robusta valorização do salário para alavancar o mercado interno. Essas ações, no entanto, estão bloqueadas pelas elevadas taxas de juros praticadas pelo Banco Central (as maiores taxas reais do mundo, que só favorecem o rentismo) e pelos limites impostos pelo novo marco fiscal ao investimento público.

É por esses bloqueios que o PIB, apesar de estar se expandindo, cresce a uma taxa muito baixa, puxado pela exportação de produtos básicos, pelo crescimento da indústria extrativa e dos “serviços financeiros”. Enquanto isso, a indústria de transformação, que tem maior efeito multiplicador, continua estagnada e a taxa de investimento, que em média era de 18,4% ao ano de 2011 a 2022, caiu para 16,6% no terceiro trimestre deste ano. O presidente Lula se insurgiu contra os juros altos do BC e contra o compromisso de déficit zero firmado pelo ministro Haddad. Lula tem razão: deve-se derrubar os juros e o dogma do déficit zero para a economia voltar a crescer e gerar emprego e renda.

Economistas da Unicamp se solidarizaram com o presidente da República em manifesto que pode ser sintetizado em cinco pontos: o déficit fiscal zero é irrealizável, ameaça os pisos da educação e da saúde, reduz a capacidade de investimento do Estado, expõe desnecessariamente o governo ao risco de incorrer nos chamados crimes de responsabilidade fiscal e ameaça a democracia. Uma constatação dos artigos é que o enfrentamento aos rentistas e seus dogmas neoliberais depende de vasta mobilização social e, no plano intelectual, de uma crítica profunda a esses dogmas.

Com o dossiê apresentado nesta edição, *Princípios* pretende contribuir para a realização dessa crítica. Ela pode ser reforçada através do resgate das ideias industrialistas de uma liderança como Roberto Simonsen, cujas ideias, hoje ofuscadas pela avalanche neoliberal, são objeto do artigo que abre a segunda parte da revista, logo na sequência do dossiê “Desafios do governo Lula”.

A edição também busca atualizar o pensamento político de esquerda ao trazer textos dedicados à crítica marxista de noções caras à atualidade, como as de *populismo* e *administração pública*. Outro artigo se debruça sobre a noção de *lawfare*, interpretada à luz do conceito de *máquina de guerra*, trabalhado por autores como Gilles Deleuze, Félix Guattari, Éric Alliez e Maurizio Lazzarato. Fecham a edição uma análise da recém-finalizada CPI do MST – comparando-a, em seus propósitos e desdobramentos, à CMPI da Terra de 2003 – e uma resenha do livro *Operação impeachment*, de Fernando Limongi, além de nossa já tradicional seção de notas sobre livros recém-lançados cuja leitura recomendamos.

A Comissão Editorial

Foto: Tânia Régo/Agência Brasil



Luiz Inácio Lula da Silva chega ao Palácio do Planalto com grupo que representa diversos segmentos da sociedade após sua posse como novo presidente em Brasília, Brasil, domingo, 1º de janeiro de 2023

DOSSIÊ

Desafios do governo Lula – Parte I: Economia

Organizador:
Nilson Araújo de Souza
(UNILA)



A construção de estratégias para o desenvolvimento

Building strategies for development

RUBENS R. SAWAYA*

► DOI: <https://doi.org/10.4322/principios.2675-6609.2023.168.002>



RESUMO

O artigo recupera a discussão original sobre desenvolvimento que nasce nos anos 1930 e toma corpo após a Segunda Guerra. Desde sua origem, desenvolvimento sempre foi sinônimo de industrialização, da passagem de sociedades agrícolas a industriais. O *mainstream* da época fundava-se nas etapas de W. W. Rostow. Com a ascensão do neoliberalismo nos anos 1980, o desenvolvimentismo foi abandonado, mesmo sem qualquer evidência histórica de algum sucesso das políticas neoliberais na história do desenvolvimento capitalista da maioria dos países. Trazem-se, com base em Amsden, Mazzucato e Chang, as estratégias históricas dos países que tiveram sucesso em seu desenvolvimento. O objetivo é apontar os novos desafios do Brasil na construção de estratégias de desenvolvimento após a onda de destruição institucional pelos governos neoliberais no Brasil e a desindustrialização promovida pela estratégia.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Dependência. Planejamento. Governo Lula.

ABSTRACT

This article revisits the original discussion on development that began in the 1930s and came together after World War II. Since its inception, development has always been synonymous with industrialization — the transition from agricultural to industrial societies. The mainstream back then was based on the stages of W.W. Rostow. With the rise of neoliberalism in the 1980s, developmentalism was abandoned, even when there was no historical evidence of any success of neoliberal policies in the history of capitalist development in the majority of countries. Based on Amsden, Mazzucato, and Chang, this article analyzes the historical strategies of countries that have succeeded in their development. We aim to point out Brazil's new challenges in building development strategies after the wave of institutional destruction by neoliberal governments in Brazil and the deindustrialization promoted by that strategy.

Keywords: Development. Dependency. Planning. Lula government.

1 INTRODUÇÃO

O neoliberalismo está em crise, embora insista em não morrer. Não se trata apenas de um fenômeno brasileiro, mas mundial. Não é somente uma crise da estratégia que transformou o mundo desde os anos 1980 e que entrou com força no Brasil nos anos 1990, mas também uma crise da teoria econômica que lhe forneceu o ar de “científico” que justificou não só o fim das políticas estratégicas de Estado, como também a destruição do próprio aparato institucional histórico do Estado em favor de um mercado imaginário que daria liberdade ao indivíduo empreendedor, sujeito metafísico que seria o responsável pelo desenvolvimento. Concretamente, é a crise do Novo Consenso Macroeconômico em que se fundam a ortodoxia e o Consenso de Washington, bem como a crise da globalização e sua ideologia que havia sido enaltecida no livro *O mundo é plano* de Friedman (2005).

No Brasil, a lógica neoliberal, que já havia desmontado grande parte da estrutura estatal e institucional nos anos 1990, ganha radicalidade após 2016, quando toma a forma de um plano de destruição final com o impedimento da ação pública do Estado sobre a economia na definição de estratégias de desenvolvimento. Materializa-se nas reformas trabalhista e previdenciária, na independência do Banco Central, na quase destruição do BNDES, na privatização formal da Petrobras e da Eletrobrás, que impedem a ação do Estado sobre empresas que ainda deveriam ser públicas. A crise da lógica neoliberal no Brasil resulta em entregar o Estado a um governo tão ruim em 2018 que surpreendeu até as elites que o apoiaram, depois de promover a maior crise econômica da história do Brasil a partir de 2015.

Com isso, abre-se espaço para a retomada da discussão sobre estratégias de crescimento e desenvolvimento econômico e social no Brasil e no mundo. Supreendentemente, o tema da reindustrialização volta não apenas na periferia, mas também nos EUA e na Europa. A ascensão da China (em parceria com os países do Leste Asiático) como potência econômica industrial que galgou os níveis mais elevados da indústria em tecnologia e conhecimento mostra que desenvolvimento se faz com planejamento e estratégia e hoje ameaça as tradicionais potências hegemônicas que buscam garantir seu poder pela guerra — estratégia usada tradicionalmente por elas na história do capitalismo.

A economia mundial e a brasileira se encontram em um momento no qual o debate sobre estratégias de desenvolvimento está sendo retomado diante do fracasso do neoliberalismo, que resultou no crescimento de uma extrema direita que ameaça o próprio sistema capitalista. O abandono da história, da experiência concreta do desenvolvimento capitalista no mundo em favor de uma teoria metafísica, sem comprovação histórica, custou caro às economias centrais. Deixar a estratégia de expansão do capital nas mãos do mercado livre — o que significa, de fato, deixar nas mãos do grande capital transnacional oligopolista, sem a tradicional organização social de Estado, como ocorre desde sua origem — levou a uma crise social, política e econômica nos próprios países centrais.

Este artigo busca retomar o debate abandonado sobre desenvolvimento. Retoma a história concreta dos países centrais que se desenvolveram primeiro, bem como dos outros que vieram depois, história abandonada pela ideologia do neoliberalismo. Não foi à toa que os cursos de Economia ortodoxos deixaram de lado o estudo da história real do capitalismo, uma vez que não corroborava com suas teorias imaginárias fundadas no individualismo metodológico.

O foco do artigo são os desafios para a retomada do desenvolvimento diante da ideologia neoliberal prevalente desde o final dos anos 1980 e para a retomada da ação do Estado que obriga a mudança na estratégia dos próprios países. O Brasil, como o mundo, está diante desse desafio. O debate teórico sobre desenvolvimento torna-se central. O verdadeiro laboratório do economista é a história; é a análise minuciosa das relações que tornam o desenvolvimento possível dentro da lógica contraditória do capitalismo, até mesmo para superá-lo como sistema.

O artigo começa por recuperar a discussão original sobre desenvolvimento que nasce nos anos 1930 e toma corpo após a Segunda Guerra. Desde sua origem, desenvolvimento sempre foi sinônimo de industrialização, da passagem de sociedades agrícolas a industriais. O *mainstream* da época era W. W. Rostow, amedrontado pela ascensão do comunismo. Em seguida, o trabalho relembra que, na história do desenvolvimento capitalista, praticamente nenhum país logrou o processo sem uma ação organizada e planejada pelo Estado. O levantamento de algumas estratégias históricas é central para a construção de novas estratégias diante de novos desafios após a onda de destruição institucional e da globalização promovida pelo neoliberalismo. Por fim, colocam-se os desafios para o Brasil no centro, diante do fato de que não se faz desenvolvimento sem organização social e política, sem planejamento.

2 O DESENVOLVIMENTISMO CLÁSSICO

Pode-se dizer que a discussão sobre o desenvolvimento capitalista nasce com Adam Smith em sua análise sobre como as nações enriquecem. Para ele, não havia dúvida de que desenvolvimento estava diretamente ligado à industrialização, ao processo de passagem da produção agrícola para a indústria. Smith via a industrialização como resultado da natureza humana em dividir o trabalho para dominar e transformar a natureza em objetos úteis pelo trabalho, agregando-lhe valor. Deixava claro que riqueza era criada pelo trabalho social, pela divisão do trabalho, o que só era possível na indústria, com apropriação crescente dos ganhos de produtividade oriundos do trabalho coletivo em linha de produção, o que não era possível na agricultura. Smith cometeu a falha de não ressaltar a importância dos mercantilistas, que apontavam a ação concreta do Estado na construção do capitalismo industrial pujante inglês com suas políticas coloniais protecionistas. Por outro lado, foca corretamente sua crítica a eles ao demonstrar riqueza como valor que não se origina do comércio, mas do processo de produção industrial, coletivo.

Foi Ricardo que cometeu o desvio não de romper com o conceito de riqueza como valor originário do trabalho, da produção, mas ao abrir as portas para que o desenvolvimento fosse desvinculado da indústria com sua teoria das vantagens comparativas, ao apontar que tanto fazia a um país produzir vinho como Portugal ou bens industriais sofisticados como a Inglaterra. Não teve tempo em vida para ver que a Inglaterra se tornou potência mundial enquanto Portugal estacionou no século XVI. De qualquer forma, para Ricardo, a produção agrícola é fadada aos rendimentos decrescentes por sua própria natureza, fato esquecido pelos atuais defensores do desenvolvimento econômico fundado nesse setor. Ricardo sabia da importância da indústria.

Desde esses autores e diante de sua compreensão do que é a economia capitalista — e que muito influenciaram Marx —, foram sempre marginais aqueles que imaginavam o desenvolvimento do capitalismo sem industrialização, fundado na agricultura, ainda mais

Todos os países que se desenvolveram o fizeram galgando sempre etapas mais sofisticadas nas cadeias de valor pela industrialização por meio da ação ativa de seus Estados nacionais.

de exportação, por não criar o efeito dinâmico que caracteriza o desenvolvimento. Nenhum dos países que se tornou potência econômica se deixou levar pela teoria das vantagens comparativas naturais, mas criaram vantagens próprias. Todos os países que se desenvolveram o fizeram galgando sempre etapas mais sofisticadas nas cadeias de valor pela industrialização por meio da ação ativa de seus Estados nacionais e, dessa forma, tornaram-se potências capitalistas. Mesmo a elevação da produtividade na agricultura é o resultado do desenvolvimento de máquinas e equipamentos pela indústria. Assim, não abandona sua característica de ser uma atividade sujeita a rendimentos decrescentes como pensava o próprio Ricardo, diferentemente da indústria, que possui rendimentos crescentes (Thirlwall, 2005) que resultam da escala, da tecnologia e da divisão do trabalho.

No Brasil, no debate dos anos 1940, mesmo os defensores das vantagens comparativas fundadas na produção agrícola — que o Brasil sempre teve — supunham que desenvolvimento era a industrialização. A discussão entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudín (1978) na década de 1930 era se a industrialização ocorreria a partir de uma política de incentivo à indústria nacional, políticas protecionistas ou pela atração do capital estrangeiro; se seria um processo natural ou teria de ser induzido. Não estava em discussão, como hoje, se o desenvolvimento seria alcançado ou não pela industrialização, bem como pela elevação da produtividade e elevação da renda que ela proporciona. Liberais como Roberto Campos e Octávio Gouvêa de Bulhões sabiam da sua importância e defendiam o processo de industrialização (ver Bielschowsky, 2004); por isso, participaram ativamente do processo no Brasil, embora tenham sido em parte responsáveis pela entrega dos setores mais dinâmicos da indústria ao capital transnacional, o que resultou em muitos problemas que aparecem nos anos 1970.

Assim, mesmo os defensores mais ardorosos da oligarquia agrícola de exportação não ousavam defender a ideia de que o desenvolvimento seria alcançado sem industrialização, o que seria uma afronta até a Ricardo, a base bibliográfica deles, dado que esse autor defendia o fim dos privilégios aos proprietários de terra ingleses com a abertura à importação de alimentos em favor da elevação do ganho industrial, do crescimento industrial com baixos salários e de elevados lucros, para ele fonte do desenvolvimento.

A discussão sobre desenvolvimento no mundo ganhou fôlego nos anos 1940. A Europa saía destroçada da guerra vendo como natural a política estruturada socialmente, planejada pelo Estado, para seu processo de reconstrução. Nesse contexto, foram criados o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). De outro lado, o rápido desenvolvimento soviético pelo planejamento tornava-se uma ameaça ao capitalismo, pressionando-o a entregar alguma melhoria no padrão de vida, ainda mais depois dos históricos anos

de crise brutal do capitalismo europeu e norte-americano na década de 1920, de onde nasce o Keynes do “Teoria geral do emprego, do juro do dinheiro” (Carter, 2021). De base keynesiana, a construção de estratégias de desenvolvimento e crescimento econômico via Estado e planejamento torna-se de aceitação corrente. O processo de desenvolvimento — sinônimo de industrialização na periferia, ou reconstrução da estrutura industrial destruída pela guerra no centro — era estratégico para provar a superioridade do capitalismo.

Não é por outro motivo que o principal autor sobre o desenvolvimento na época — Rostow — coloca em seu livro *Etapas do desenvolvimento capitalista*, publicado em 1942, o subtítulo “um manifesto não comunista”. A teoria das etapas do desenvolvimento de Rostow tornou-se a base central das teorias e dos debates sobre desenvolvimento (Meier, 1984) que se seguiram para a construção de estratégias de desenvolvimento em países atrasados, seguindo as etapas dos países adiantados.

Rostow foi bastante criticado pelos economistas cepalinos nos anos 1940 e 1950. Apontavam sua total falta de conhecimento sobre as especificidades e as amarras do subdesenvolvimento em economias cuja estrutura produtiva se baseava na agricultura primário-exportadora, como a do Brasil. Conforme mostraram Prebisch (2000) e Furtado (1971), o “subdesenvolvimento” não era uma “etapa do desenvolvimento”, mas uma forma de inserção dependente e subordinada no processo de acumulação de capital mundial. Por isso, o processo de industrialização só poderia ser alcançado com o rompimento planejado dessa dependência estrutural quanto à divisão internacional do trabalho.

De qualquer forma, as propostas de Rostow hoje pareceriam oriundas de um revolucionário de esquerda, inclusive porque defendia, como um liberal clássico, a reforma agrária para acabar com as classes atrasadas de latifundiários (Rostow, 1978). Para ele, o desenvolvimento é o resultado da constituição do capitalismo; assim como para Smith, capitalismo é o resultado do processo civilizatório. A lógica em que se formam e pensam os estudiosos do desenvolvimento na época tem as etapas de Rostow rumo à industrialização como eixo, algo que está claro na coletânea de Agarwala e Singh (1969). Parte de uma concepção capitalista europeia, embora imaginária, a ser copiada pela periferia. Desconsidera em suas etapas outras histórias de países orientais, assim como o papel das políticas mercantilistas no processo de industrialização inglês, das políticas coloniais europeias, e a história que caracterizou a “acumulação primitiva” exposta por Marx. Contudo, de forma interessante, enfatiza a presença, em suas palavras, de um “Estado preparado” para garantir o desenvolvimento, o que seria hoje uma heresia para o neoliberalismo.

Para ele, a industrialização estava no centro do projeto político. A “marcha para a maturidade” é um processo em que os países se integram no comércio mundial, no qual “bens antes importados são produzidos localmente” (Rostow, 1978), defendendo claramente a substituição de importações. Pensa o desenvolvimento como um fenômeno nacional de criação da indústria local, com relativa autonomia. Aponta que uma economia madura deve ser diversificada, e não se centrar em algum setor especializado, muito menos primário-exportador, mas deve estar sempre conectada ao avanço tecnológico ligado à produção de máquinas e de bens duráveis de consumo.

Isso significa que, no *mainstream* original dos anos 1950 — em que se fundam as teorias do desenvolvimento (anticomunistas) —, o foco dos incentivos não eram os setores com vantagens comparativas. Tomando-se, como Rostow faz, o exemplo dos países desenvolvidos, o foco central estava na indústria e na tecnologia. Segundo ele,



Walt Whitman Rostow (1916-2003) (à esq.) foi um economista norte-americano, professor e teórico político que serviu como Conselheiro de Segurança Nacional do Presidente dos Estados Unidos Lyndon B. Johnson (dir.) de 1966 a 1969

maturidade é uma etapa em que a economia demonstra possuir as aptidões técnicas e organizacionais para produzir não tudo, mas qualquer coisa que decida produzir [...] sua dependência é antes uma questão de opção [...] [mais] do que uma carência tecnológica ou institucional (Rostow, 1978).

Em sua etapa avançada, denominada por ele de “consumo de massas”, os setores industriais alcançam a produção de bens duráveis e, como consequência, se fortalece o setor de serviços.

Essa lógica do desenvolvimento surpreenderia qualquer neoliberal atual. O processo de industrialização era visto como a internalização de todas as fases de cadeia de valor em um único país. O resultado natural em sua última etapa seria a constituição do Estado de bem-estar com políticas de assistência social, característica de “uma sociedade que marcha para além da maturidade técnica” (Rostow, 1978). Desenvolvimento de uma nação, para Rostow, é atingir “a maturidade tecnológica” e “dispor de uma máquina industrial modernizada e diferenciada” para “aumentar a assistência social por intermédio do Estado de bem-estar; expandir o consumo de massa a fim de penetrar no campo dos bens duráveis de consumo e dos serviços” (Rostow, 1978). Assim, na lógica originária do que é desenvolvimento dentro da ortodoxia, a sociedade de consumo seria sua etapa superior constituída a partir de um processo de industrialização autônomo, com empregos de qualidade e salários elevados pela elevação da produtividade.

Deve-se, ainda, ressaltar a importância do papel do Estado no processo de desenvolvimento, principalmente na fase que Rostow denomina “arranco” (*catching-up*). Para superar essa fase, defende o nacionalismo e a ação de proteção contra o imperialismo (Rostow, 1978). Defende, também, a constituição de um governo moderno, capaz de organizar e mobilizar recursos para o arranque (Rostow, 1978), para o empreendimento industrial — seja por “artifícios confiscatórios e fiscais” (Rostow, 1978) pelo Estado, seja pela tributação (Rostow, 1978). Adiciona em sua pauta a defesa, pelo Estado, do mercado interno para produtos de “fabricação nacional” (Rostow, 1978). O capital estrangeiro seria importante para ajudar,

mas defende que ele não deve substituir o papel das empresas nacionais e dos serviços públicos (Rostow, 1978). Aponta, ainda, que é preciso evitar que os recursos financeiros “corram para as mãos de quem os esterilize pelo simples entesouramento” (Rostow, 1978), em uma clara alusão ao capital especulativo. Propõe a criação de instituições financeiras que proporcionem capital barato para induzir um processo de industrialização mais generalizada (Rostow, 1978), algo como bancos de desenvolvimento.

Ressalta que, para o “arranco”, deve-se contar com uma classe de empresários (cultura empresarial) que canalizem seus lucros para o investimento produtivo (Rostow, 1978). “O arranco é definido como uma revolução industrial ligada diretamente à modificação nos métodos de produção” (Rostow, 1978), principalmente em setores de elevada produtividade e com “capacidade de estabelecer uma cadeia de demanda efetiva [...] [que] dota a industrialização de impulsão própria [...] [e] ajuda a produzir novos setores” (Rostow, 1978) com efeito dinâmico endógeno sobre a economia. A “maturidade” seria alcançada em uma economia (país) com estrutura industrial diferenciada, com diversos setores líderes (Rostow, 1978), com desenvolvimento de tecnologia (Rostow, 1978) e com avanços para frente nas cadeias de valor (Rostow, 1978). A passagem para a etapa final, uma sociedade de “consumo de massas”, depende não apenas da tecnologia e do crescimento da renda *per capita*, mas também da distribuição de renda (Rostow, 1978). Para ele, uma economia amadurecida deve “distribuir renda por meio de impostos progressivos para alcançar objetivos humanos e sociais que o processo do mercado livre [...] não conseguiu”, a fim de fortalecer a segurança social, encurtar o dia de trabalho, “abandonar a aspereza de uma sociedade até então voltada sobretudo para o máximo de produção industrial [...]”. Uma sociedade desenvolvida é uma sociedade de abundância com tempo livre. Uma sociedade que ultrapassa a produção para necessidades e caminha para a “órbita do consumo em massa de bens duráveis e de serviços que as economias do século XX podem proporcionar” (Rostow, 1978). Desenvolvimento, para Rostow, é superar a escassez rumo a uma sociedade da abundância (Rostow, 1978). No final, Rostow pergunta se, alcançado esse nível, “advirá o tédio”.

Em sua teoria do desenvolvimento, Rostow está longe de entender a dinâmica real do processo de acumulação de capital, mas defende a necessidade da organização social capitalista da produção, com planejamento para o desenvolvimento das forças produtivas. Defende um Estado desenvolvimentista atuante no processo de industrialização induzido, ou acelerado.

Como questões assim, que aparecem e invadem de tal forma o pensamento ortodoxo nos anos 1950, acabam por ser totalmente bloqueadas nas atuais discussões sobre desenvolvimento na ortodoxia neoclássica atual? Como as discussões sobre desenvolvimento capitalista desapareceram das teorias econômicas neoclássicas e são substituídas pela “moderna teoria do crescimento”, que ocorreria de forma automática na lógica dos mercados livres — baseados em regras claras — constituídos por indivíduos empreendedores, ideia sem qualquer base histórica para o desenvolvimento?

3 ABANDONO DO DESENVOLVIMENTISMO — IDEOLOGIA DO NEOLIBERALISMO

Apesar do sucesso no processo de industrialização, da internalização da estrutura produtiva e das cadeias de valor, principalmente no Brasil, na Argentina e no México, dos ganhos de produtividade, da modernização e da elevação de emprego e renda, a periferia

A economia mundial e a brasileira se encontram em um momento no qual o debate sobre estratégias de desenvolvimento está sendo retomado diante do fracasso do neoliberalismo, que resultou no crescimento de uma extrema direita que ameaça o próprio sistema capitalista. O abandono da história, da experiência concreta do desenvolvimento capitalista no mundo em favor de uma teoria metafísica, sem comprovação histórica, custou caro às economias centrais

permanecia subdesenvolvida em termos sociais: elevada concentração de renda, desemprego e subemprego, baixo controle sobre a tecnologia. Não se materializa a ideia de que a construção de bases para a acumulação de capital local, o desenvolvimento das forças produtivas, levava naturalmente ao processo civilizatório do desenvolvimento. As reivindicações sociais surgidas da industrialização foram bloqueadas por governos ditatoriais que se espalham pela América Latina, impedindo que a imaginada dinâmica capitalista da acumulação se instaurasse, com elevação do emprego e da renda e apropriação de novas tecnologias. Impediram que o fluxo dinâmico criado pela elevação da produtividade se refletisse em salários mais elevados rumo à sociedade do “consumo de massas”.

As contradições do processo de acumulação capitalista criado na periferia tornam-se explícitas em novas relações de dependência, ditaduras e pobreza. O processo de construção da estrutura industrial, de internalização das cadeias de valor pela lógica do capital, processo dominado pelo grande capital estrangeiro que detinha o controle dos nódulos dinâmicos das cadeias internas de valor nos setores de média e alta tecnologia — como havia defendido Gudin (1978) nos anos 1930 e acabou como proposta aceita no Plano de Metas (1956-1960) — mostrava as novas contradições e a nova dependência estrutural elaborada por Furtado (Sawaya, 2020) e Marini (Sawaya, 2022). A acumulação acabou sendo controlada por grandes corporações estrangeiras na forma de monopólios ou oligopólios. O controle social e nacional sobre a acumulação não teve espaço. Mesmo os capitais nacionais que se beneficiaram do processo se localizavam nas partes menos nobres das cadeias de valor, portanto subordinados ao grande capital estrangeiro. Golpes militares constituindo-se em ditaduras quase simultâneas nos países da América Latina nas décadas de 1960 e 1970, apoiadas pelo grande capital estrangeiro e nacional, demonstram o bloqueio ao controle social sobre o processo de crescimento, impedindo-o de tornar-se desenvolvimento, mesmo sob a lógica de Rostow.

As contradições do tipo de industrialização realizada se manifestaram em concentração de renda, endividamento externo, inflação e dívida pública. A partir das ditaduras, foram constituídos bloqueios às políticas sociais e à reforma agrária. O controle de preços por grandes oligopólios estrangeiros impedia aumentos salariais e distribuição de renda, que eram esterilizados pela inflação. A nova onda de investimentos estrangeiros nos anos 1970 deixou clara a nova dependência tecnológica, mais sofisticada, demonstrando falsa a ideia de convergência natural via investimento direto estrangeiro. A elevada dívida externa e os problemas de balanço de pagamentos obrigavam a realização de desvalorizações cambiais inflacionárias, dada a estrutura produtiva centrada no capital estrangeiro com foco em auferir lucros em moeda estrangeira. O endividamento público foi crescente como resultado do endividamento externo — transferência da dívida privada em moeda forte para o Estado (Cruz, 1983) — e das políticas monetárias contracionistas de combate à inflação.

Estava claro que os países da América Latina que se industrializaram não haviam criado a capacidade de desenvolvimento endógeno imaginada pelas teorias clássicas de desenvolvimento. Tinham elevado a produtividade, internalizado setores industriais sofisticados, criado uma classe de trabalhadores industriais, superado a estrutura primário-exportadora que era o antigo determinante da dinâmica econômica, mas não se desenvolveram no sentido imaginado por Rostow e mesmo pelas teorias do desenvolvimento hegemônicas nos anos 1950-1960 (Sawaya, 2017).

Esses resultados marcam o debate dentro das teorias do desenvolvimento clássicas, que não passam pela compreensão das causas estruturais de controle sobre a dinâmica da acumulação periférica que levaram à crise e à frustração da velha ideologia desenvolvimentista. São marginais no debate *mainstream* as críticas da teoria da dependência de Marini e Furtado. Hirschman (1981), em seu artigo “The rise and decline of development economics” (A ascensão e a queda da economia do desenvolvimento), resume as críticas ortodoxas às teorias clássicas de desenvolvimento. Aponta que o problema seria o resultado da crise política, das ditaduras, que nada teriam a ver com questões econômicas ou mesmo com a forma como estruturalmente ocorreu o processo de industrialização; vê as ditaduras como se fossem um problema cultural dos países, como se tornará corrente na abordagem do novo institucionalismo.

Nos anos 1970, economistas novo-clássicos como Lucas e Sargent (Snowdon; Vane, 2006) retiram das sombras as ideias de Friedman (1982) e Hayek (1990) contra as intervenções políticas na lógica do funcionamento dos mercados, contra o planejamento, críticas que se fortaleciam na teoria econômica ortodoxa em ataque direto ao keynesianismo ortodoxo (IS-LM), que havia dominado o pensamento econômico no pós-guerra e que, em parte, havia sido responsável pela ideologia desenvolvimentista da atuação ativa dos Estados Nacionais na tentativa de construção de uma dinâmica capitalista na periferia.

Essa nova ortodoxia culpava a atuação do Estado, as políticas e o planejamento que tinham industrializado a periferia pela inflação, pelas dívidas interna e externa e pela má distribuição de renda. O “Estado populista” teria desrespeitado o funcionamento equilibrado dos mercados como sistema ótimo de alocação de recursos. Retomam a teoria de equilíbrio geral walrasiano do século XIX, que se torna central no Novo Consenso Macroeconômico nos anos 1980, base para apontar a subversão estatal intervencionista na natureza dos “mercados eficientes”. Nos anos 1980, depois de 40 anos, a nova ortodoxia voltava com força na crítica à ação do Estado. A inflação elevada, a despeito de suas complexas causas estruturais



“Em sua teoria do desenvolvimento, Rostow está longe de entender a dinâmica real do processo de acumulação de capital, mas defende a necessidade da organização social capitalista da produção, com planejamento para o desenvolvimento das forças produtivas. Defende um Estado desenvolvimentista atuante no processo de industrialização induzido, ou acelerado”

na periferia (Sawaya, 2017a; 2017b), dava a oportunidade de culpar a intervenção pública, o gasto público, pelo crescimento desequilibrado que não havia respeitado as imaginárias leis universais da natureza econômica.

As políticas de ajuste macroeconômico ortodoxo recessivo ganharam espaço nos anos 1980 diante da elevada dívida externa e da inflação na periferia. O Banco Mundial se aliou ao FMI na defesa do “ajuste estrutural”, do corte de gastos públicos para gerar superávits fiscais a todo custo, assim como para alimentar as exportações pela queda na demanda interna dado o viés recessivo. Defendem, ainda, elevação das taxas de juros como fórmula de combate à inflação tradicional, sem levar em conta que o pagamento de juros serve apenas para elevar o déficit público e piorar a situação, além de alimentar os rentistas em sua apropriação dos recursos públicos via dívida pública. Nessa nova visão ortodoxa, os desequilíbrios teriam sido gerados pela má alocação de recursos pelos governos.

É interessante notar que, apesar da estratégia ter, na década de 1980, piorado a crise das dívidas externa e interna, bem como criado uma inflação explosiva nos países periféricos, fatos que se somam ao crescimento do desemprego e da pobreza, nos anos 1990, a própria crise serve de justificativa para a ideia de que, para a retomada do crescimento, seria necessário realizar reformas estruturais microeconômicas que diminuíssem a intervenção do Estado, de modo a criar as condições para o florescimento do mercado livre como agente organizador do sistema. O fracasso das políticas de ajuste dos anos 1980 foi justificado nos relatórios do Banco Mundial pelo tamanho do Estado, falta de democracia e cultura corrupta “*rent seeking*” da burocracia e dos governos “populistas”, incluindo as ditaduras militares. Subdesenvolvimento passou a ser visto como um problema interno, cultural de países propensos ao autoritarismo de Estado, a falhas institucionais.

Emerge nesse processo, presente nos relatórios do Banco Mundial, a defesa de reformas baseadas no novo institucionalismo de North (2006) em favor da eficiência dos mercados, para corrigir as “falhas de mercado”. Em complemento, aparece também a ideia de que desenvolvimento resulta da criação de condições para o empoderamento individual de Amartya Sen

(2000), levando a discussão sobre o desenvolvimento a ações individuais. Estas tornam-se os eixos das reformas microeconômicas de Estado para a criação das condições imaginárias de “crescimento econômico sustentado” — não inflacionário — fundado na criação do “mercado livre”, sem as estratégias que caracterizavam o Estado desenvolvimentista. O papel do Estado seria apenas criar espaço para que o empreendedor privado florescesse, condição para o crescimento econômico que teria o desenvolvimento como resultado natural. Desenvolvimento passou a ser o resultado da “boa governança”, respeito aos contratos, sendo papel do Estado garantir que os “mercados” funcionem de forma livre. Construída essa nova “institucionalidade”, a ação de indivíduos empreendedores resultaria em crescimento econômico.

Após o ajuste macroeconômico garantido por políticas de privatização, equilíbrio fiscal, taxa de câmbio flexível e taxas de juros “neutras”, o objetivo das reformas institucionais para o crescimento torna-se criar as condições para que os “mercados” se desenvolvam. O neoliberalismo como base das políticas de ajuste se tornava hegemônico. Os novo-clássicos ganhavam espaço fundados na lógica recriada por Friedman em sua crítica ao keynesianismo ortodoxo, complementada pelo indivíduo de Hayek atuando em seu “mercado inteligente” como empreendedor de Amartya Sen.

Na década de 1990, foi decretado o fim do Estado desenvolvimentista ou o fim do desenvolvimento como algo a ser alcançado pelo planejamento. O Estado desenvolvimentista passou a ser apresentado como a grande causa do subdesenvolvimento. O novo Estado neoliberal aparece como um trator Bulldozer com a função de aplainar o terreno para o capital, para abrir espaço para o investimento privado. Desenvolvimento capitalista tomou a conotação de acabar com o Estado como organização social, como entidade mediadora sobre a relação capital-trabalho, mediadora da apropriação da riqueza social (resultado do trabalho coletivo de Smith) pelo capital. Na verdade, a ideia de desenvolvimento se torna entregar ao capital — constituído por grandes corporações transnacionais e não por agentes individuais — o poder de apropriação sobre a riqueza sem qualquer mediação.

Essa discussão atinge frontalmente o Brasil. Nos anos 1990, essa estratégia entrou com força, desmontou o Estado e acabou em crise econômica, desemprego e inflação.

4 DESENVOLVIMENTO CONTRA O NEOLIBERALISMO

A crítica ao neoliberalismo vem de estudos concretos sobre o desenvolvimento diante da pura ideologia que tomou conta do debate nas ciências econômicas. Define-se, aqui, ideologia no sentido mais popular da palavra, como falsa consciência, dado o fracasso concreto das estratégias neoliberais que se iniciaram nos anos 1980, se radicalizaram nos anos 1990 e destroçaram pela desindustrialização as próprias economias centrais, e não apenas as periféricas como Brasil e Argentina. Ao mesmo tempo, despontam as economias orientais lideradas pela China com políticas de desenvolvimento conduzidas pelo planejamento e Estado, com estratégias próprias, de modo completamente diferente do receituário neoliberal (Sawaya, 2011; Jabbour, 2019; Au Loong Yu, 2021). Pode-se até dizer que a China avançou via planejamento e ação do Estado as “etapas” para a sociedade de consumo de massas e de controle tecnológico defendido por Rostow.

Poucos países na história promoveram seu desenvolvimento capitalista pelas vias do livre-comércio, limitando-se à Suíça e a Hong Kong (Amsden, 2009) — mesmo assim, sem qualquer relação com algo considerado “sem Estado”. O neoliberalismo nunca havia

sido tentado como estratégia, e sua adoção resultou em um enorme fracasso. Chang (2004) demonstra como a política mercantilista inglesa fomentou a indústria têxtil local ao impor “uma barreira à importação de produtos de algodão da Índia, de qualidade superior, debilitando aquele que, naquela época, era considerado o setor manufatureiro de algodão mais eficaz do mundo. Subsequentemente, em 1813, a indústria indiana de algodão acabou sendo destruída” (Chang, 2004). Aponta-se, ainda, que nos EUA, no início do século XIX, a tarifa média contra importações era elevada “beneficiando especificamente produtos de ferro e têxteis com um protecionismo mais intenso (por exemplo, 40% a 45% para bens manufaturados de lã e de 50% para outras roupas)” (Chang, 2004). Os EUA cortaram as tarifas protecionistas para produtos industrializados apenas após a Segunda Guerra Mundial (Chang, 2004), como fez a Inglaterra de Ricardo após tornar sua indústria competitiva, depois de completada sua Revolução Industrial (de 1770 a 1840), período em que passou a patrocinar o livre-comércio e se transformou na oficina do mundo, como teria dito Furtado. “[...] Sem a proteção à indústria nascente, a economia dos Estados Unidos não teria se industrializado e se desenvolvido tão depressa quanto ocorreu em seu período de *catching-up*” (Chang, 2004), em referência às etapas de Rostow. Mesmo no pós-guerra, a indústria dos EUA se beneficiou fortemente dos gastos do Estado em P&D que chegaram a dois terços do total. Foi a P&D militar que criou as indústrias de computadores, aeroespacial e internet, e foi com investimentos governamentais que se desenvolveram as indústrias farmacêutica e de biotecnologia (Chang, 2004). Também Amsden (2009), em sua análise de várias estratégias de desenvolvimento de diversos países, afirma que “é interessante que a indústria têxtil dos Estados Unidos raramente tenha sido competitiva a preços mundiais durante 200 anos entre 1800 e 2000. Ela sobreviveu por trás de barreiras comerciais de um tipo (tarifas) ou outro (restrições voluntárias à exportação)” (Amsden, 2009).

Mazzucato (2015) demonstra, em especial, a ação do “Estado Empreendedor” em alguns dos setores mais avançados em tecnologia, destruindo o mito do “empreendedor” individual. Mostra a importância do Estado nos EUA na pesquisa básica e no desenvolvimento de tecnologias iniciais que foram posteriormente passadas ou apropriadas pelo capital privado. O “empreendedorismo” que resulta em desenvolvimento não tem qualquer relação com a ação de “gênios” individuais, mas de ações coordenadas pelo Estado, sendo este o verdadeiro “empreendedor”. “[...] o Estado não é nem um intruso nem um mero facilitador do crescimento econômico. É um parceiro fundamental do setor privado” (Mazzucato, 2015); seu papel não é corrigir as “falhas de mercado”, mas contribuir para a formação e a criação dos mercados (Mazzucato, 2015). Assim, se desenvolveram, com características próprias, Alemanha, EUA e Japão (Mazzucato, 2015) ao constituírem “sistemas nacionais de inovação”.

O papel do Estado não se limita à criação de conhecimento por meio das universidades e laboratórios nacionais, mas envolve também a mobilização de recursos que permitam a difusão de conhecimento para toda a sociedade [...] o Estado desenvolvimentista [...] é ativo não apenas na administração da demanda keynesiana, mas também no comando do processo de industrialização (Mazzucato, 2015).

Amsden (2009) mostra, em análise minuciosa e repleta de dados quantitativos, as estratégias de diferentes países em seus processos de desenvolvimento de forma comparada em seu livro de 2005. Não se trata de uma visão imaginária fundada em suposições, mas de uma análise concreta histórica das estratégias dentro da lógica do processo de acumulação capitalista. Para ela,



Entre agosto de 1944 e agosto de 1945, um debate ocorrido no interior do governo Vargas lançou as bases para uma disputa de concepções econômicas que atravessaria décadas. Trata-se da polêmica entre o economista liberal carioca Eugênio Gudín (esq.) e o líder industrial paulista Roberto Simonsen (dir.)

O desenvolvimento econômico é um processo em que se passa de um conjunto de ativos baseados em produtos primários, exploradores de mão de obra não especializada, para um conjunto de ativos baseados em conhecimento explorados por mão de obra especializada. A transformação exige que se atraia capital humano e físico da busca de renda do comércio e da agricultura para as manufaturas, coração do crescimento econômico moderno. É no setor manufatureiro que os ativos baseados em conhecimento foram criados e usados mais intensivamente. [...] Um ativo baseado em conhecimento é um conjunto de habilidades que permite ao seu detentor produzir e distribuir um produto acima de seus preços prevalescentes no mercado (Amsden, 2009).

Isso significa que, pelo padrão histórico do que constituiu o desenvolvimento, este não é possível fundado em *commodities*, mercadorias comuns que têm seus preços definidos internacionalmente — como a Cepal já advertia nos anos 1940-1950. Acrescenta que também não é possível fundar a estratégia de desenvolvimento por meio de salários baixos (Amsden, 2005), principalmente ao capital estrangeiro, de forma a atrair investimentos estrangeiros. Essa estratégia acaba por tornar o país competitivo em setores de baixa tecnologia, portanto, de baixo conhecimento e sem um diferencial que o torne competitivo em relação a outros países. Além disso, poderia se acrescentar que isso subordina o país às estratégias globais do grande capital que pode, segundo seus interesses, deixá-lo a qualquer momento em troca de outro espaço mais rentável, como a própria história demonstra no caso da desindustrialização que resulta da globalização neoliberal.

O Estado desenvolvimentista predicava-se no desempenho de quatro funções: bancos de desenvolvimento; administração do conteúdo local; exclusão seletiva (a abertura de alguns mercados [...] enquanto outros se mantinham fechado); e a formação de empresas nacionais (Amsden, 2009).

O Japão, dentro de sua estratégia estruturada pelo Estado (Allen, 1983), por exemplo, fundou seu desenvolvimento na construção de grandes empresas nacionais hoje denominadas “líderes nacionais” pela literatura. De outro lado, a China, aproveitando-se do neoliberalismo ocidental, atraiu o capital transnacional sob seu total controle. Ambos tiveram sucesso em “formação de habilidades nacionais” (Amsden, 2009) e se tornaram globalmente competitivos. Os países que tiveram sucesso no desenvolvimento atuaram sob “a ideologia do planejamento desenvolvimentista” com participação do Estado no investimento bruto em níveis elevados (Amsden, 2009). Em razão do rompimento dos elos coloniais, países como China, Índia, Coreia, Taiwan e Indonésia abriram caminho após a Segunda Guerra para a criação de grandes empresas de propriedade nacional (Amsden, 2009).

A partir de exemplos concretos de países que chegaram atrasados, ou o “resto” como denomina, Amsden aponta a importância para o desenvolvimento tanto a escolha dos setores a serem fomentados e incentivados quanto, principalmente, o papel dos Bancos de Desenvolvimento no financiamento com taxas de juros baixas desses setores. Aponta que só tiveram sucesso quando as estratégias foram acompanhadas de “mecanismos de controle” sobre o capital privado para a inovação — administrados pelo Estado.

“Um mecanismo de controle é um conjunto de instituições que impõem disciplina ao comportamento da economia” que giram em torno do princípio de reciprocidade, no qual “os receptores [...] tinham que seguir padrões de desempenho monitoráveis” ao se beneficiarem dos incentivos e subsídios, por exemplo, em taxas de juros (crédito especial), taxas de câmbio, impostos e tarifas (Amsden, 2009).

A autora deixa claro, em sua análise do Brasil, que um de seus principais problemas foi, em vez de se industrializar com a criação de tecnologia local própria e por meio de empresas sob o controle nacional para realizar engenharia reversa, optou pela compra de tecnologia por meio do investimento direto estrangeiro que nunca pode dominar (Amsden,

Os desafios para a retomada de estratégias de desenvolvimento são enormes depois de anos de hegemonia da ideologia neoliberal, desde o final dos anos 1980, e, com ela, da destruição do desenvolvimentismo sob o domínio das políticas de ajuste macroeconômico fundadas no Novo Consenso Macroeconômico, do desmonte do Estado pela privatização, das reformas fundadas no novo institucionalismo e da ideologia do empreendedorismo

2009), corroborando em parte com a análise de Furtado e Marini, entre outros, sobre os problemas da nova dependência estrutural.

Em países em que as empresas de propriedade estrangeira chegaram cedo, [...] ela tentou a excluir a empresa nacional de grande escala [...], como na América Latina. [...] As principais desvantagens estão na raiz da acumulação: incapacidade de adquirir um conjunto completo de habilidades empresariais. [...] a empresa estrangeira investirá menos em ativos baseados em conhecimento no estrangeiro do que em casa [seu país de origem]. Na prática, por volta do ano 2000, as empresas estrangeiras operando no 'resto' não haviam investido quase nada em inovação, já que seus gastos em P&D foram praticamente nulos (Amsden, 2009).

Ressalta a diferença em relação a China, Índia, Coreia e Taiwan, que investiram “substancialmente em seus próprios ativos baseados em conhecimento” (Amsden, 2005). São dois modelos diferentes.

Em um dos modelos, o da independência, as empresas líderes são de propriedade nacional (ou *joint ventures* majoritárias), a decisão de fazer tecnologia prevalece [...] No outro modelo, o da integração, as empresas líderes são de propriedade estrangeira (ou *joint ventures* minoritárias), a decisão de comprar tecnologia prevalece [...] (Amsden, 2009).

Os países do primeiro tipo conseguiram se desenvolver com igualdade de renda e controle sobre o processo, os do segundo tipo não. Torna-se, assim, claro que não houve, na história, desenvolvimento sem estratégia coordenada de Estado. Não há casos de sucesso no desenvolvimento sem a construção de estratégias próprias, segundo as próprias características reais e concretas de cada país considerando o momento histórico em que se encontra o processo de acumulação mundial de capital. O Japão estruturou sua estratégia dentro de um contexto de Guerra Fria; a China, dentro de um contexto de neoliberalismo e desindustrialização nos países centrais, usando a “globalização” a seu favor (Sawaya, 2011).

A necessidade de construção de estratégias próprias já estava clara nas discussões sobre o desenvolvimento na América Latina nos anos 1950 a partir da crítica cepalina a Rostow, dado que este não entendia a especificidade das economias que se inseriam nas cadeias globais de valor, antes chamada de divisão internacional do trabalho, segundo Smith e Ricardo, como exportadoras de matérias-primas. Assim como as estruturas econômicas eram, naquele momento, definidas por relações produtivas específicas que impediam o desenvolvimento como proposto por Rostow, hoje também é necessário elaborar novas estratégias diante das condições concretas existentes.

Os desafios são novos, ainda mais após o amplo processo de destruição ou enfraquecimento das estruturas institucionais, das empresas estatais, do enfraquecimento dos bancos de desenvolvimento públicos que, como apontou Amsden, são centrais na construção de estratégias de desenvolvimento, como foram na industrialização de todos os países do “resto” que ascenderam.

5 DESAFIOS PARA O BRASIL

Os desafios para a retomada de estratégias de desenvolvimento são enormes depois de anos de hegemonia da ideologia neoliberal, desde o final dos anos 1980, e, com ela, da



“A independência do Banco Central impõe taxas de juros abusivas”

destruição do desenvolvimentismo sob o domínio das políticas de ajuste macroeconômico fundadas no Novo Consenso Macroeconômico, do desmonte do Estado pela privatização, das reformas fundadas no novo institucionalismo e da ideologia do empreendedorismo.

No Brasil, essa hegemonia ganhou força nos anos 1990, passou por um curto período em questão nos governos Lula I e II em que foi muito timidamente desafiada pelas políticas de investimento em infraestrutura do PAC, pela construção de estratégias de industrialização em torno da Petrobras e Eletrobras e pelo crescimento da importância dos Bancos Públicos no financiamento do investimento de longo prazo. Resultou em crescimento do PIB em 2010, diminuição do desemprego, diminuição na relação dívida pública/PIB e baixa inflação. Entretanto, acabou por ter pouco impacto na indústria interna, dado que não foi possível controlar o Banco Central, as taxas de juros e de câmbio, o que fez com que as estratégias de fomento não se revertessem em mudança estrutural em contraponto à desindustrialização iniciada nos anos 1990.

O sucesso do PAC em promover o crescimento econômico observado entre 2007 e 2010 deve-se à ação direta coordenada pelo Estado e suas principais empresas estatais. A total falta de sucesso dos programas da década de 1990 — Brasil em Ação e Avança Brasil — deve-se a sua estratégia de tentar “vender” os projetos de infraestrutura à iniciativa privada, principalmente internacional, imaginando que se incumbiria de sua implantação e coordenação. A estratégia fracassou. Além disso, o primeiro programa (Kandir, 1998) estava estruturado em função da criação de “corredores de exportação” para facilitar e baratear as exportações de produtos primários, sem qualquer estratégia de fomento à indústria. O segundo uniu dezenas de projetos de infraestrutura sem qualquer coordenação ou estratégia simplesmente para vendê-los ao capital estrangeiro. Destaca-se que todos os grandes projetos, como Belo Monte, trem rápido entre Rio e São Paulo, transposição do rio São Francisco, ferrovia Norte-Sul, já constavam desses programas. Os grandes projetos de infraestrutura só conseguiram avançar com a estratégia coordenada pelo Estado na primeira década de 2000, o que resultou em crescimento econômico.

A estratégia desenvolvimentista no Brasil entre 2003 e 2010, mesmo tímida, foi bombardeada em 2011 pelo alarde dos representantes do neoliberalismo sobre um imaginário descontrole inflacionário e uma dívida pública que explodiria. Nada disso ocorreu senão após 2015, quando o governo entregou o Ministério da Fazenda a Joaquim Levy, um de seus representantes, e depois com o golpe de 2016, quando de fato tomaram o poder e implantaram o programa Uma Ponte para o Futuro. Os resultados das políticas de ajuste desse período foram mais graves. A reforma trabalhista elevou a precarização do trabalho de baixa remuneração; ao contrário da propaganda, a taxa de desemprego elevou-se. O déficit na Previdência foi explosivo em parte por causa da reforma trabalhista, mas principalmente em virtude da recessão brutal. Em 2015 e 2016, o crescimento do PIB foi negativo em cerca de 7%. Implantou-se uma política de teto de gastos que impedia o governo de gastar e, ao contrário, obrigava-o a reduzir gradativamente seus gastos, política que resulta na destruição do Estado e no sucateamento da saúde, educação, bem como o impedia de realizar investimentos públicos, resultando na visível deterioração da infraestrutura nacional.

As principais instituições que foram centrais e tornaram possível o crescimento 2007-2010 foram vítimas dessa onda de reformas. O BNDES foi retirado do jogo; a Petrobras, entregue ao capital especulativo privado com impedimentos legais da ação do Estado sobre ela, mesmo este sendo acionista principal. Também foi privatizada a Eletrobras — embora o Estado detenha hoje de 43% do seu capital, a legislação criada o impede de atuar ou de se fazer representar dentro da empresa. Com o déficit público explosivo mesmo com a política de teto de gastos, a estrutura do Estado foi sucateada e, principalmente, sua capacidade de ação.

Completa o pacote a Lei de Autonomia do Banco Central, de 2021, cujo objetivo é impedir qualquer governo de administrar as taxas de câmbio e de juros, preços centrais em qualquer estratégia básica de desenvolvimento. Não que o Banco Central tivesse sido controlado pelo governo entre 2000 e 2010, dado que foi entregue a um banqueiro representante do sistema financeiro nacional que manteve, durante todo o período, a taxa de juros real elevada e taxa de câmbio valorizada, impedindo que os efeitos dinâmicos da política de desenvolvimento se irradiassem para a indústria nacional. Hoje, a independência do Banco Central, especialmente pelo fato de dificultar a administração desses preços (câmbio e juros), representa um grande desafio para as estratégias de crescimento do novo governo. Será necessário esperar até 2026 para que se tenha algum controle sobre o Banco Central. O problema é que talvez venham a se perder nesse período, novamente, os efeitos dinâmicos necessários sobre a economia nacional para sua reindustrialização.

Esses fatos tornam os desafios para a construção de políticas de desenvolvimento neste momento muito mais difíceis. Será preciso reconstruir as instituições públicas, recuperar a capacidade de gasto do Estado e seus principais braços de ação como os bancos públicos e as empresas estatais, Petrobras e Eletrobras, que têm forte poder multiplicador sobre o investimento privado em suas mãos. Como antes apontado, não existem casos de países que promoveram seu crescimento econômico — sinônimo de industrialização — e foram capazes de transformá-lo em desenvolvimento (elevação do emprego bem-remunerado, distribuição de renda, elevação dos indicadores de saúde e educação) sem uma ação coordenada do Estado a partir de instrumentos de ação reais. Não é o gasto público que, sozinho, promove crescimento e desenvolvimento, mas uma articulação de diversos instrumentos que permitem a criação de empregos bem pagos e de qualidade, com elevada produtividade e a possibilidade de irradiação sobre a dinâmica econômica como um todo. Recuperar o poder

de gasto público articulado com setores escolhidos para puxar o crescimento, articulado pelo financiamento com taxas de juros baixas foi regra geral nos países que se desenvolveram.

A vantagem do momento é que o processo de fomento à industrialização ou reindustrialização não é mais uma heresia no mundo diante do fracasso da globalização neoliberal na Europa e nos EUA. A ascensão de China e de todos os países de seu entorno, resultado de políticas desenvolvimentistas, colocou concretamente em xeque o neoliberalismo dos próprios países centrais que trabalham por sua reindustrialização com a retomada do controle sobre cadeias de valor produtivo que haviam se deslocado para a China. A nova configuração dos Brics também pode ser vista como uma ameaça à lógica hegemônica norte-atlântica. Os EUA estão atraindo de volta indústrias sobre as quais claramente não têm nenhuma vantagem competitiva. Essa é uma oportunidade de repensar a estratégia de desenvolvimento nos países periféricos e deixar o neoliberalismo fracassado para trás. Vale repensar os setores a serem fomentados, que instrumentos precisam ser criados ou recuperados para tal, como apontado por toda a literatura clássica e moderna sobre o desenvolvimento.

O Brasil sempre sofreu com o problema de ter se industrializado sem qualquer controle sobre o processo, os produtos, a tecnologia, ou seja, sem conquistar vantagens que lhe permitiriam tornar-se competitivo e autônomo. Esse foi o resultado de entregar os setores mais dinâmicos de média e alta tecnologia para o capital transnacional, “comprar tecnologia”, o que, a cada onda de modernização, implicava déficits no balanço de pagamentos e, com a adoção do neoliberalismo, acabou em desindustrialização. Hoje, ainda se imagina um processo de reindustrialização com atração de investimento direto estrangeiro, talvez da China, o que, se não for planejado, pensado e organizado segundo estratégias nacionais, pode incorrer no mesmo erro histórico de não construir estruturas industriais sob o comando nacional.

É um desafio para a construção de um processo de desenvolvimento no Brasil a forma como se organiza hoje o capitalismo mundial. A onda globalizante que permitiu ao grande capital transnacional internacionalizar suas cadeias de fornecimento se manifesta na estrutura produtiva global. Grandes corporações transnacionais controlam as cadeias de valor globais e têm o poder de determinar onde e o que será produzido segundo seus interesses. Isso significa que não é mais possível construir uma estratégia com base nos interesses do grande capital transnacional. Ao contrário, o processo de desindustrialização e empobrecimento do Brasil é o resultado de entregar nas mãos do capital transnacional as decisões de investimento. O Brasil imaginava que, fazendo as reformas neoliberais, esse capital transnacional aqui se instalaria movido pela lógica do mercado livre garantida pelo novo institucionalismo — regras claras, segurança jurídica e dos contratos. Se o Brasil se industrializou abrindo-se ao controle do capital transnacional, hoje uma nova estratégia deve ser criada. A exemplo dos países do “resto” que lograram “ascender” como mostrou Amsden, não existe desenvolvimento sem estratégia nacional. A China é o exemplo mais recente.

Esse não é um problema exclusivo de economias como a brasileira. Preocupa, inclusive, as economias desenvolvidas que se desindustrializaram no processo — suas indústrias foram para a China. A estrutura produtiva mundial não é mais constituída de empresas que investem e se instalam em algum país como ocorreu até os anos 1970. Esse fato apenas amplia a necessidade do desenho de estratégias que devem ser pensadas a partir de cada país, como os próprios países centrais têm feito. Em quais setores econômicos apostar, como escolher os líderes nacionais, como incentivá-los e como cobrar contrapartidas dos entes pri-

vados envolvidos. A recuperação dos instrumentos existentes que em parte foram perdidos como a Petrobras, maior empresa brasileira, e a Eletrobras, assim como o protagonismo dos bancos públicos, é central.

As políticas dos últimos anos destruíram importantes agentes privados tradicionais na parceria com o Estado. As grandes empresas de construção pesada que tinham conhecimento tecnológico único, inserção e reconhecimento internacional foram destruídas no processo de implantação do neoliberalismo radical nos últimos anos. É conhecida e normal a parceria entre Estado e as grandes empresas de um país como apontado por Mazzucato no caso dos EUA. No Brasil, essa parceria foi criminalizada e o setor de construção pesada, destruído. O mesmo ocorreu com as empresas que nasciam em torno da descoberta do pré-sal, metalúrgicas nacionais que desenvolviam tecnologia própria e que foram também destruídas no processo de privatização da Petrobras e no ataque a ela.

A estratégia política dos últimos oito anos acabou não apenas com o poder de ação direta do Estado, mas também de grande parte do capital privado nacional em seu entorno, central para a construção de estratégias de desenvolvimento próprio. Isso se soma à desindustrialização propriamente dita que impacta setores inteiros como o de bens de consumo não duráveis e duráveis, que haviam ganhado força pelo efeito dinâmico criado pela estratégia histórica de industrialização a partir do Estado. Esses setores se tornaram importadores de partes, peças e componentes, destruindo sua estrutura produtiva histórica, isso quando não se tratou de empresas completas que abandonaram a produção no Brasil.

Esses problemas estruturais diminuem o impulso dinâmico das estratégias de crescimento criadas a partir de políticas públicas como o novo PAC. O novo plano é central, mas será necessária a ação bem planejada para conseguir o impacto esperado. Deve-se galgar níveis mais elevados nas cadeias de valor a partir de setores básicos nos quais o país se destaca, como mineração e aço, soja, milho e indústria de alimentos, de celulose para papel, têxtil, entre outras; do petróleo e gás natural para a petroquímica, fertilizantes e artefatos de plástico, derivados de combustíveis, tecnologia de equipamentos de extração e beneficiamento.

Além desses desafios estruturais, há ainda os políticos. Apesar da propaganda contrária dos economistas responsáveis pela ideologia neoliberal, que ainda têm grande espaço na mídia, está se tornando cada vez mais claro que a estratégia deles (explícita no programa de governo Uma Ponte para o Futuro, de 2016) fracassou e criou a maior crise econômica, social e política da história em um país. Isso deveria ser suficiente para retirá-los do jogo, mas eles são os representantes dos principais beneficiários das políticas dos últimos anos, dos bancos privados nacionais e do setor primário-exportador agrícola e mineral, bem como dos interesses estrangeiros visíveis sobre o petróleo. Há uma batalha no campo das ideias, no campo da teoria econômica, diante do fracasso do neoliberalismo, no Brasil e no mundo, para a retomada do desenvolvimentismo como estratégia.

Isso passa por contrapor o neoliberalismo arraigado nos interesses de determinadas frações de classe que ganharam e ganham muito com ele, como o agronegócio e o sistema financeiro nacional. A ideologia neoliberal dominante que tomou conta do poder desde a década de 1990 destruiu as instituições públicas que organizaram o processo de desenvolvimento com industrialização no Brasil, não apenas pelas políticas de privatização, mas também pelas mudanças legais com objetivo claro de impedir a ação do Estado. Há limites impostos à política fiscal pela velha política de teto de gastos substituída por uma nova polí-

Foto: Caio Gomes



“A destruição provocada pelo neoliberalismo destrói as próprias pessoas, seus laços sociais que um dia permitiram o desenvolvimento”

tica de teto, mais flexível, mas um novo teto. A independência do Banco Central impõe taxas de juros abusivas contrárias a qualquer política de financiamento e de fomento. Os desafios completam-se com a política de descapitalização e enxugamento do BNDES, a Lei das Estatais, a reforma trabalhista que precarizou o trabalho e diminuiu seu poder de consumo, além de criar um eterno problema de déficit previdenciário pela queda nas contribuições dos trabalhadores precarizados. Deve-se superar no debate essa grande cegueira que caiu sobre a teoria econômica e sobre o desenvolvimentismo nos últimos 40 anos, e que serve de base para economistas ortodoxos da periferia, que foram hegemônicos em suas propostas concretas e destruíram o Estado e sua capacidade de ação nos últimos anos no Brasil. A questão é recolocar o planejamento e a organização social da produção no centro, a fim de construir estratégias próprias para o desenvolvimento.

Nos últimos anos, a aplicação desse modelo de desconstrução do Brasil resultou não somente nas questões apontadas, mas também em desordem política. Depois do desastre com o presidente eleito em 2018, que envergonhou as próprias elites econômicas que o apoiaram, o mais despreparado da história, as eleições de 2022 resultaram na pior composição parlamentar que o Brasil já teve. Se, de um lado, as tentativas de um governo mais desenvolvimentista historicamente sempre esbarraram no poder dos políticos do “centrão fisiológico”, que respondem a incentivos monetários — teve de encontrar um meio de pagá-los para viabilizar políticas —, hoje, o parlamento foi invadido por um grupo de “aloprados” sem noção política que atrapalham a própria forma de funcionamento do “centrão” clássico. Compor com esse congresso com o objetivo de implantar políticas de desenvolvimento é um grande desafio. Quem tem o poder do dinheiro tem o poder sobre o parlamento. O governo hoje, ao contrário do passado, só conta com os recursos do orçamento e com a distribuição de cargos que permitem a esses políticos realizarem seus ganhos em grande parte financeiros, mas também eleitorais (dinheiro para campanha). A maior parte desses políticos do “centrão” representam e tiveram suas campanhas financiadas pelas frações de classe que do-

A análise histórica por meio dos autores aqui citados demonstra que não existiu desenvolvimento capitalista sem Estado, sem a intervenção social para organizá-lo, sem planejamento

minaram as estratégias de desmonte do Estado tanto na década de 1990 quanto entre 2016 e 2022 — aprovaram as reformas supracitadas. Assim, o preço da coalização para permitir a construção de estratégias com o parlamento se torna muito mais elevado, como se viu na reforma da política de teto de gastos e na reforma fiscal, mesmo tendo esta última surgido no seio do sistema financeiro nacional. Esse fato é um empecilho a mais na construção de estratégias de desenvolvimento.

Construir novas estratégias de desenvolvimento nesse cenário de terra devastada não será uma tarefa fácil.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Economia como ciência não é algo que se faça em laboratórios a partir de hipóteses imaginárias sem comprovação histórica. É ciência porque tem o objetivo de compreender os fenômenos para poder controlá-los e prevê-los. Como é uma ciência humana, e não natural como desejam os ortodoxos, os neoclássicos, a análise da história a partir do conjunto de relações concretas em que a economia se move, das mais simples às mais complexas e contraditórias, é sua base científica. A economia é resultado de relações sociais, é “economia política” — como a sociedade se organiza para produzir e reproduzir sua existência —, termo cunhado por Smith ao perceber que, no capitalismo, a produção de riqueza não é individual, mas social e coletiva — divisão do trabalho — e isso nada tenha a ver com “cooperação” entre indivíduos, mas com disputa pelo valor criado socialmente.

A teoria do desenvolvimento só pode ser compreendida, nesse contexto, como resultado de relações sociais, como política. Passa diretamente pelo estudo das formas de organização social, o que foi bem compreendido pelos clássicos da teoria do desenvolvimento e comprovado pelos fatos históricos, principalmente na primeira metade do século XX, com todo o debate que suscitou. A análise histórica por meio dos autores aqui citados demonstra

que não existiu desenvolvimento capitalista sem Estado, sem a intervenção social para organizá-lo, sem planejamento. Isso ocorre desde os primórdios do capitalismo ainda em formação que resultaram na Revolução Industrial inglesa. Nenhum país ascendeu sem organização social, sem estratégia coletiva — portanto, sem Estado.

A destruição das instituições, do Estado e da própria estrutura produtiva no Ocidente proporcionada pelos 40 anos de neoliberalismo mostra a dificuldade de construção, nesse novo cenário, de novas formas de organização social e planejamento para que se possa até mesmo galgar as “etapas” do desenvolvimento de Rostow. O problema do neoliberalismo foi somente a destruição das próprias bases do capitalismo que nunca foi fundado no livre-mercado, mas nas próprias instituições públicas de Estado que sempre organizaram o capitalismo para torná-lo um pouco civilizado. O problema é que esse processo de destruição levou sociedades inteiras à pobreza, à perda de capacidade produtiva social, construída a duras penas ao longo da história, e que poderia permitir uma sociedade menos desigual. A destruição provocada pelo neoliberalismo destrói as próprias pessoas, seus laços sociais que um dia permitiram o desenvolvimento. O resultado da terra devastada é a ascensão de uma extrema direita messiânica, no Brasil e no mundo, que captura os indivíduos que ficaram pelo caminho no processo de destruição econômica, vítimas da fome e do desemprego.

Nesse sentido, os desafios para o Brasil são enormes em razão de como se deu esse processo internamente. O planejamento tem como base uma análise minuciosa da situação concreta para a proposição de soluções reais. Como apontaram Amsden e Mazzucato, desenvolvimento é resultado da organização coletiva que envolve universidades, instituições públicas, entes privados e concerto internacional (dado o poder do capital transnacional no mundo). A vantagem é que o mundo está em transformação. A ascensão da China e a crise do eixo norte-atlântico pode abrir essa brecha para a construção de estratégias nacionais.

* Professor e vice-coordenador do Programa de Pós-Graduação em Economia Política do Departamento de Economia da PUC-SP.

► Texto recebido em 04 de setembro de 2023; aprovado em 16 de outubro de 2023.

- AGARWALA, Amar N.; SINGH, S. Sampat P. (orgs.). **A economia do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Forense, 1969.
- ALLEN, George C. **A economia japonesa**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.
- AMSDEN, Alice H. **A ascensão do "resto": os desafios ao ocidente de economias com industrialização tardia**. São Paulo: Unesp, 2009.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.
- CARTER, Zachary D. **O preço da paz: dinheiro, democracia e a vida de John Maynard Keynes**. Rio de Janeiro: Alta/Cult, 2021.
- CHANG, Ha-joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Unesp, 2004.
- CRUZ, Paulo D. Notas sobre o endividamento brasileiro externo nos anos setenta. In: BELLUZZO, Luiz G.; COUTINHO, Luciano (orgs.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise nº 2**. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Abril Cultural, 1984.
- FRIEDMAN, Thomas L. **O mundo é plano: uma breve história do século XXI**. São Paulo: Objetiva, 2005.
- FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1971.
- GUDIN, Eugênio; SIMONSEN, Roberto C. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1978.
- HAYEK, Friedrich A. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.
- HIRSCHMAN, Albert O. **Essays in trespassing: economics to politics and beyond**. USA: Cambridge University Press, 1981.
- JABBOUR, Elias. **China: socialismo e desenvolvimento, sete décadas depois**. São Paulo: Anita Garibaldi e Fundação Maurício Grabois, 2019.
- KANDIR, Antônio. **O caminho do desenvolvimento: do Brasil hiperinflacionário ao Brasil competitivo e sólido**. São Paulo: Atlas, 1998.
- MARINI, Ruy M. **Dialética da dependência: uma antologia da obra de Marini**. Petrópolis: Vozes, 2000.
- MAZZUCATO, Mariana. **O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. São Paulo: Portfolio/Penguin, 2015.
- MEIER, Gerald M. **Leading issues in economic development**. 4. ed. Nova York: Oxford University Press, 1984.
- NORTH, Douglas C. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. México: Mondo de Cultura Económica, 2006.
- PREBISCH, Raul. O desenvolvimento da América Latina e alguns de seus problemas. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). **Cinquenta anos do pensamento da Cepal**. São Paulo: Record/Cofecon/Cepal, 2000.
- ROSTOW, Walt W. **Etapas do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- SAWAYA, Rubens R. China uma estratégia de inserção no capitalismo mundial. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, n. 28, p. 5-36, fev. 2011.
- SAWAYA, Rubens R. **Subordinated development: transnational capital in the process of accumulation of America Latina and Brazil**. USA: Brill, Netherlands & Haymarket Books, 2018.
- SAWAYA, Rubens R. Inflação como relação de poder: uma análise a partir da teoria dos preços em Marx. In: **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, n. 47, p. 34-60, maio-ago. 2017.
- SAWAYA, Rubens R. Ortodoxia e desenvolvimento, inflação e mito. In: LACERDA, Antônio C. (org.). **Desenvolvimento brasileiro em debate**. São Paulo: Blucher, 2017.
- SAWAYA, Rubens R. Furtado: um sonho desfeito. In: LACERDA, Antônio C. (org.). **Celso Furtado 100 anos: pensamento e ação**. São Paulo: Contracorrente, 2020.
- SAWAYA, Rubens R. Dependência estrutural e reprimarização da América Latina: aportes de Ruy Mauro Marini. **Reoriente**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, 2022.

SEN, Amathya. **Desenvolvimento com liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SNOWDON, Brian; VANE, Howard R. **Modern macroeconomics, its origins, development and current state**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited/Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc., 2005.

THIRLWALL, Anthony P. **A natureza do crescimento econômico**: um referencial alternativo para compreender o desempenho das nações. Brasília: IPEA, 2005.

THIRLWALL, Anthony P. **Economic development**. 9. ed. Londres: Palgrave Macmillan, 2011.

YU, Au Loong. La ascension de la Chine comme puissance mondiale. **Alternatives Sud**, Paris, v. 28, p. 25-38, 2021.

O Projeto Nacional de Desenvolvimento no governo Lula (2003-2010)

Conceito, controvérsias e evidências

The National Development Plan in Lula's government (2003-2010)

Concepts, controversies and evidence

cássio silva moreira *

pedro paulo zahluth bastos **

► DOI: <https://doi.org/10.4322/principios.2675-6609.2023.168.003>



Foto: Fernando Frazão/Agência Brasil

BNDES, um dos principais instrumentos estatais de promoção do investimento público

► DOI: <https://doi.org/10.4322/principios.2675-6609.2023.168.003>

RESUMO

O artigo indaga sobre a existência de um Projeto Nacional de Desenvolvimento (PND) no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). O conceito de Projeto Nacional de Desenvolvimento é abordado antes da discussão da bibliografia sobre o governo Lula e do material empírico que sustenta a interpretação proposta, segundo a qual o governo Lula tinha um PND com o intuito de superar o subdesenvolvimento a longo prazo. Por meio de programas e políticas públicas, procurou implementar ideias apresentadas coerentemente antes e durante o mandato presidencial. Argumentamos que a hipótese não é refutada nem pela existência de incoerência relativa na política macroeconômica, dificuldades de implementação de ordem diversa e resultados que combinaram sucessos e insucessos, sem alcançar plenamente os objetivos delineados. Defendemos que o subtipo de desenvolvimentismo perseguido era o social-desenvolvimentismo, buscando combinar a expansão do mercado interno de massas por intermédio de políticas de crescimento do emprego, dos salários e da inclusão social, com políticas orientadas para o apoio ao investimento público e privado e à superação de restrições de balanço de pagamentos. Finalmente, discutimos criticamente interpretações que negam a existência de um Projeto Nacional de Desenvolvimento no governo Lula, antes de sugerir razões estruturais porque ele não alcançou seu objetivo maior.

Palavras-chave: Desenvolvimentismo. Social-desenvolvimentismo. Novo-desenvolvimentismo. Projeto Nacional de Desenvolvimento. Governo Lula.

ABSTRACT

This article explores the existence of a National Development Project in Luiz Inácio Lula da Silva's government (2003-2010). We address the concept of a National Development Plan before discussing the bibliography on Lula's administration and the empirical material that supports the proposed interpretation, which shows that the administration created a National Development Plan (NDP) to overcome long-term underdevelopment. The administration aimed to coherently implement ideas presented before and during the presidential term through public programs and policies. Therefore, we argue that this hypothesis is not refuted either by the existence of relative incoherence in macroeconomic policy, implementation difficulties of various kinds, and the results that combine successes and failures without fully achieving the outlined aims. We also discuss that the subtype of the pursued developmentalism was social-developmentalism, which seeks to connect the expansion of the mass market through policies of employment growth, wage growth, and social inclusion with policies aiming at supporting public and private investment and overcoming balance of payments constraints. Finally, we critically discuss interpretations that deny the existence of a National Development Project in Lula's administration before suggesting structural reasons why it failed in its larger objective.

Keywords: Developmentalism. Social development. New developmentalism. National Development Plan. Lula's government.

1 INTRODUÇÃO

No meio do caminho tinha uma pedra: a existência de intenção não assegura resultados esperados, pelo menos na plenitude desejada. Se determinado governo ou sucessão de governos 1) anuncia um objetivo amplo como o avanço do desenvolvimento econômico (em breve discutiremos o conceito); 2) toma iniciativas em busca desse objetivo; 3) alcança alguns resultados que apontam na direção desejada, 4) mas não alcança a plenitude dos resultados e é derrotado antes de procurar novos meios para buscar os mesmos resultados, é legítimo classificar tal governo pelo que não alcançou em vez de caracterizá-lo pelo que buscou alcançar? É claro que não se deve tomar um governo, assim como qualquer sujeito, por aquilo que ele diz ser, e sim por aquilo que ele de fato faz. Contudo, se o que ele faz não resulta naquilo que gostaria, tampouco se deve classificá-lo pela incompletude dos resultados de sua ação, desde que se explique por que sua ação foi incapaz de saltar as pedras no meio do caminho.

Historicamente, vários países retardatários no processo de industrialização buscaram realizar projetos nacionais de desenvolvimento coordenados por governos. Em uma primeira aproximação, pode-se chamar de governo desenvolvimentista aquele que tem o propósito de executar um plano mais ou menos formal e detalhado de desenvolvimento. Esse artigo indaga 1) sobre a existência de um Projeto Nacional de Desenvolvimento (PND) durante o governo Lula (2003-2010); 2) sobre qual subtipo de governo desenvolvimentista seria esse, e 3) sobre quais critérios fundamentam essa classificação. Sua metodologia envolve aspectos quantitativos e qualitativos, com caráter bibliográfico e documental, tendo por base um método estruturalista e histórico-comparativo. A variável de análise são as políticas e medidas implementadas, assim como pronunciamentos, entrevistas, planos de governo, mensagens ao Congresso Nacional, artigos e discursos do presidente Lula. O material foi obtido por meio de artigos em jornais, livros e artigos.

O artigo possui três itens além desta introdução. No primeiro, apresenta-se breve análise sobre os conceitos que compõem um Projeto Nacional de Desenvolvimento e aborda-se o significado de desenvolvimentismo e seus subtipos. No segundo item, são pontuadas as medidas implementadas, assim como a existência de programas concatenados que caracterizariam um projeto. O terceiro item discute interpretações sobre se o governo Lula tinha ou não um projeto desenvolvimentista, argumentando a favor da resposta afirmativa. O artigo encerra com considerações finais que abordam as razões estruturais pelas quais o projeto desenvolvimentista foi derrotado.

2 OS CONCEITOS E SEUS ENTRELAÇAMENTOS

Nos campos conceitual e teórico, cabe definir conceitos para avaliar a existência de um Projeto Nacional de Desenvolvimento. Considera-se, aqui, o sentido mais amplo do termo *projeto*, ou seja, um conjunto de ideias conectadas postas em prática por meio de ações com finalidade definida. No caso de um governo, o plano deve articular objetivos e instrumentos. Planejamento é o ato ou efeito de planejar, criar um plano para possibilitar o alcance de determinado objetivo, um projeto de nação no caso de um plano de desenvolvimento, reunindo um conjunto de metas para as quais se pode estabelecer prazos, métodos de execução, supervisão, controle e avaliação, bem como orçamento e definição de fontes de recursos.

O segundo termo é *desenvolvimento*. Em geral, desenvolvimento é toda ação ou efeito relacionado com o processo de crescimento e evolução de algo, seja um objeto, seja

uma pessoa, seja alguma situação em determinada condição. O artigo usará o conceito de desenvolvimento socioeconômico, cuja parte social significa que há, por meio do desenvolvimento, uma ampliação das possibilidades de escolhas das pessoas para que obtenham capacidades e oportunidades de ser o que desejam. No aspecto econômico, envolve outras variáveis como o aumento da produtividade e da renda real *per capita* trazidas por transformação na estrutura econômica ou dela como um todo, isto é, sejam modificações parciais na estrutura ou no seu modo de funcionamento, sejam mudanças profundas dos ramos e empresas líderes da estrutura econômica (como a que ocorreu com a industrialização “pesada” do Brasil na década de 1950). O desenvolvimento socioeconômico é, portanto, definido não apenas por indicadores quantitativos da economia, tais como o PIB, mas principalmente pelo avanço de indicadores qualitativos a respeito da qualidade de vida das pessoas, como o IDH, associados às referidas transformação na/da estrutura econômica.

Já o caráter nacional do projeto está vinculado a Estado nacional que coordena ações e regula operações de capitais (nacionais e estrangeiros) e trabalhadores em vista das transformações planejadas na estrutura econômica. A literatura econômica mostra que a maioria das experiências retardatárias de desenvolvimento tiveram o Estado como ator estratégico nos processos nacionais de construção política, econômica e social (Chang, 2004). Por meio da abordagem de Wade (1999), pode-se apontar as funções desenvolvimentistas do Estado. Seis funções diretas seriam: 1) formulação e legitimação da estratégia de desenvolvimento produtivo e do projeto nacional; 2) promoção da acumulação de capital no território nacional, com seletividade setorial e tecnologias de ponta, buscando maior agregação de valor no país; 3) fomento à formação de empresas nacionais competitivas em nível internacional e, eventualmente, de conglomerados capitalistas nacionais (públicos ou privados); 4) promoção do progresso científico e tecnológico vinculado à produção nacional e sob controle nacional; 5) regulação do comércio exterior, do investimento externo e, em geral, das relações financeiras internacionais, e 6) promoção da estabilidade macroeconômica em sentido amplo (moeda e preços, juros, câmbio, contas públicas e contas externas).

Planejamento é o ato ou efeito de planejar, criar um plano para possibilitar o alcance de determinado objetivo, um projeto de nação no caso de um plano de desenvolvimento, reunindo um conjunto de metas para as quais se pode estabelecer prazos, métodos de execução, supervisão, controle e avaliação, bem como orçamento e definição de fontes de recursos

Há outra acepção mais restrita segundo a qual o desenvolvimento nacional exclui o capital estrangeiro e uniria burguesia nacional e trabalhadores contra o imperialismo (Bastos, 2021). Quanto à ocorrência histórica de um desenvolvimentismo nacionalista no caso brasileiro, não há consenso acadêmico. Por exemplo, Bastos (2006) rejeita que mesmo os governos de Getúlio Vargas possam ser entendidos como nacionalistas pelos meios (excluindo o capital estrangeiro), e não pelos fins, tendo em vista sucessivas tentativas e formas de atração do capital estrangeiro nos anos 1930, 1940 e 1950. Já Moreira (2017) entende os governos Vargas e Goulart nos marcos do nacional-desenvolvimentismo, contrapostos a governos mais próximos do modelo “dependente-associado” como, em parte, Juscelino Kubitschek e a maioria dos governos militares. Nas palavras de Fonseca,

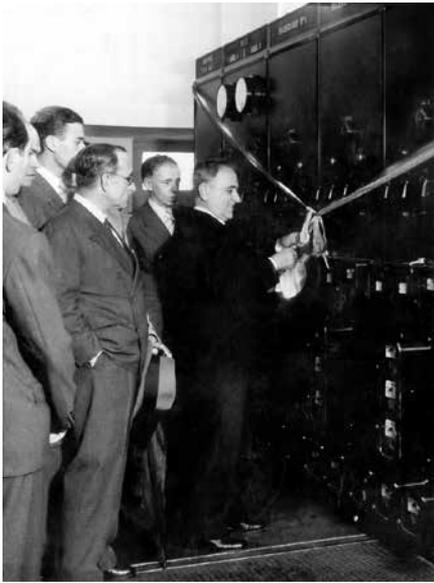
[...] a palavra nacional auxilia em sua diferenciação de outro estilo de desenvolvimento, mais internacionalizante e menos disposto a políticas redistributivas, gestado no governo JK e que aparece de forma mais nítida após 1964. A partir daí, e até o final da década de 1970, continuam o desenvolvimentismo e o PSI (processo de Substituição de Importações), mas da forma “dependente-associada”, como prefere a tradição da Escola de Sociologia da USP (Florestan Fernandes, Fernando Henrique Cardoso, Octavio Ianni), ou que se poderia chamar de desenvolvimentismo internacionalista (Fonseca, 2010, p. 21).

O termo “desenvolvimentismo” tem muitos significados. Fonseca (2015) faz uma retrospectiva histórica do conceito e extrai um núcleo duro. Esclarece que o termo remete à busca do desenvolvimento, visto que este surgiu muito antes com os fisiocratas. Se há desenvolvimento, também existe o não desenvolvimento. Este foi visto de início como um problema associado ao “atraso”; mais tarde, na década de 1950, no pensamento cepalino, como um fenômeno histórico e estrutural: o subdesenvolvimento, “ou seja, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham necessariamente passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento” (Furtado, 1961, p. 180). Dessa maneira, o desenvolvimentismo é uma resposta para superar o subdesenvolvimento ou, pelo menos, para enfrentar alguns de seus aspectos negativos. Aqui, cabe alertar a diferença entre crescimento e desenvolvimento: o primeiro, de caráter quantitativo, restringe-se ao crescimento da produção e da produtividade, enquanto o segundo, de característica qualitativa, incorporaria a melhoria dos indicadores sociais associados a transformações na/da estrutura econômico-social.

Milani e Sales (2018) lembram que, embora Celso Furtado e Raúl Prebisch sejam as principais referências do pensamento desenvolvimentista, eles praticamente nunca utilizaram o termo “desenvolvimentismo”, mas sim “desenvolvimento”, que Furtado (2003, p. 103) define como “[...] a transformação do conjunto das estruturas de uma sociedade em função de objetivos que propõe alcançar essa sociedade”.

Conforme Fonseca (2015), desenvolvimentismo aparece na literatura podendo se referir a um fenômeno da esfera do pensamento (ideologia ou teorias) ou como práticas históricas de política econômica do “Estado desenvolvimentista”. Nesse aspecto, utilizaremos o conceito desenvolvido por Fonseca, relacionado à ótica da política econômica, que define desenvolvimentismo como:

[...] a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar



Getúlio Vargas inaugura o serviço de trens elétricos da Central do Brasil (esq.) em 1937 e visita um poço de petróleo em Mataripe (BA)

fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista (Fonseca, 2015, p. 40).

Para ele, três variáveis pertencem ao “núcleo comum principal” ou *core* do conceito:

1. Projeto nacional: A existência de um projeto deliberado ou estratégia tendo como objeto a nação e seu futuro. Esta pode ser associada, com certa licenciosidade, a projeto nacional, desde que não se entenda por isso repulsa ao capital estrangeiro nem rompimento com a ordem internacional, mas simplesmente a nação como epicentro e destinatária do projeto.
2. Intervenção estatal: A intervenção consciente e determinada do Estado com o propósito de viabilizar o projeto, o que supõe atores aptos e capazes para executá-lo no aparelho do Estado e com respaldo social e político de segmentos e classes no conjunto da sociedade.
3. Industrialização: A industrialização, como caminho para acelerar o crescimento econômico, a produtividade e a difusão do progresso técnico, inclusive para o setor primário (Fonseca, 2015, p. 20).

Embora adotemos o conceito, cabe ressaltar que ele foi desenvolvido para conceituar o desenvolvimentismo por meio da avaliação de governos entre 1930 e 1979. Ou seja, o termo é geralmente utilizado para designar um fenômeno relativamente delimitado no século XX, quando muitos países não tinham um parque industrial implementado ou desenvolvido, não havia limitações impostas pela Organização Mundial do Comércio (OMC), a expansão da economia chinesa e nem a globalização. Ademais, a financeirização das economias diminuiu os graus de liberdade dos Estados nacionais diante da globalização e da expansão da ideologia neoliberal.

No Brasil, Fernando Collor fazia sua campanha eleitoral enquanto, no segundo semestre de 1989, realizou-se em Washington (DC) uma reunião formalmente convocada pelo

Instituto Internacional de Economia — então presidido por John Williamson —, mas na prática patrocinada pelo governo dos EUA, o Banco Mundial, o FMI, as transnacionais e os grandes bancos daquele país, com a participação de acadêmicos e executivos a eles vinculados. O objetivo explícito era analisar o panorama mundial e propor alternativas. Esse grupo produziu um documento conhecido como “Consenso de Washington”, constituído de dez pontos, mas que podem ser resumidos em apenas quatro, a saber: 1) a “abertura econômica”; 2) a “desestatização”; 3) a “desregulamentação”, e 4) a “flexibilização das relações de trabalho” (Souza, 2008). Em síntese, o Estado deveria limitar-se a promover os “mercados competitivos” e a garantir a “lei e a ordem” e os “contratos privados”. No plano ideológico, tal reunião foi um marco na crítica ao desenvolvimentismo e na exaltação do neoliberalismo, que, aliás, foi implementado pela primeira vez na ditadura chilena dos anos 1970, generalizando-se em reformas neoliberais nos países do Sul global na década de 1990. O prestígio do neoliberalismo não durou muito, contudo, em razão de uma sucessão de crises, culminando na grande crise financeira global de 2008 (Bastos, 2015).

Ao longo da década de 1990, à medida que as promessas neoliberais não se realizavam, não só no Brasil, mas em todo o continente latino-americano, e que, ao contrário do idealizado, o baixo crescimento econômico persistia e a questão social não era equacionada a contento, mas agravada, a hegemonia do ideário neoliberal foi, pelo menos no discurso, se deteriorando progressivamente. Isso contribuiu para que no Brasil, em 2002, ocorresse a eleição de um governo liderado por um partido político de matiz trabalhista e historicamente não alinhado ao neoliberalismo. Acrescenta Jorge Ferreira (2001) que “o trabalhismo ressurgiu em correntes diversas, exemplo do PDT e do próprio PT, com a retomada de um programa mais nacional-estatista”¹. É nesse contexto que ressurgem estratégias nacionais de desenvolvimento em oposição ao neoliberalismo radical: o novo-desenvolvimentismo e o social-desenvolvimentismo (Bastos, 2012a; Oliveira; Mandarin, 2012).

Sinteticamente, como caracterizar as duas correntes? Bastos (2012a) argumentou que o novo-desenvolvimentismo é baseado em um desenvolvimentismo exportador do setor privado, e o social-desenvolvimentismo, em um desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado. Ambos resgatam o papel do Estado na orientação do modelo de desenvolvimento, mas com modos diferentes. O novo-desenvolvimentismo supõe que o desenvolvimento econômico é um processo de mudança estrutural associado a uma estratégia nacional voltada para o equilíbrio dos cinco preços macroeconômicos (as taxas de lucro, de juros, de câmbio, de salários e de inflação). Defende a responsabilidade fiscal, expressa no equilíbrio intertemporal das contas públicas, e a cambial, expressa em taxa de câmbio que tornaria competitivas as empresas competentes, levando a um crescimento puxado pelas exportações industriais (Bresser-Pereira; Oreiro; Marconi, 2016).

As propostas do social-desenvolvimentismo, tais como apresentadas por Bielschowsky (2012), Carneiro (2012), Costa (2012) e Bastos (2012a), frisam a importância de um desenvolvimentismo com redistribuição de renda. No social-desenvolvimentismo, para além do papel do investimento público, o aspecto social é o elemento novo. Esse elemento pode induzir o crescimento econômico por meio do processo de distribuição de renda, que pode dinamizar o mercado doméstico, estimular, em certas condições, a substituição de importações e, por meio do ganho de eficiência associado às economias de escala, ampliar a capacidade exportadora. Fonseca (2013) atribui ao social-desenvolvimentismo uma posi-

¹ Sobre trabalhismo no século XXI, ver Moreira (2020).

ção semelhante à última versão do nacional-desenvolvimentismo (antes de ser interrompido com o golpe contra o governo Goulart). Esse conceito recuperaria a tradição histórica estruturalista de desenvolvimento com redistribuição de renda. Mais concretamente, Bielschowsky (2012) considera que havia três frentes de expansão apoiadas pelo governo Lula, como que o aproximando do social-desenvolvimentismo: 1) consumo de massas (em que a distribuição de renda assume característica funcional para o crescimento econômico); 2) exploração dos recursos naturais, e 3) expansão da infraestrutura produtiva e social.

Nesse sentido, a corrente social-desenvolvimentista unifica-se na “ênfase no mercado interno e no papel do Estado para influenciar a distribuição de renda e a alocação de investimentos”. Entre seus expoentes no governo Lula, destacam-se Guido Mantega, Luciano Coutinho e Dilma Rousseff (Bastos, 2012a). Mantega, em entrevista de 2007, procurou conceituar o social-desenvolvimentismo:

O social-desenvolvimentismo é isso, é uma nova modalidade de crescimento econômico. É para distinguir do desenvolvimentismo, porque nós já tivemos no Brasil o desenvolvimentismo. O que era o desenvolvimentismo? Era um crescimento conduzido pelo Estado — que não é o caso agora —, um crescimento mais vigoroso da economia, mais rápido. Nós chegamos a crescer 10, 12, 14%, porém, sem a inclusão dos trabalhadores. Os salários diminuíram, o salário mínimo era menor. Você não tinha distribuição de renda naquela ocasião. E agora o que você tem é um crescimento mais harmônico, com inclusão social por causa dos programas sociais e do tipo de crescimento. Mas eu queria destacar uma outra diferença do crescimento do passado. No passado, quando a economia crescia, ela crescia criando desequilíbrios, criava mais inflação, na base do endividamento externo ou interno, com dívida pública, com déficit público. E agora a diferença é que nós estamos crescendo mais e com a inflação sob controle, com a dívida pública diminuindo, com o endividamento externo diminuindo, com a vulnerabilidade externa menor. Então, essa é a novidade no país. Nós nunca tivemos isso no Brasil antes. [Podem chamar de] social-democracia. Eu chamo de social-desenvolvimentismo porque o desenvolvimento é uma palavra forte (Mantega, 2007a).

No próximo item, avaliaremos empiricamente a existência de um Projeto Nacional de Desenvolvimento durante os dois mandatos do governo Lula (2003-2010) e sua aproximação com o social-desenvolvimentismo.

3 O GOVERNO LULA BUSCOU IMPLEMENTAR SEU PROGRAMA DE GOVERNO?

Quando o PT chegou ao poder em 2003 havia, conforme seu programa de governo, a intenção de articular o combate à fome, a geração de emprego e a distribuição de renda à transformação produtiva e à redução da vulnerabilidade externa². As linhas do novo modelo estavam assim anunciadas:

[...] O motor básico do sistema é a ampliação do emprego e da renda *per capita* e, conseqüentemente, da massa salarial que formará o assim chamado mercado interno de massas. O crescimento sustentado a médio e longo prazo resultará na ampliação dos

² Este ponto foi enfatizado por Bastos (2012a), que caracterizou o projeto econômico do governo Lula como social-desenvolvimentista, como procuramos fundamentar empiricamente no presente artigo. Esforço semelhante foi feito por Costa (2022), cuja abordagem é prejudicada por não enfrentar a bibliografia que propõe diferenciar novo-desenvolvimentismo e social-desenvolvimentismo na análise do governo Lula.

investimentos na infraestrutura econômica e social e nos setores capazes de reduzir a vulnerabilidade externa, junto com políticas de distribuição de renda (Coligação Lula Presidente, 2002).

Esse documento estava dividido em três grandes áreas: 1) Crescimento, Emprego e Inclusão Social; 2) Desenvolvimento, Distribuição de Renda e Estabilidade; e 3) Infraestrutura e Desenvolvimento Sustentável (Coligação Lula Presidente, 2002). O Plano Plurianual (PPA) de 2004-2007 detalhava melhor os pontos do programa de governo. Nas palavras de Ianoni:

Nas eleições de 2002, a candidatura da esquerda moderada, capitaneada por Lula, venceu o pleito e tomou posse em 2003. O Plano Plurianual 2004-2007, intitulado *Orientação estratégica de governo — Um Brasil para todos: crescimento sustentável, emprego e inclusão social*, ao abordar o projeto de desenvolvimento, além de explicitar que o Estado terá papel decisivo em sua condução, diz: “O PPA 2004-2007 terá como objetivo inaugurar a seguinte estratégia de longo prazo: inclusão social e desconcentração da renda com crescimento do produto e do emprego. Crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos e pela elevação da produtividade. E redução da vulnerabilidade externa através da expansão de atividades competitivas que viabilizam esse crescimento sustentado. As políticas e programas que darão substância a essa estratégia distribuem-se em cinco dimensões: social, econômica, regional, ambiental e democrática”. O conteúdo desse documento explicita o propósito social-desenvolvimentista da política do Estado desde 2003 (Ianoni, 2014, p. 8).

Lopes (2012) afirma que, se em 2003 e 2004 era adequado afirmar que o governo Lula constituía a continuação da política macroeconômica de Fernando Henrique, com o aumento da intervenção estatal e de medidas anticíclicas consideráveis que foram postas em ação posteriormente, não seria mais possível igualar os dois governos. Um exemplo é o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a partir da entrada de Dilma Rousseff na Casa Civil e de Guido Mantega no Ministério da Fazenda em 2006. Outro exemplo recorrente é a mudança de papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e sua função na crise de 2008. No campo do governo, Mercadante (2010) sustentou o argumento de que o governo Lula promovera ruptura com o programa neoliberal típico dos anos 1990, e houve o ressurgimento de temas como desenvolvimento nacional, expressos principalmente no neologismo “neodesenvolvimentismo”.

Empiricamente, muitas mudanças foram realizadas nas políticas públicas, com destaque para as políticas sociais e de desenvolvimento produtivo como anunciado no programa de governo e no PPA. Iniciando por um exercício puramente descritivo, cabe listar as principais: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC I e II); Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP); Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE); Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação (PACTI); Plano Brasil Maior (PBM); parcerias público-privadas (PPP); investimentos no polo naval; construção da Refinaria Abreu e Lima e de novas usinas hidrelétricas nos rios Teles Pires, Belo Monte, São Manoel, Santo Antônio, Jirau, São Luiz do Tapajós; descentralização regional com criação dos Polos de Desenvolvimento do Nordeste: Suape (PE), Pecém (CE) e Camaçari (BA) (os dois últimos com investimentos de cerca de R\$ 100 bilhões); Programa de Investimento em Logística e a

Foto: Ricardo Stuckert/Instituto Lula



Entre as políticas sociais e de desenvolvimento produtivo do primeiro mandato de Lula, destaca-se o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Na foto, Lula lança a primeira edição do PAC em 2007

Política de Concessões de Rodovias, Ferrovias, Portos e Aeroportos; cisternas no semiárido; transposição do rio São Francisco; reativação do transporte ferroviário; Ferrovia Norte-Sul; Ferrovia Transnordestina; Programa Luz para Todos; Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV); criação da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica; Plano Nacional de Educação (PNE); ampliação do Financiamento Estudantil (FIES); Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); Programa Universidade para Todos (ProUni); Ciência sem Fronteiras; Mais Médicos; Farmácia Popular; Bolsa Família; aumento real do salário mínimo; Água para Todos; Brasil Sorridente; Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); ampliação do Fundo de Amparo ao Trabalhador; Programa Brasil Sem Miséria; Bolsa Atleta; Bolsa Estiagem; Bolsa Verde; Brasil Carinhoso; Pontos de Cultura; Vale-Cultura; Programa Cultura Viva; Programa Mais Cultura nas Escolas (orçamento da Cultura cresceu de R\$ 276,4 milhões em 2002 para R\$ 3,27 bilhões em 2014); Programa Biodiesel; Samu/Upas; Saúde da Família; FGEDUC (Seguro do FIES); Casa da Mulher Brasileira; Aprendiz na Micro e Pequena Empresa; MEI (Microempreendedores individuais); criação de uma estatal para gerir o Pré-Sal e criação do regime de partilha (com um fundo para Educação e para a Saúde); políticas ambientais (reduziram em 79% o desmatamento da Amazônia brasileira, gerando aumento em mais de 50% da extensão total de área florestal protegida); programa para a redução de emissão de gases de efeito estufa (GEE); investimentos para aumentar o parque eólico brasileiro; participação na criação do Brics e de um banco de desenvolvimento do bloco; aumento expressivo das reservas cambiais (para mais de US\$ 380 bilhões); Programa de Sustentação do Investimento (PSI); valorização e autonomia da Polícia Federal e do Política Nacional de Defesa (PND) (investimentos em Defesa passaram de R\$ 900 milhões em 2003 para R\$ 8,9 bilhões em 2013); 11 missões militares de paz da ONU; Projeto Submarino Nuclear; modernização da frota de aeronaves da FAB com transferência de tecnologia; Portal da Transparência (Costa, 2012).

O governo Lula (2003-2010) buscou seguir diretrizes do programa de governo que apontavam para a combinação de políticas de estímulo ao mercado interno de massas — pela incorporação de contingentes populacionais excluídos e melhoria do nível de renda dos trabalhadores incluídos com baixa renda — com políticas de ampliação da capacidade de oferta

Foi com a saída do ministro da Fazenda, Antônio Palocci, em 2006, e sua substituição por Guido Mantega e a nomeação de Dilma Rousseff na Casa Civil, ambos do chamado grupo desenvolvimentista, que muitas das medidas foram implementadas. Antes disso, junto a políticas macroeconômicas conservadoras, várias iniciativas que favoreciam a demanda do mercado interno de massas foram realizadas, como a política de valorização do salário mínimo combinada com a formalização de contratos (estendendo a cobertura do mínimo salarial). A ampliação significativa do crédito foi importante, desde a bancarização da população — por meio, por exemplo, da introdução do Banco Popular — até políticas voltadas para microcrédito e incentivo às cooperativas de crédito e medidas destinadas à redução de risco. Destaca-se o crédito consignado em folha para aposentados, pensionistas e trabalhadores sindicalizados, que, em face da maior garantia de adimplência, cobram uma taxa de juros menor. Em meio à crise de 2008, o governo respondeu com uma política anticíclica por meio da redução de vários impostos, como IPI de automóveis, eletrodomésticos, materiais de construção. Em seguida, em 2009, ocorreu a expansão do crédito habitacional subsidiado por meio do programa Minha Casa, Minha Vida em 2009, que visava financiar a construção de milhões de moradias (pelo menos 1 milhão até 2010).

Essas medidas contribuíram muito para o aquecimento do mercado interno. Contudo, várias políticas listadas se preocupavam com o lado da oferta para atender ao crescimento da demanda agregada. A mais conhecida é o Programa de Aceleração do Crescimento, de 2007. O PAC foi um conjunto de ações e metas para investimentos em infraestrutura, tanto pelo setor público quanto pela atração do setor privado por intermédio das concessões ou dos contratos de PPPs. O programa previa em quatro anos um total de investimentos em infraestrutura de cerca de R\$ 500 bilhões. Os investimentos seriam originados, em parte, do orçamento do governo central, mas a maior parte seria proveniente das estatais federais (principalmente a Petrobras) e do setor privado, por meio das PPPs (Gremaud *et al.*, 2017). O conjunto de investimento estava organizado em três eixos de setores, da seguinte forma: 1) logística (construção de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias); 2) energia (geração e transmissão de energia elétrica e eólica, produção, exploração e transporte de petróleo; gás natural e combustíveis renováveis), e 3) infraestrutura social e urbana (saneamento, habitação, transporte urbano, universalização do programa Luz para Todos e infraestrutura hídrica).

Quanto à política industrial, já em 2004, foi lançada a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). Em seguida, a partir de 2008, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e logo no início do governo Dilma, em 2011, o Plano Brasil Maior (PBM). A PITCE buscava enfrentar o problema da vulnerabilidade externa, por isso concebeu uma política ativa de agregação de valor para as exportações com base na inovação. Conforme Kupfer (2013), o foco da PITCE era direcionar para setores intensivos em tecnologia como bens de capital, semicondutores e *softwares* que poderiam transmitir ganhos de produtividade para o restante da indústria, além de abrir oportunidades para desenvolver o sistema nacional de inovação. Entretanto, a rápida e intensa melhora dos termos de troca do comércio exterior brasileiro fez com que os saldos comerciais fossem expressivos e proveinentes dos produtos básicos, e não dos produtos de maior conteúdo tecnológico projetados pela PITCE. Desse modo, houve uma mudança brusca do cenário econômico que havia fornecido o diagnóstico para o PITCE. Contudo, deixou um legado expressivo: contribuiu para o fortalecimento da base institucional da política industrial e tecnológica (criação do CNDI, da ABDI, da Lei do Bem, da Lei de Inovação etc.).

Para Kupfer (2013), o reconhecimento da transformação radical do cenário externo levou à formulação da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que passou a ter como mantra “inovar e investir para sustentar o crescimento”, construindo mapa de ações que abrangia setores e empresas candidatas a se consolidarem como líderes mundiais, a receberem programas de fortalecimento da competitividade ou a abrigarem ações de mobilização em áreas estratégicas. O governo também lançou a nova política industrial denominada Programa de Desenvolvimento Produtivo, cujas principais metas eram: 1) aumento da taxa de investimento/PIB; 2) ampliação do investimento privado em P&D/PIB; 3) expansão da participação nas exportações mundiais, e 4) dinamização das micro e pequenas empresas. Além dos macro-objetivos, o Programa de Desenvolvimento Produtivo previa vários projetos em termos setoriais, que foram divididos em projetos germinadores para áreas estratégicas; programas voltados para consolidar e expandir a liderança de empresas, e programas para o fortalecimento da competitividade. O principal instrumento para esses financiamentos seria, novamente, o BNDES. O governo promoveu, também, uma série de desonerações fiscais, principalmente da folha salarial e do custo da energia.

O PDP visava, primeiro, ampliar a capacidade de oferta para enfrentar uma demanda em expansão, evitando-se a formação de eventuais pressões inflacionárias ou de gargalos que possam limitar o crescimento; segundo, preservar a robustez do balanço de pagamentos pela via da expansão das exportações e substituição de importações; terceiro, elevar a capacidade de inovação das empresas; quarto, desenvolver sistemas empresariais de maior porte, que tivessem escala e governança compatíveis com as dimensões das grandes corporações internacionais (apelada de “política dos campeões nacionais”), e, por fim, abrir espaço para novos atores, alargando as condições de acesso a mercados para micro e pequenas empresas. No final de 2010, elaborou-se o Plano Brasil Maior, centrado na criação de competências visando ao adensamento produtivo e tecnológico das cadeias de valor.

O apoio ao desenvolvimento produtivo não se limitou à indústria de transformação, abrangendo o agronegócio. Uma boa parte dos incentivos a pesquisa, biossegurança, integração lavoura e pecuária, programas de seguro e crédito rural, política de energia renovável e reformas da Conab e da Embrapa ocorreu a partir de 2003. O Ministério da Agricultura criou uma secretaria especializada em assuntos internacionais e um programa de adidos



Em 1955, Juscelino Kubitschek apresentava o seu plano de desenvolvimento para o Brasil, o Plano de Metas – “50 anos em 5” – e criava o Conselho de Desenvolvimento, instituído pelo decreto 38.744/56

agrícolas para a atuação em defesa da agropecuária brasileira em países-chave na relação comercial, o que ajudou a abrir mercados para os produtos brasileiros. A Lei de Biossegurança foi criada em 2005 e garantiu normas e controle dos transgênicos. Naquele ano, o biodiesel foi incorporado à matriz energética, o que, além de gerar menos poluição, fez avançar a moagem interna da soja e o ganho no valor de produção.

Conforme reportagem da *Folha de S.Paulo*, a Embrapa chegou a aplicar, em valores corrigidos, acima de R\$ 1 bilhão por ano em custeio e pesquisa no governo de Lula. Ademais, foram feitas reformas no seguro rural e no crédito, com a criação de vários papéis negociáveis no mercado financeiro para dar maior liquidez ao sistema. A lei dos títulos do agronegócio de 2004 abriu caminho para o financiamento do setor, por meio da Letra de Crédito do Agronegócio (LCA), dos Certificados de Direitos Creditórios do Agronegócio (CDCA) e dos Certificados de Recebíveis do Agronegócio (CRA). O governo também fez um programa de subsídio aos produtores de soja e criou o programa de integração lavoura e pecuária para melhor aproveitamento das áreas de terras desmatadas. Em 2010, foi estruturado o programa Agricultura de Baixo Carbono (ABC) para mitigação da emissão de gases de efeito estufa. O Pronamp, por sua vez, apoiaria o médio produtor rural. Também foram criados ou expandidos os programas Inovagro, Moderagro, Moderfrota e para cooperativas, programas voltados para a garantia de maior produtividade (Zafalon, 2022).

Acreditamos que, em linhas gerais, o governo Lula (2003-2010) buscou seguir diretrizes do programa de governo que apontavam para a combinação de políticas de estímulo ao mercado interno de massas — pela incorporação de contingentes populacionais excluídos e melhoria do nível de renda dos trabalhadores incluídos com baixa renda — com políticas de ampliação da capacidade de oferta. É claro que muitas políticas foram vetadas, e outras criadas, em razão da evolução dos desafios da conjuntura econômica e da correlação de forças, pois nenhum governo realiza uma ideia como imaginado. É claro, também, que nem tudo o que foi implementado teve os resultados esperados — por exemplo, sobretudo a partir de 2008, aumentou-se o déficit em produtos intensivos em alta tecnologia originado em

meados da década de 1990 —, embora muitos resultados esperados tenham sido alcançados. Por exemplo, entre 2004 e 2008, a indústria de transformação gerou mais empregos que os demais ramos de atividade.³ Se foi assim, por que alguns autores rejeitam que houve um projeto de desenvolvimento nacional no governo Lula?

4 HOUVE UM PROJETO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO NO GOVERNO LULA?

Acreditamos que há dois motivos metodológicos equivocados para que alguns autores rejeitem que houve um projeto de desenvolvimento nacional no governo Lula. O primeiro envolve enfatizar apenas as políticas de apoio à demanda, particularmente dos trabalhadores pobres e excluídos, e desconsiderar as políticas de apoio à oferta. O segundo equívoco envolve avaliar a existência de um projeto a partir dos seus resultados parciais, e não de suas intenções materializadas em políticas mais ou menos exitosas.

No primeiro caso, se considera que o governo Lula baseou-se apenas em um modelo de consumo, uma espécie de nacional-consumismo. Alguns autores, como Mangabeira Unger (2015), atribuem ao governo Lula a implementação de um modelo de consumo de massas, defendendo que o governo Dilma seria uma mudança desse modelo. Afirmava ele que a estratégia do governo Lula se fundamentava na ampliação da renda popular, na massificação do consumo, na produção e exportação de *commodities* e produtos primários e, dado o esgotamento desse modelo, seria necessário seguir outro caminho:

Este caminho há de ser um produtivismo incluyente e capacitador. Uma democratização da economia do lado da oferta e da produção — e não mais apenas pelo lado da demanda e do consumo [...] Tivemos grandes avanços nos últimos anos em matéria de acesso ao ensino [...] o desafio agora, é substituir a “onda de acesso” por uma “onda de qualificação” (Unger, 2015).

Esse novo modelo deveria incentivar o empreendedorismo e a inovação e qualificar o modelo agropecuário. Para o ex-ministro, a legislação de controle e a “confusão ambiental” seriam entraves ao desenvolvimento e ameaçavam “virar uma camisa de força do gestor público”. Mangabeira também via a política regional como fundamental. Para ele, o novo projeto de desenvolvimento teria de ter uma base social concreta, por meio de pessoas empreendedoras, e criar uma sinergia de cooperação para abrir pequenos negócios. Essa nova estratégia nacional de desenvolvimento deveria adotar ações para reverter a precarização da economia formal e reformar o modelo regulatório de desenvolvimento por meio do incentivo ao empreendedorismo. Ademais, deveria usar políticas fiscais como recurso para baixar a taxa de juros. Para isso, ela não deveria ser o principal instrumento de combate à inflação; o instrumento deveria ser a expansão da oferta.

3 “Nas atividades não agrícolas, as atividades produtivas destacam-se com a geração de 3.902 [mil] novos postos (32% do total), sendo que a indústria de transformação contribuiu com 2.218 mil (18,3%), a construção civil com 1.615 mil (13%) e as outras atividades industriais com apenas 69 mil (1%) [...] Já os serviços de suporte à atividade econômica geraram outros 2.014 mil novos postos (17%), sendo 132 mil no setor financeiro (1%), 848 mil em transporte, armazenagem e comunicação (7%) e 1.124 mil em atividades a empresas (9%). O comércio e reparação respondem por 1.822 mil novas oportunidades (15%). A área de educação, saúde e serviços sociais é responsável em seu conjunto por 1.302 mil (11%) e a administração pública por 508 mil (4%). Por fim, os serviços pessoais e recreativos respondem por 732 mil novos postos (6%); os outros serviços por 688 mil (6%); alojamento e alimentação por 666 mil (6%); e os serviços domésticos por 424 mil (4%).” (QUADROS, 2010, p. 30-31).

Por sua vez, Bresser-Pereira (2010) considerou que o governo Lula apenas estimulou o consumo de massas com aumentos salariais exagerados que acabavam por reforçar a perda de competitividade da indústria de transformação supostamente provocada apenas pela apreciação cambial. O crescimento verificado seria explicado, portanto, sem referência a políticas associadas a um projeto de desenvolvimento, mas pelo crescimento das exportações de *commodities* e por um excesso de consumo que reduzia a poupança existente e, como em um modelo neoclássico ISLM-BP, elevaria taxas de juros e reforçaria a apreciação cambial do real trazida pelas exportações de *commodities*.

O equívoco metodológico dos autores é, estranhamente, não discutirem as políticas voltadas à ampliação do investimento descritas anteriormente. Por acaso elas poderiam surgir espontaneamente, sem serem pensadas? O fato de que foram anunciadas no programa de governo não é indicativo de que, quando realizadas, resultaram da implementação de um projeto? Tampouco os autores se preocupam em avaliar empiricamente a evolução do investimento no período. Conforme Ellery, Nascimento Júnior e Sachsida (2018), a taxa de investimento no Brasil inicia uma trajetória de alta em 2005, ganha força em 2007 — ano de lançamento do PAC — e continua subindo até que ocorre uma queda brusca em 2009. Essa queda é usada como justificativa para o Programa de Sustentação do Investimento, e a rápida recuperação do investimento, já em 2010, foi vista como uma evidência para justificar sua continuidade no governo Rousseff. Concretamente, a taxa de investimento/PIB subiu de 16,6% em 2003 para 20,5% em 2010, a mesma média que seria verificada no primeiro governo Rousseff.

Na prática, o diagnóstico crítico de Mangabeira Unger parece plataforma ideológica para justificar o empreendedorismo de pequenos empresários, sendo duvidoso que isso pudesse superar os limites para os investimentos nos ramos de média e alta tecnologia mais responsáveis pelo déficit comercial da indústria brasileira, tendo em vista a acentuada concentração oligopolista nesse ramo por um pequeno número de conglomerados gigantescos (Nolan; Zhang, 2010). Discutiremos os limites da interpretação de Bresser-Pereira adiante.

Fonseca (2015) é um exemplo do segundo tipo de interpretação, que descarta a caracterização do projeto do governo Lula como desenvolvimentista em razão de seus resultados parciais, desconsiderando suas intenções materializadas em políticas que, em vista de obstáculos estruturais, foram umas mais e outras menos exitosas. Tomemos, contudo, as características elencadas por Fonseca para definir o núcleo duro do conceito de desenvolvimentismo: 1) projeto nacional; 2) intervenção estatal; 3) industrialização; 4) não ser socialismo; 5) capital estrangeiro não ser prioridade; 6) burocracia; 7) reforma agrária; 8) redistribuição de renda; 9) planejamento, e 10) importância do Banco de Desenvolvimento. Consideramos que apenas o terceiro item, a industrialização, não poderia fazer parte do governo Lula, quando não se tratava de criar uma economia capitalista industrializada como na época de Vargas, e sim reverter sua especialização regressiva iniciada na década de 1980. No entanto, tal reversão fazia parte do programa de governo, sendo reafirmada em mensagens presidenciais ao Congresso Nacional no início de cada ano parlamentar e nos planos plurianuais e materializada em políticas industriais que mobilizaram um grande volume de recursos do Tesouro e dos bancos públicos.

Para avaliarmos o governo Lula sem exigências exageradas, talvez seja preciso um pouco de perspectiva histórica, comparando-o, por exemplo, com os resultados do governo Vargas. A propósito, é inegável que a sociedade brasileira passou por transformações estruturais profundas entre 1930 e 1954 (Bastos; Fonseca, 2012). Não obstante, é digno de

Acreditamos que há dois motivos metodológicos equivocados para que alguns autores rejeitem que houve um projeto de desenvolvimento nacional no governo Lula. O primeiro envolve enfatizar apenas as políticas de apoio à demanda, particularmente dos trabalhadores pobres e excluídos, e desconsiderar as políticas de apoio à oferta. O segundo equívoco envolve avaliar a existência de um projeto a partir dos seus resultados parciais, e não de suas intenções materializadas em políticas mais ou menos exitosas

nota que, a rigor, a industrialização pesada não foi alcançada no segundo governo Vargas, a despeito das intenções manifestas em discursos e políticas. Esse governo experimentou uma grande crise de balanço de pagamentos a partir de 1952 cuja causa estrutural era o caráter restringido da industrialização — que se manifestava em grande demanda de importações essenciais e na dependência de exportações tradicionais (Bastos, 2012b; 2015). Tal insucesso não autoriza autores como Vianna (1987) a negarem o desenvolvimentismo de Vargas à custa de abstrair as políticas de desenvolvimento anunciadas, empreendidas e seus resultados parcialmente exitosos (Fonseca, 1987; Bastos, 2012b).

Mutatis mutandis, não alcançar os resultados esperados pelo governo Lula tampouco justifica não caracterizar seu projeto como desenvolvimentista. Aliás, Fonseca (2003) corretamente criticou Celso Furtado por desconsiderar políticas executadas pelo governo Vargas no início da década de 1930 com o objetivo de facilitar e regular o processo de industrialização determinado pela mudança de preços relativos e pela sustentação da demanda interna. Não obstante a existência precoce de um ideário industrializante, por menos elaborado que fosse de início, as políticas industrializantes de Vargas passaram por grandes alterações e adaptações ao longo dos quase 20 anos em que esteve na cúpula do Poder Executivo, precisamente em razão dos obstáculos encontrados à realização de seus projetos (Bastos, 2006). Se a existência de obstáculos que implicaram sucessos parciais e a frustração da industrialização pesada imaginada não nos levam a rejeitar o caráter desenvolvimentista do ideário econômico getulista, por que nos levariam a rejeitar o caráter desenvolvimentista do ideário econômico implícito nas políticas e na retórica dos governos Lula?

Uma coisa é a intenção, outra coisa é a ação, outra ainda é o resultado. O governo Lula imaginou e tentou transformar estruturalmente o capitalismo brasileiro em direção a um

A mudança na estrutura da competição capitalista mundial limita fortemente o impacto de políticas cambiais nacionais para mudar fluxos de comércio e padrões de inserção nas cadeias globais de valor por meio de políticas macroeconômicas e mudanças de preços relativos

modelo social-desenvolvimentista no Brasil, mas no máximo executou o início de uma transição frustrada para ele, pois tal transição deveria tomar muito mais tempo — tempo negado pelas vicissitudes da política. Isso não justifica negar a existência de um projeto social-desenvolvimentista, ainda que tenha sido interrompido por meio de um golpe parlamentar em 2016, através do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff. Afinal, mesmo que a intenção leve a ações planejadas, isso não assegura o alcance dos resultados esperados na plenitude dos objetivos delineados. A ausência de completude nos resultados imaginados pela ação, contudo, não nos autoriza a classificar um projeto de governo pela limitação de seus resultados, desde que se possa explicar por que a ação foi incapaz de saltar obstáculos estruturais e políticos.

5 POR QUE OS OBJETIVOS NÃO FORAM PLENAMENTE ALCANÇADOS?

O artigo teve por objetivo estrito avaliar a existência ou não de um projeto de desenvolvimento nacional no governo Lula. Consideramos que há evidências suficientes para responder afirmativamente à indagação, e tais evidências foram apresentadas anteriormente. Foge ao escopo deste artigo levar a discussão para abordar o governo Dilma Rousseff, que alguns autores argumentaram ser uma continuidade e que teria procurado realizar objetivos semelhantes aos do governo Lula, embora com outra estratégia (Bastos, 2012a, 2015, 2017; Teixeira; Pinto, 2012; Singer, 2015, 2018; Carvalho, 2016).

Também extrapola os objetivos do artigo explicar os limites que determinaram os resultados parciais e a não obtenção dos efeitos desejados, em um espaço de tempo relativamente curto (oito anos), do projeto de desenvolvimento do governo Lula, dado o escasso espaço existente para uma análise profunda aqui. Uma breve nota é importante, todavia, para descartar uma linha de investigação e propor outra para novas pesquisas.

Como vimos, uma interpretação influente sobre a incapacidade do governo Lula em reverter a perda de mercados locais na indústria de ponta para importações, a despeito de suas intenções, foi proposta por Bresser-Pereira (2009; 2012). Para o autor, benefícios sociais e aumentos salariais exagerados não podiam induzir, pela via da demanda, o investimento industrial porque elevavam custos empresariais e pressionavam a escassa “poupança” existente, determinando elevações de juros reais e apreciação cambial, à medida que a poupança externa cobria o suposto hiato de poupança interna, à maneira de um modelo neoclássico

ISLM-BP. A entrada de poupança externa reforçaria o impacto das exportações de *commodities* sobre a apreciação cambial, o que, por sua vez, robustecia o problema de competitividade industrial determinado pelo custo salarial em dólares.

A solução proposta por Bresser-Pereira para reduzir o custo salarial em dólares seria promover forte ajuste fiscal para liberar “poupanças”. A menor pressão do Estado pela poupança reduziria a taxa de juros, que, por sua vez, estimularia o investimento privado sem necessidade de influxo de poupança externa, permitindo, então, a depreciação cambial. O impacto inflacionário da depreciação cambial diminuiria o salário real em benefício da competitividade industrial, de modo que o crescimento subsequente das exportações e da substituição de importações industriais mudaria o modelo de crescimento para um puxado não pelo mercado interno, mas pelas exportações. Assim, a redução salarial seria supostamente temporária, pois o novo modelo exportador industrial elevaria o emprego industrial e os salários na medida dos ganhos de produtividade futuros.

Bastos (2012a), por sua vez, considerava que havia, sim, um projeto denominado por Guido Mantega como “social-desenvolvimentista” em implementação no governo Lula. O autor rejeitava o ajuste fiscal proposto por Bresser-Pereira (considerando-o assentado em concepções pré-keynesianas a respeito da poupança e seu papel na determinação dos juros básicos pelo Banco Central), mas convergia quanto ao efeito prejudicial da apreciação cambial sobre o investimento na indústria de ponta. Não explicava a apreciação cambial por uma suposta carência de poupança à moda neoclássica, e sim por uma decisão política de preservar o tripé macroeconômico oriundo do governo Cardoso, combatendo a inflação por meio da apreciação cambial induzida pelo diferencial de juros, mesmo quando não houvesse pressão de demanda sobre a oferta agregada. De todo modo, a apreciação cambial determinaria vazamento de parte importante da demanda interna para importações.

Como Bresser-Pereira, Bastos (2012a) advogava depreciação cambial para pelo menos limitar a substituição de produção local por importações, embora duvidasse do “desenvolvimentismo exportador do setor privado” — o projeto do novo-desenvolvimentismo — como eixo de expansão dada a estrutura de propriedade da indústria de transformação no Brasil, uma característica que qualquer economista que reivindique o método histórico-estrutural deveria considerar na análise empírica e na preocupação teórica. Concretamente, Bastos (2012a) apoiou-se em vários estudos empíricos que demonstram que os ramos industriais líderes são liderados por filiais estrangeiras que estruturalmente priorizavam (e ainda priorizam) o mercado interno em relação às exportações, e pelo menos desde a década de 1990 preferiam também importações de bens de produção intensivos em tecnologia em relação a fornecedores locais. Inexistindo capacitação local para ramos de produção complexos que são monopolizados por um oligopólio global de fornecedores de alta tecnologia, a capacidade de produção substitutiva de importações não poderia se constituir a curto prazo com base na simples alteração de preços relativos determinada pela depreciação cambial, como suposto por Bresser-Pereira.

Embora com diagnóstico diferente a partir de bases teóricas diversas, tanto Bresser-Pereira quanto Bastos se mostraram errados quanto aos efeitos previstos da depreciação cambial. A questão é que o governo Rousseff promoveu a requerida depreciação sem os efeitos positivos esperados para a indústria de transformação. Bastos (2015) alegou que, a curto prazo, a depreciação cambial eleva custos de produção e de passivos externos, prejudicando o crescimento. Diegues e Rossi (2017) e Diegues (2021), por seu turno, reforçaram o ponto de que a questão é estrutural, tal como em Bastos (2012a), e que uma estrutura integrada glo-

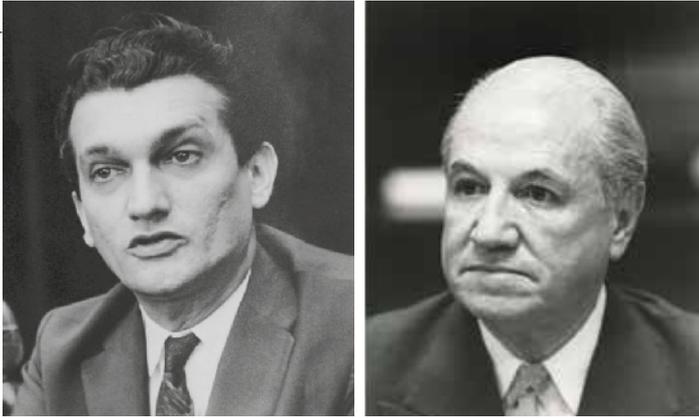
balmente como importadora de bens de produção de média e alta tecnologia não é elástica à taxa de câmbio nem a médio prazo. De fato, passados mais de dez anos de tendência de depreciação cambial, os efeitos positivos previstos em expansão das exportações industriais e substituição de importações ainda não se verificaram. Quanto tempo precisaríamos esperar para refutar a hipótese de alta elasticidade-câmbio das exportações industriais?

Bastos (2017) revisou e aprofundou sua própria interpretação, apontando que a divisão do trabalho no interior das corporações globais que dominam o comércio internacional com operações intrafirma e/ou entre a empresa agregadora de sistemas e seus fornecedores subordinados é a raiz do problema estrutural, determinando a inserção subordinada da indústria brasileira nas cadeias globais de valor. A crise de 2008 apenas agravou o problema ao gerar capacidade ociosa na indústria global e levar a um aguçamento da concorrência por mercados ainda dinâmicos, particularmente na América do Sul. A dependência das decisões de produção e investimento das filiais brasileiras em relação à estratégia geral do grupo multinacional é decisiva, como Celso Furtado (1967; 1969; 1973) apontava pelo menos desde a década de 1960, com grande atualidade, inclusive referindo-se ao modo como os preços de transferência entre subsidiárias de um mesmo grupo tornavam as taxas de câmbio muito menos importantes para determinar fluxos comerciais intrafirma⁴.

Partindo de um enfoque histórico-estrutural mais típico do desenvolvimentismo clássico — embora adaptado teórica e historicamente — do que do novo-desenvolvimentismo, Bastos e Belluzzo (2020, p. 66-68) resenharam vários trabalhos empíricos que, pelo menos desde Paul Krugman (1986), mostraram como o comércio internacional passou a ser crescentemente regulado por preços de transferência no interior de grupos multinacionais que se tornaram, portanto, ainda mais independentes das políticas cambiais dos países que sediam operações de suas filiais, aprofundando a dependência de economias periféricas. Em outras palavras, a mudança na estrutura da competição capitalista mundial limita fortemente o impacto de políticas cambiais nacionais para mudar fluxos de comércio e padrões de inserção nas cadeias globais de valor por meio de políticas macroeconômicas e mudanças de preços relativos.

Já Rossi, Mello e Bastos (2020) e Bastos e Hiratuka (2020) mostraram, respectivamente, como a dependência determinou os limites estruturais para o sucesso da política de desenvolvimento dos governos Lula e Rousseff e da política externa “ativa e alta” brasileira em ambos. Sinteticamente, em razão da nova conjuntura mundial gestada depois da crise financeira global de 2008, a partir de 2011, o crescimento da demanda industrial no Brasil, ao contrário do período entre 2003 e 2008, deixou de estimular a produção industrial interna, rompendo os vínculos entre demanda e oferta que explicam por que, como vimos, a indústria de transformação foi o ramo que mais gerou empregos no Brasil antes da crise financeira global (acima de 2 milhões de empregos). Independentemente das políticas macroeconômicas, a

⁴ Nas palavras de Furtado (1982, p. 110-111): “A transnacionalização de importantes setores [...] (prenuncia) a emergência de um sistema mais abrangente, cujos contornos e outras características estruturais apenas se esboçam. É fora de dúvida que o sistema de preços que regeu as transações internacionais está sofrendo importantes modificações. Este sistema era a resultante de interações entre economias dotadas de autonomia monetária. As paridades cambiais definiam-se em função das posições de balanço de pagamentos [...] Na situação presente, grande parte do intercâmbio exterior tem lugar no âmbito das próprias empresas. Na medida em que os custos de produção se internacionalizam, reduz-se a significação para o intercâmbio externo de alterações nas taxas de câmbio [...] Os custos comparativos da teoria tradicional referiam-se a um intercâmbio entre sistemas econômicos, ao passo que o intercâmbio que tem lugar no âmbito de uma empresa transnacionalizada funda-se num cálculo concernente à organização da produção [...] Assim tende a emergir um sistema de preços próprio ao espaço transnacionalizado, independente das autoridades monetárias locais”.



Os economistas Celso Furtado (esq.) e Raúl Prebisch (dir.): referências do pensamento desenvolvimentista

limitação estrutural associada à propriedade dos ramos líderes da indústria de transformação e a inserção subordinada da indústria brasileira nas cadeias globais de valor inviabilizaram a continuidade do projeto social-desenvolvimentista, nos moldes como tinha sido pensado, na nova conjuntura mundial gestada depois de 2008. Desde então, a tendência de depreciação cambial não foi capaz de reverter os referidos limites estruturais.

A limitação estrutural associada à inserção internacional dependente se reflete parcialmente e é reforçada pela própria forma de Estado herdada pelo governo Lula em razão das reformas estruturais do governo Cardoso (Bastos, 2017). A forma de Estado neoliberal se caracteriza, por exemplo, pela institucionalização da abertura comercial e financeira (Teixeira; Pinto, 2012). Ela não foi revertida no governo Lula, antes pelo contrário, o que tornava a economia brasileira vulnerável às transformações da conjuntura da competição industrial e do ciclo financeiro global depois da crise de 2008 (Bastos, 2017; Carneiro, 2018). Porém, a forma de Estado neoliberal também abarca o tripé macroeconômico, cujo potencial de restrição de políticas de desenvolvimento ficou claro quando a desaceleração cíclica iniciada em 2011 reduziu a taxa de crescimento da arrecadação tributária e, dada a regra de ouro da Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal, forçou um ajuste pró-cíclico do gasto público em 2013, adiado até 2015.

Assim, o investimento público foi abalado, pelo menos momentaneamente, pela tentativa de ajuste fiscal realizada na gestão de Joaquim Levy no Ministério da Fazenda e, de modo ainda mais estrutural, pela operação Lava Jato e pela aprovação da Lei do Teto de Gastos em 2016, depois da derrota política do projeto social-desenvolvimentista. De todo modo, sem subestimar a importância da operação Lava Jato e do ajuste fiscal na retração do investimento público em 2015, as amarras estruturais contra seu crescimento em conjuntura de desaceleração ou queda da arrecadação tributária já limitavam o recurso ao investimento público como instrumento contracíclico e tanto mais como instrumento de indução de mudança estrutural. Esse limite, aliás, enfraqueceu politicamente o governo Dilma Rousseff em 2015 e, inclusive, foi usado como motivo jurídico formal para a acusação que embasaria o *impeachment*⁵.

De todo modo, o limite institucional já existente foi apenas acentuado desde 2016, seja com a Lei do Teto de Gastos, seja com a Lei do Banco Central Independente, tendo contribuído para a derrota do projeto social-desenvolvimentista e, depois, tornado sua retomada muito mais difícil.

⁵ O motivo do *impeachment* não foi jurídico-formal, e sim político, mas a luta política recorreu a embasamento jurídico mais ou menos casuístico.

6 CONCLUSÃO

Sustentamos que o governo Lula (2003-2010) e sua continuidade que foi o governo Dilma (2011-2016) tiveram caráter desenvolvimentista. Havia uma estratégia de desenvolvimento com base no crescimento da renda e do emprego com política de inclusão social ativa, somada a uma política industrial concatenada por meio da chamada Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e à ampliação da infraestrutura com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Esse período foi marcado por diversos tipos de medidas (tributária/fiscal, financiamento, política de compras governamentais, aprimoramento jurídico, regulação e apoio técnico). Tais políticas tinham como objetivo claro a sustentação de um longo ciclo de desenvolvimento produtivo, apoiado no investimento, na inovação, na competitividade das empresas e na ampliação das exportações (Cano; Da Silva, 2010).

A análise que propomos sobre os dois primeiros governos de Lula tem implicação política como, de resto, também tinham os diagnósticos de Mangabeira Unger e Bresser-Pereira, embora aqui tal implicação deva ser mantida deliberadamente em alto nível de generalidade. Se os resultados favoráveis alcançados pelo governo Lula ocorreram em momento de relaxamento excepcional da dependência estrutural até 2008 e por frágeis resistências políticas contra o aumento do investimento público, do gasto social e do salário mínimo, as condições externas e internas a partir de 2023 são muito diferentes, ou melhor, muito menos favoráveis.

Ademais, se muitas das estruturas do Estado brasileiro que foram operadas por um governo desenvolvimentista como o de Lula já eram neoliberais, filtrando políticas de acordo com o poder estrutural do capital financeiro enraizado nas regras e instituições da política macroeconômica, comercial e financeira herdadas do governo Cardoso (Bastos, 2017), a restrição estrutural à execução de políticas de desenvolvimento parece ter piorado desde então. Para nos limitarmos a alguns exemplos, a Eletrobras não é mais uma empresa de controle estatal; a Petrobras perdeu muito de seu caráter de empresa verticalizada e, portanto, do seu potencial de indução de investimentos privados; o BNDES perdeu fontes de recursos e se encontra sujeito a novas restrições regulatórias.

Muitas dessas restrições foram reiteradas e estendidas com a aprovação do Novo Regime Fiscal Sustentável (RFS) em 2023. Ele substituiu um regime fiscal insustentável como o teto de gastos, permitindo o crescimento real da despesa pública em até 70% da variação das receitas, limitadas à variação de 2,5% ao ano. Acontece que, se for mantido por um longo período, o RFS inegavelmente diminuirá o tamanho do Estado no PIB. Mantida a carga tributária, supondo um crescimento do PIB e da arrecadação tributária oscilando entre 0,86% e 3,57%, a despesa pública no máximo autorizado, e o alcance do centro da meta de resultado primário, a participação do Estado no PIB passaria de 33% em 2023 para até 30% em 2030, chegando até 25% em 2050, com crescimento correspondente do setor privado até alcançar até 75% do PIB (Bastos, 2023a).

Essa redução do Estado no PIB vai em direção contrária ao que acontece em uma economia moderna, em que o normal é o crescimento da participação do gasto público no PIB, em razão da concentração do Estado moderno nas atividades mais intensivas em serviços pessoais não substituídos por máquinas e em gastos sociais (Lindert, 2004). A curto prazo, o RFS também impõe uma restrição à retomada do papel do Estado como executor e planejador de programa de desenvolvimento nacional, cuja intenção é evidente no anúncio do Novo Programa de Aceleração do Crescimento em agosto de 2023. O Novo PAC com-

bina novos temas aos investimentos tradicionais em infraestrutura e insumos básicos, em particular a transição energética e a adaptação das cidades à emergência climática (Buratini, 2023). O valor previsto para o programa é de R\$ 1,7 trilhão, dos quais R\$ 371 bilhões vêm do orçamento público federal.

O problema é que o RFS pode limitar severamente a execução do Novo PAC de três maneiras: primeiro, com a Lei do Teto de Gastos não se incluíam aportes de recursos fiscais para capitalização de empresas estatais nas metas de superávit primário, mas agora serão incluídas nos limites de gasto primário definidos pelo RFS (Bastos, 2023b). Dados os limites rígidos para a expansão do gasto, o RFS provavelmente inviabiliza a capitalização federal das empresas estatais e dos bancos públicos.

Segundo, o valor do investimento público (governo geral e estatais) é relativamente baixo em relação ao último PAC, uma vez que precisa respeitar de partida o novo teto de gasto definido pelo RFS. O auge do investimento público nos governos liderados pelo PT foi alcançado em 2013 (cerca de R\$ 460 bilhões em valores de 2022). O previsto para 2023 é R\$ 260 bilhões, podendo chegar, na melhor das hipóteses, a R\$ 300 bilhões em 2026, ou seja, cerca de 35% menos do que o auge durante o PAC 2 (Margato *et al.*, 2023).

Terceiro, esse valor pode ser ainda menor, pois o investimento público deve ser variável de ajuste para alcance das metas fiscais rigorosas definidas pelo RFS. O governo prevê a necessidade de R\$ 168 bilhões de receitas extras para alcançar a meta de superávit primário zero em 2024. Mesmo que essa meta de arrecadação seja alcançada no final de 2024, ao longo do ano pode ser necessário contingenciar bimestralmente a execução orçamentária a depender da evolução da arrecadação, o que tende a prejudicar sobretudo o investimento público. Como o Novo PAC representa mais de 90% do orçamento de investimento do governo federal em 2024, ele não sairia ileso. Ademais, caso a banda inferior da meta de resultado primário não seja cumprida em 2024 (déficit de 0,25% do PIB), os cortes de gasto que o RFS determinaria para 2025, como punição (gasto crescendo a 50% do aumento da receita), provavelmente inviabilizariam a execução do Novo PAC.

É claro que essas contradições podem ser resolvidas de modo a alterar o RFS e preservar o Novo PAC, assim como a nova regra do salário mínimo e os tetos constitucionais de saúde e educação. Contudo, para que as contradições possam ser resolvidas, elas devem ser apontadas e entendidas. O terceiro governo Lula vem buscando recriar a conciliação entre acumulação capitalista e desenvolvimento social — típica de um modelo social-desenvolvimentista — implementada em seus governos anteriores. Em vista de tal finalidade, uma tarefa inescapável será, em algum momento, desamararrar a disciplina fiscal imposta como preço caro para acabar com o teto de gastos, ou seja, garantir que os meios se subordinem aos fins.

* Professor do Instituto Federal do Rio Grande do Sul (IFRS), pós-doutor em História pela UFF, doutor em Economia do Desenvolvimento pela UFRGS. Site: www.cassiomoreira.com.br.

** Professor associado no IE-Unicamp, onde é coordenador do Centro de Conjuntura e Política Econômica (Cecon).

► Texto recebido em 22 de setembro de 2023; aprovado em 09 de outubro de 2023.

BASTOS, P.; BELLUZZO, L. Capitalismo, neoliberalismo e democracia: propostas para uma agenda de pesquisa. In: ALMADA, J.; PAULA, L. F.; JABBOUR, E. (orgs.). **Repensar o Brasil**. Rio de Janeiro: AFMG, 2020.

BASTOS, P. P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, v. 21, p. 779-810, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-06182012000400004>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BASTOS, P. P. Z. Ascensão e crise do projeto nacional-desenvolvimentista de Getúlio Vargas. In: BASTOS, P. P. Z.; FONSECA, P. C. D. (orgs.). **A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade**. São Paulo: UNESP, 2012.

BASTOS, P. P. Z. A construção do nacional-desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a dinâmica de interação entre Estado e mercado nos setores de base. **Economia (ANPEC)**, Rio de Janeiro, v. 7, p. 239-275, 2006.

BASTOS, P. P. Z. Austeridade permanente? A crise global do capitalismo neoliberal e as alternativas no Brasil. In: BELLUZZO, L. G.; BASTOS, P. P. Z. (orgs.). **Austeridade para quem? Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff**. São Paulo: Carta Maior; Friedrich Ebert Stiftung, 2015.

BASTOS, P. P. Z. Desenvolvimentismo, restrição externa e política econômica no segundo governo Vargas (1951-1954). **História Econômica & História de Empresas**, v. 18(2), p. 355-387. Disponível em: <https://doi.org/10.29182/hehe.v18i2.336>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BASTOS, P. P. Z. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. **Revista de Economia Contemporânea**, Número Especial, p. 1-63, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/198055272129>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BASTOS, P. P. Z. Tardio, desigual e combinado: a origem do projeto intelectual da Escola de Campinas e a contribuição de Maria da Conceição Tavares. In: FUCIDJI, J. R. (org.). **As narrativas de Clio: ensaios de interpretação histórica e metodológica**. Curitiba: CRV, 2021.

BASTOS, P. P. Z. Quatro tetos e um funeral: o novo arcabouço/regra fiscal e o projeto social-liberal do ministro Haddad. **Nota do CECON 21** (13 abr. 2023) — Instituto de Economia da UNICAMP, 2023.

BASTOS, P. P. Z. Não existe alternativa? Considerações sobre o impacto econômico e a economia política do novo arcabouço fiscal ("Regime Fiscal Sustentável"). **Revista NECAT — Revista do Núcleo de Estudos de Economia Catarinense**, Santa Catarina, v. 12(23), p. 26-46, 2023.

BASTOS, P. P. Z.; HIRATUKA, C. The Foreign Economic Policy of Dilma Rousseff's Government and the Limits of Dependency. **Latin American Perspectives**, v. 231(47, n. 2), p. 25-46, mar. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0094582X19894590>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. **Economia e Sociedade**, v. 21, p. 729-747, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-06182012000400002>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A tendência à sobreapreciação da taxa de câmbio. **Econômica**, v. 11, n. 1, p. 7-30, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.22409/economica.11i1.p93>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Taxa de câmbio, doença holandesa, e industrialização. **Cadernos FGV Projetos**, São Paulo, v. 5, p. 68-73, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina**, 2012. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/2012/12.Do_antigo_ao_novo_desenvolvimentismo.pdf. Acesso em: 28 out. 2022.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; OREIRO, J. L.; MARCONI, N. **Macroeconomia desenvolvimentista: teoria e política econômica do Novo-Desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

BURATINI, R. O Novo PAC e a transição energética justa e inclusiva. **Carta Capital**, 13 set. 2023. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/observatorio-da-economia-contemporanea/o-novo-pac-e-a-transicao-energetica-justa-e-inclusiva/>. Acesso em: 25 nov. 2023.

CANO, W.; DA SILVA, A. L. G. **Política industrial do governo Lula**. Campinas, IE/UNICAMP, jul. 2010. (Texto para discussão, n. 181).

CARNEIRO, R. Navegando a contravento. Uma reflexão sobre o experimento desenvolvimentista do governo Dilma Rousseff. In: CARNEIRO, R.; SARTI, F.; BALTAR, P. (orgs.). **Para além da política econômica**. São Paulo: UNESP, 2018.

CARNEIRO, R. Desenvolvimentismos. **Valor Econômico**, São Paulo, 4 abr. 2012.

- CARVALHO, L. **Valsa brasileira**: do boom ao caos econômico. São Paulo: Todavia, 2018.
- CHANG, H.-J. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: UNESP, 2004.
- COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. **Programa de Governo (2003-2006)**. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo — Fundação Perseu Abramo. Partido dos Trabalhadores, 2002.
- COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. **Programa de Governo (2007-2010)**. Lula de novo com a força do povo: 2007-2010. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo — Partido dos Trabalhadores, 2006.
- COSTA, F. N. **Desenvolvimento do desenvolvimentismo**: do socialismo utópico ao social-desenvolvimentismo. Campinas, IE/UNICAMP, maio 2012. (Texto para discussão, n. 255).
- COSTA, L. M. B. **Governo Lula**: um projeto de Brasil. São Paulo: Dialética, 2022.
- DIEGUES, A. C. Os limites da contribuição da indústria ao desenvolvimento nos períodos Lula e Dilma: uma nova versão do industrialismo periférico? **Economia e Sociedade**, n. 30, p. 681-711, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2021v30nespart05>. Acesso em: 25 nov. 2023.
- DIEGUES, A. C.; ROSSI, C. G., 2017. Além da desindustrialização: transformações no padrão de organização e acumulação da indústria em um cenário de 'Doença Brasileira'. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 1, jan./abr. 2020.
- ELLERY, R.; NASCIMENTO, A.; SACHSIDA, A. **Avaliando o impacto do Programa de Sustentação do Investimento da economia brasileira**. Brasília: IPEA, 2018. (Texto para discussão, n. 2421, p. 7-31).
- FERREIRA, Jorge. **O populismo e sua história**: debate e crítica. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: DATHEIN, R. (org.). **Desenvolvimentismo**: o conceito, as bases teóricas, as políticas. Porto Alegre: UFRGS, 2015.
- FONSECA, P. C. D. Nem ortodoxia nem populismo: o Segundo Governo Vargas e a economia brasileira. **Revista do Departamento de História da UFF**, v. 14, p. 19-58, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-77042010000100002>. Acesso em: 25 nov. 2023.
- FONSECA, P. C. D. O Projeto Desenvolvimentista no Brasil: Histórico e Atualidade. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 11, p. 117-130, 2016.
- FONSECA, P.C.D.; CUNHA, A. M.; BICHARA, J. O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimentismo? **Nova Economia (UFMG)**, v. 23, p. 403-428, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-63512013000200006>. Acesso em: 25 nov. 2023.
- FURTADO, C. Os desafios da nova geração. In: III Conferência Internacional Red Celso Furtado, 2004. **Anais [...]**, Rio de Janeiro, 2004.
- FURTADO, C. **Raízes do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1967.
- FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 15. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1969.
- FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- FURTADO, C. **A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.
- FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- GONÇALVES, R. Governo Lula e o Nacional-Desenvolvimentismo às Avestas. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 31, fev. 2022.
- GREMAUD, A. P.; VASCONCELLOS, M. A. S.; TONETO JR., R. **Economia brasileira contemporânea**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- HERRLEIN JR., R. **Estado democrático e desenvolvimento no Brasil contemporâneo**: um ensaio de economia política. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2011. (Texto para discussão, n. 1).
- IANONI, M. Estado e coalizão social-desenvolvimentista no Brasil atual. In: **II Congresso Internacional do Centro Celso Furtado**, 2014.

IANONI, M. **Qual desenvolvimentismo**, 2014. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5153082/mod_folder/content/0/IANONI%2C%20Marcus.%20Qual%20desenvolvimentismo.pdf?forcedownload=1. Acesso em: 25 nov. 2023.

IPEA. **Brasil em desenvolvimento**: estado, planejamento e políticas públicas (volumes 1, 2 e 3). Brasília, DF: IPEA, 2009.

KUPFER, D. Dez anos de política industrial. **Valor Econômico**, São Paulo, 8 jul. 2013. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/dez-anos-de-politica-industrial.ghtml>. Acesso em: 20 nov. 2022.

KRUGMAN, P. R. Pricing to market when the exchange rate changes. **NBER Working Paper Series**, n. 2481, 1986.

LIMA JUNIOR, H. M. A resignificação da dependência no novo-desenvolvimentismo. **Ponto de Vista**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 1-39, 2013.

LIMA, L. G.; FONSECA, P. C. D. As interpretações da política econômica nos governos Lula e Rousseff. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 39, p. 91-102, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.22456/2176-5456.99004>. Acesso em: 25 nov. 2023.

LINDERT, P. H. **Growing Public**: The Story: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century. New York: Cambridge University Press, 2004.

LOPES, T. C. O. Estado desenvolvimentista brasileiro ontem e hoje: uma análise econômica e política. **Perspectiva Econômica**, v. 8(1), p. 43-55, jan./jun., 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.4013/pe.2012.81.04>. Acesso em: 25 nov. 2023.

MACEDO, G. A. T. C. **Programa de Aceleração do Crescimento**: natureza, impactos e dinâmica regional. 115 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) — Universidade Federal de Uberlândia, 2011.

MACIEL, S. N. P. Olhares para a memória e para o tempo presente: o programa de governo de 2006 apresentado pelo Partido dos Trabalhadores e o Programa Nacional de Direitos Humanos 3. **Em Tempo de Histórias**, Brasília, v. 20, p. 75-99, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.26512/emtempo.v0i20.19858>. Acesso em: 25 nov. 2023.

MANGABEIRA UNGER, J. Brasil caminha para novo modelo de desenvolvimento. **PT**, São Paulo, 3 ago. 2015. Disponível em: <https://pt.org.br/brasil-caminha-para-novo-modelo-de-desenvolvimento-afirma-mangabeira-unger>. Acesso em: 23 nov. 2022.

MANTEGA, G. **Entrevista a Radiobras**, 6 set. 2007a. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/economia/ultnot/valor/2007/09/06/ult1913u75518.jhtm>. Acesso em: 25 nov. 2023.

MANTEGA, G. **Entrevista Roda Viva**, 3 dez. 2007b. Disponível em: http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/451/entrevistados/guido_mantega_2007.htm. Acesso em: 25 nov. 2023.

MARGATO, R.; SBARDELOTTO, T.; PINEZE, L. Novo PAC não altera nosso cenário fiscal e de atividade econômica. **Relatório XP**, 18 ago. 2023. Disponível em: [Novo PAC não altera nosso cenário fiscal e de atividade econômica \(xpi.com.br\)](http://xpi.com.br). Acesso em: 25 nov. 2023.

MENDONÇA, S. R. As bases do desenvolvimento capitalista dependente: da industrialização restringida à internacionalização. In: LINHARES, M. Y. (org.). **História Geral do Brasil**. 9. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.

MERCADANTE, A. **As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil**: análise do governo Lula (2003-2010). Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) — UNICAMP, 2010.

MILANI, A. M. R.; SALLES, R. Do “desenvolvimentismo” ao “novo desenvolvimentismo” no Brasil: a evolução do conceito. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, n. 51, p. 48-67, 2018. Disponível em: <https://bitly.com/uqGGB>. Acesso em: 13 out. 2022.

MOLLO, M. L.; FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais. **Revista de Economia Política**, v. 33, p. 222-239, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-31572013000200002>. Acesso em: 25 nov. 2023.

MORAIS, L. e SAAD-FILHO, A. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o Governo Lula. **Revista de Economia Política**, v.31, n.4(124), out/dez. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-31572011000400001>. Acesso em: 25 nov. 2023.

MOREIRA, C. S. A ideologia do trabalhismo no Brasil no século XXI. **Revista de Economia Política e História Econômica**, v. 44, p. 53-79, 2020.

MOREIRA, C. S. O II PND do governo Geisel e a retomada do nacional-desenvolvimentismo. In: **Prêmio ABDE-BID**. Rio de Janeiro: ABDE, 2017.

- MOREIRA, C. S. Do nacional-desenvolvimentismo ao social-desenvolvimentismo: a retomada do projeto trabalhista. **Revista de Economia Política e História Econômica**, ano 10, n. 35, 2016.
- NOLAN, P.; ZHANG, J. Global Competition After the Financial Crisis. **New Left Review**, n. 64, July-August, 2010.
- OLIVEIRA, T. MANDARINO, T. Estratégias de desenvolvimento capitalista no Brasil no limiar do século XXI: O novo-desenvolvimentismo e o social-desenvolvimentismo. In: 36º Encontro Anual da ANPOCS. **Anais do 36º Encontro Anual da ANPOCS**, 2012.
- QUADROS, W. Melhorias sociais no período 2004 a 2008. (**Texto para discussão**, n. 186, p. 1-32, 2010).
- ROSSI, P.; MELLO, G.; BASTOS, P. P. The Growth Model of the PT Governments: A Furtadian View of the Limits of Recent Brazilian Development. **Latin American Perspectives**, v. 231 (47, n. 1), jan. 2020, p. 100-114. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0094582X19891700>. Acesso em: 25 nov. 2023.
- SICSÚ, J.; PAULA, L. F.; MICHEL, R. **Novo-desenvolvimentismo**: um projeto nacional de crescimento com equidade social. Barueri: Manole; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.
- SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos Estudos CEBRAP**, v. 102, Jul. 2015
- SINGER, A. **O lulismo em crise**: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016). São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- SOUZA, N. A. **Economia brasileira contemporânea**: de Getúlio a Lula. São Paulo: Atlas, 2008.
- TEIXEIRA, R.; PINTO, E. C. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia & Sociedade**, n. esp., dez. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-06182012000400009>. Acesso em: 25 nov. 2023.
- VIANNA, S. B. **A política econômica no segundo governo Vargas (1951-1954)**. Rio de Janeiro: BNDES, 1997.
- WADE, R. **El mercado dirigido**: la teoría económica e la función del gobierno en la industrialización del Este de Asia. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- ZAFALON, M. PT deu início a boom no agronegócio, mas ainda assusta setor com MST. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 17 out. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/vaivem/2022/10/pt-deu-inicio-a-boom-no-agronegocio-mas-ainda-assusta-setor-com-mst.shtml>. Acesso em: 3 nov. 2022.

Política industrial a serviço de uma estratégia nacional de desenvolvimento

Industrial policy on behalf of a national development strategy

diogo oliveira santos*

► DOI: <https://doi.org/10.4322/principios.2675-6609.2023.168.004>

Arquivo Nacional/Wikimedia Commons



Construção da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), 1941

► DOI: <https://doi.org/10.4322/principios.2675-6609.2023.168.004>

RESUMO

O objetivo deste trabalho é propor uma abordagem que integre política industrial, regime macroeconômico e superação de desigualdades socioeconômicas como caminho para a constituição de uma estratégia nacional de desenvolvimento para o Brasil. Analisam-se, inicialmente, as reformas institucionais realizadas no país desde o golpe de 2016 e seus impactos sobre a margem de ação do Estado no processo econômico no país. Em seguida, discute-se a internalização das demandas por transformação das condições de vida das classes populares na própria formulação da política industrial como forma de inserir essas classes na batalha pelo sucesso da estratégia de desenvolvimento e contrabalancear o poder estrutural da finança. Apresentam-se, depois, as mudanças necessárias no regime macroeconômico vigente no país para que ele contenha implicitamente os objetivos de modernização produtiva e transformação social explicitamente presentes na política industrial. Por fim, são feitas propostas de medidas governamentais em áreas estratégicas para o sucesso da política industrial, como financiamento, desenvolvimento regional, integração com a América Latina, valorização das empresas nacionais e infraestrutura.

Palavras-chave: Política industrial. Reformas institucionais; Regime macroeconômico. Transformação social. Estratégia nacional de desenvolvimento.

ABSTRACT

This paper aims to propose an approach that integrates industrial policy, the macroeconomic regime, and the overcoming of socioeconomic inequalities as a path towards establishing a national development strategy for Brazil. Firstly, we analyze the institutional reforms carried out in the country since the 2016 coup, along with their impacts on the scope of the state's influence over the economic process. Subsequently, we discuss the internalization of demands for improving the living conditions of the lower classes within the industrial policy's formulation as a mechanism to involve them in the battle for the development strategy's success and counterbalance the structural power of finance. Next, we present the necessary changes in the current macroeconomic regime of the country so it can contain implicitly the goals of productive modernization and the social transformation explicitly outlined in the industrial policy. Lastly, we propose government measures in strategic areas crucial to the industrial policy's success, such as financing, regional development, integration with Latin America, enhancement of domestic enterprises, and infrastructure.

Keywords: Industrial policy. Institutional reforms. Macroeconomic regime. Social transformation. National development strategy.

1 INTRODUÇÃO

É difícil exagerar a relevância da retomada da política industrial no país. O Brasil viveu nos últimos anos o mais grave ataque à sua democracia desde o golpe de 1964. Amplos setores sociais populares foram atraídos para posições políticas liberais e conservadoras. Na raiz desse processo está, entre outros fatores, a erosão das bases materiais de uma sociedade ainda marcadamente desigual. No núcleo desse movimento, se encontra a regressão produtiva vivida pelo país há mais de três décadas. A política industrial, portanto, mais do que um fim em si mesma, deverá ser na atualidade um instrumento a serviço da recomposição das condições socioeconômicas necessárias para a consolidação da nação brasileira na direção da transformação da vida do povo.

Contudo, não é trivial se construir uma nova política industrial exitosa diante das mudanças ocorridas no funcionamento da economia brasileira nos últimos anos. Muitas perguntas surgem no caminho da realização de uma efetiva política industrial na atualidade. Nos governos Lula I e II e no governo Dilma I, foram realizadas três rodadas de políticas industriais. Com êxitos variados, tal experiência deixou aprendizados, mas não conseguiu reverter a tendência de regressão da estrutura produtiva brasileira. Em que as condições atuais são melhores ou mais desafiadoras para o sucesso de uma nova política industrial?

Os governos Temer e Bolsonaro — a serviço, sobretudo, da burguesia financeira — realizaram um conjunto de reformas institucionais que reconfiguraram as relações que enquadram o jogo econômico no país. A relação entre Estado e mercado, as relações entre capitalistas e trabalhadores e o poder relativo das frações financeira e industrial da burguesia foram alterados. Em uma frase, o poder estrutural da finança se ampliou. Quais estrangulamentos novos essas mudanças impõem à política industrial? É possível contorná-los parcialmente a curto prazo e apontar mudanças mais profundas a médio prazo? Como as alterações realizadas no regime macroeconômico nos últimos anos impactam o desenvolvimento industrial?

Uma pergunta de elevada relevância para o sucesso da política industrial e pouco refletida é esta: qual é a base social de sustentação dessa política? A articulação entre governo federal e representações empresariais e de trabalhadores por meio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) será suficiente para enfrentar a militante oposição de diversos setores econômicos com forte influência política e ideológica no país? A própria regressão industrial do Brasil e certa confluência de interesses entre o setor industrial e o financeiro não se configuram como um obstáculo à formação de uma base social em defesa da nova industrialização? Como desenhar a política industrial de modo a ampliar sua base de sustentação social para além de setores organizados da burguesia e dos trabalhadores em uma etapa histórica em que a ideologia nacional-desenvolvimentista é minoritária?

O presente trabalho é uma proposta de enfrentamento a essas questões. A ideia-chave que o orienta é que a política industrial, para ter êxito duradouro, deve ser elaborada como núcleo de uma estratégia nacional de desenvolvimento. Isso significa que a política industrial precisa conter o tradicional objetivo de elevação da produtividade média da economia por meio do crescimento de setores de maior conteúdo tecnológico; essa dimensão, entretanto, deve estar articulada aos objetivos de transformação das condições de vida da população brasileira e de alteração do quadro econômico institucional vigente no país.

A seguir (seção 2), serão discutidos os impactos efetivos e potenciais sobre a indústria de transformação das mudanças institucionais realizadas nos governos Temer e Bolsonaro. Serão analisados os impactos da reforma fiscal, das reformas trabalhistas e do regime de política monetária e de crédito. Na seção 3, se apresentará uma proposta de integração entre política industrial e estratégia nacional de desenvolvimento com foco na busca de sustentação social para essa estratégia e medidas para adequar o regime macroeconômico a ela. Por fim, na quarta seção, serão discutidas medidas em áreas estratégicas para a implementação da política industrial da atualidade, envolvendo os temas do financiamento, desenvolvimento regional, integração com a América Latina, valorização da empresa nacional e infraestrutura. As considerações finais encerram o texto.

Nos governos Lula I e II e no governo Dilma I, foram realizadas três rodadas de políticas industriais. Com êxitos variados, tal experiência deixou aprendizados, mas não conseguiu reverter a tendência de regressão da estrutura produtiva brasileira. Em que as condições atuais são melhores ou mais desafiadoras para o sucesso de uma nova política industrial?

2 ALTERAÇÕES INSTITUCIONAIS PÓS-GOLPE DE 2016 E A INDÚSTRIA NACIONAL

A partir do golpe de 2016, o Brasil passou a viver uma reconfiguração em peças-chave do funcionamento da economia realizada pelo novo arranjo de classes sociais à frente do governo federal. Reformas realizadas em diferentes áreas alteraram as relações entre capitalistas e trabalhadores, entre Estado e Mercado e entre os diferentes segmentos da burguesia (Bandeira de Mello Filho; Santos, 2022). Esse conjunto de reformas impactou direta e indiretamente a trajetória da indústria nacional e, portanto, deve ser compreendido para traçar os caminhos à nova industrialização do país.

2.1 TETO DE GASTOS E O BLOQUEIO DA AÇÃO INDUTORA DO ESTADO SOBRE A ECONOMIA

A mudança do regime fiscal aprovada pelo Congresso Nacional sob o governo Temer em dezembro de 2016, conhecido como teto de gastos, significou uma profunda alteração na capacidade de o Estado atuar em favor do crescimento econômico. Além da flagrante redução da soberania popular sobre a política de gasto e investimento estatais e do prejuízo

para a prestação dos serviços públicos, o teto de gastos bloqueava uma alavanca fundamental para o crescimento econômico.

O pressuposto equivocado de que o aumento do gasto público provoca uma redução do investimento privado gerou um regime fiscal que, em vez de servir para retirar o país da crise econômica, aprofundava a própria crise. Uma vez que o teto de gastos não permitia uma elevação do gasto público em momentos de crise e espremia completamente o investimento público, o Estado brasileiro passou a ser mais um fator a agravar os momentos recessivos.

Ao longo dos anos 2000, o investimento público, incluindo as empresas estatais, foi o principal motor a puxar o crescimento do investimento total da economia, tendo em vista que gerou uma perspectiva de crescimento estável da demanda e, assim, induziu o setor privado a produzir e investir mais. Na direção contrária, a resultante do teto de gastos foi turvar o horizonte econômico do país, inibindo, desse modo, as decisões de investimento privado em uma fase na qual a economia brasileira ainda vivia os efeitos de uma severa crise. Não por menos, desde então, a economia brasileira permanece praticamente estagnada, mesmo após o “miniboom” das *commodities* ocorrido nos anos mais recentes.

A rigidez dessa regra de gasto público, direcionada exclusivamente à geração de caixa para pagamento de juros da dívida pública, em um país onde já existem três outras regras fiscais (regra de ouro, Lei de Responsabilidade Fiscal e regra de superávit primário), concedeu à burguesia financeira um nível de controle sobre o orçamento público sem paralelo no mundo. Consequentemente, na atualidade, o poder da burguesia financeira para coagir os governos é também maior. Mesmo o novo arcabouço fiscal, que flexibilizou os parâmetros irrealistas do teto de gastos, é marcado por essa nova correlação de forças. Os interesses da burguesia financeira expressos no Congresso Nacional colocaram mais obstáculos para que se devolvesse plenamente ao Governo Federal a decisão de indução do crescimento econômico por meio do gasto e, sobretudo, do investimento público. Este se torna um fator muito relevante a ser considerado para a realização da coordenação pública do desenvolvimento industrial do país na atualidade.

2.2 REFORMAS TRABALHISTAS DIFICULTAM O CRESCIMENTO ECONÔMICO E AGRAVAM AS CRISES

Em 2017, ainda no governo Temer, foram aprovadas duas leis que alteraram o padrão das relações entre capitalistas e trabalhadores no Brasil: a lei 13.429/2017, que ampliou a possibilidade de terceirização, e a lei 13.467/2017, conhecida como reforma trabalhista. As mudanças trazidas por essas leis significaram uma ampliação do controle privado dos capitalistas sobre as relações entre estes e a classe trabalhadora e uma redução da regulação pública dessas relações conquistada no Brasil ao longo do século XX (Krein; Oliveira; Filgueiras, 2019).

Essas medidas foram realizadas sem levar em conta os estudos das experiências de desregulamentação das relações trabalhistas em outros países, segundo as quais não há ganhos em termos de aumento de competitividade e há até mesmo redução da produtividade em decorrência da elevação da rotatividade e da perda do conhecimento acumulado nos trabalhadores mais experientes (Vergeer; Kleinknecht, 2014).

Mesmo no caso do Brasil, a argumentação principal do setor empresarial e de economistas liberais era de que o crescimento dos salários a partir de meados dos anos 2000 estava na raiz da queda da lucratividade das empresas e, portanto, era responsável pela redução



Os estados da Amazônia enfrentam o desafio de oferecer saneamento a moradores que chegam às novas cidades. Na foto, obra de saneamento em município do Acre

dos investimentos, pois menores lucros geravam menores investimentos (Pastore; Gazzano; Pinotti, 2013; Firjan, 2016). Esse argumento se mostrava falho por vários motivos, mas vale destacar o fato de que, segundo estudos, um conjunto de outros fatores é mais relevante para explicar a queda da lucratividade das empresas e do investimento na primeira metade dos anos 2010. Entre eles estão o aumento da concorrência com produtos importados (Santos *et al.*, 2023) após a crise de 2008 e a elevação do endividamento das empresas, em especial aquelas com maiores volumes de dívidas em moedas estrangeiras. De modo mais amplo, é o próprio processo de regressão industrial vivido pelo país desde os anos 1990 que está na raiz das dificuldades vividas pelas empresas brasileiras após a crise capitalista global de 2008.

Todavia, há um prejuízo adicional para a dinâmica econômica do país e, assim, para a indústria nacional, advindo do aumento do controle privado dos empresários sobre as relações de trabalho. Acentua-se a queda do consumo agregado nas fases de desaceleração econômica e diminui-se o crescimento do consumo agregado nas fases de recuperação econômica. Ou seja, as reformas contribuem para aprofundar as crises e prejudicar as retomadas do crescimento.

Isso ocorre pelo seguinte motivo: as reformas trabalhistas facilitaram as demissões de trabalhadores e as contratações em condições salariais piores com o objetivo de reduzir custos de produção. Acontece que, além de custos, os salários dos trabalhadores são a principal fonte de renda para a demanda por produção de bens de consumo. Em virtude disso, a sustentação dos níveis de emprego em momentos de desaceleração econômica é um fator que contribui para evitar que a economia se retraia mais acentuadamente, uma vez que os trabalhadores empregados sustentam a demanda por consumo. Porém, ao facilitar as demissões, as reformas trabalhistas quebram essa proteção da economia contra as recessões. Quando as direções das empresas demitem trabalhadores em busca de reduzir custos de mão de obra diante de uma perspectiva de queda nas vendas, estão produzindo agregadamente uma queda ainda maior na demanda por consumo e, portanto, reforçando aquela perspectiva de queda nas próprias vendas.

Já nas fases de saída de crises, quando o desemprego ainda está elevado, as novas formas de contratação permitidas pelas reformas trabalhistas geram salários menores, especialmente nos postos de trabalho que exigem menor qualificação. Conseqüentemente, o

crescimento do consumo agregado dos trabalhadores é menor e, dessa maneira, a indução do crescimento da produção oriundo da redução do desemprego também será menor. Assim, as reformas trabalhistas não só são ineficazes para aumentar a competitividade da indústria nacional, como também são prejudiciais para a dinâmica econômica do país.

2.3 METAS DE INFLAÇÃO MAIS BAIXAS, AUTONOMIA DO BANCO CENTRAL E DESMONTE DO BNDES PIORAM AS CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTO DA INDÚSTRIA

O sistema de crédito é uma alavanca imprescindível para o crescimento industrial do país, e nele há uma relação conflituosa entre distribuição de lucros e juros (Santos, 2022). Por isso, quanto mais equilibrada a distribuição de poder entre Estado, setor financeiro e setor industrial sobre a política monetária e o mercado de crédito, melhor para o desenvolvimento. Do mesmo modo, quanto maior for o controle do setor financeiro sobre essa alavanca, mais dificuldades de financiamento a indústria enfrentará. As mudanças ocorridas nos últimos anos no Brasil reforçaram esse segundo caminho.

Em fevereiro de 2021, já no governo Bolsonaro, foi aprovada a autonomia do Banco Central do Brasil. Dentre as mudanças trazidas, a de maior impacto foi o fim da coincidência do período dos mandatos da Presidência da República e da Presidência do BC. Agora, o mandato da Presidência do BC se inicia dois anos após o começo do mandato da Presidência da República. Por exemplo, o atual mandato da Presidência do BC se encerrará dia 31 de dezembro de 2024, dois anos após a posse de Lula em 1º de janeiro de 2023.

Essa mudança altera a posição relativa do BC no interior do Estado brasileiro. Enfraquece-se a primazia do poder eleito pelo voto da população sobre uma instituição-chave para os rumos da economia e, conseqüentemente, amplia-se o poder de pressão do complexo econômico, político e midiático do setor financeiro privado. Além disso, para reforçar o perfil pró-mercado financeiro do Banco Central, ainda no governo Temer as metas de inflação foram reduzidas e o intervalo de cumprimento da meta foi diminuído; isto é, o regime de metas de inflação no Brasil tornou-se mais hostil ao crescimento econômico. Deve ser registrado que estudo divulgado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) em janeiro de 2023 demonstra que o regime de metas de inflação não tornou o desempenho econômico e o controle da inflação dos países que o adotam superiores aos dos países que não os adotam (Bhalla; Bhasin; Loungani, 2023).

Em conjunto, essas mudanças institucionais provocaram uma importante diminuição do poder de influência do governo eleito e da burguesia industrial sobre a política monetária e o mercado de crédito. Como tem ocorrido no Brasil recentemente, a pressão exercida pelo mercado financeiro para que o governo federal se comprometa com uma política fiscal conservadora é assumida pelo BC que passa a tomar suas decisões de política monetária fortemente baseado nas projeções dos agentes financeiros. Cria-se, assim, uma armadilha em que o governo deve ceder na política fiscal para que a burguesia financeira aceite uma política monetária menos recessiva¹.

Essa situação tem um considerável impacto negativo sobre a indústria nacional. Em primeiro lugar, os juros são parte dos custos das empresas, e sua forte elevação por um período

¹ É representativa desse dilema a afirmação do ministro Fernando Haddad ainda em dezembro de 2022: “Se houver espaço para estímulo, será o monetário. Se a gente souber fazer a transição, tem espaço para uma taxa de juro menor, você tem que dar segurança para a autoridade monetária” (INFOMONEY, 2022).

Uma das ações mais evidentes na direção oposta às necessidades da indústria nacional realizada pelo governo Bolsonaro foi o definhamento do BNDES, cujo desmonte começou no governo Temer, em 2017, com o fim da taxa de juros cobrada pelo banco abaixo das taxas de mercado (TJLP), que era um modo encontrado de contornar as elevadas taxas de juros cobradas pelos bancos no Brasil

longo espreme a lucratividade das empresas. Em segundo lugar, a política de crédito dos bancos torna-se muito restritiva com elevação das taxas cobradas e maiores exigências de garantias. Isso é ainda mais grave para as empresas de micro, pequeno e médio portes, que, por não terem acesso ao financiamento via mercado de capitais, tornam-se mais submetidas às imposições dos bancos.

Em terceiro lugar, como consequência dos outros dois efeitos citados, as decisões de realizar novos investimentos são adiadas indefinidamente, pois, por um lado, as empresas têm menos lucros retidos para reverterem em investimentos, já que uma parcela maior das receitas é destinada ao pagamento das despesas financeiras e, por outro lado, as fontes externas de financiamento tornam-se mais restritas. Diante desse cenário, amplia-se a relevância dos bancos públicos e dos instrumentos públicos de financiamento de modo geral para que a alavanca do crédito esteja a serviço da política industrial.

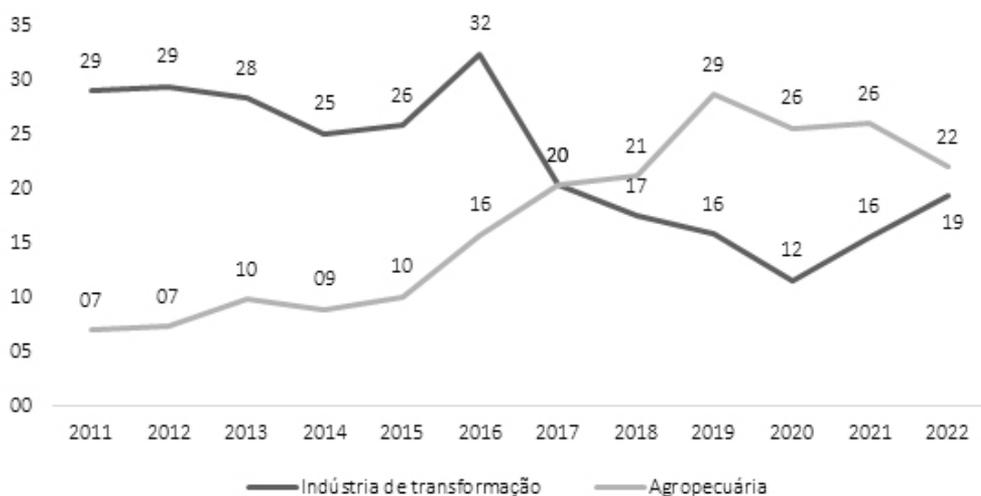
Mas, certamente, uma das ações mais evidentes na direção oposta às necessidades da indústria nacional realizada pelo governo Bolsonaro foi o definhamento do BNDES, cujo desmonte começou no governo Temer, em 2017, com o fim da taxa de juros cobrada pelo banco abaixo das taxas de mercado (TJLP), que era um modo encontrado de contornar as elevadas taxas de juros cobradas pelos bancos no Brasil. De fato, a existência da TJLP (Taxa de Juros de Longo Prazo) era um instrumento do Estado brasileiro para diminuir o enorme controle privado das condições de crédito no país, algo nocivo para qualquer estratégia de industrialização. Portanto, não por acaso, o fim da TJLP estava no topo das exigências da burguesia financeira.

No governo Bolsonaro, a virada de rumo do BNDES foi drástica. A queda dos desembolsos totais do banco entre 2010 e 2020 foi de 61%, de R\$ 168,4 bilhões para R\$ 64,9 bilhões. Mesmo desconsiderando o período de auge de desembolsos para enfrentamento dos efeitos da crise capitalista global sobre o Brasil, a redução também foi muito expressiva.

Entre 2015 e 2020, a queda dos desembolsos totais foi de 52%. A queda foi ainda mais grave quando se considera exclusivamente a indústria de transformação. Nesse mesmo período, a redução dos desembolsos do BNDES para esse setor foi de 79%, despencando de R\$ 35,1 bilhões para R\$ 7,5 bilhões. Na direção contrária, ainda no referido período, os desembolsos para o setor da agropecuária cresceram 21%, subindo de R\$ 13,7 bilhões para R\$ 16,6 bilhões.

Essa mudança na política de desembolsos do banco gerou a situação mostrada no Gráfico 1. Desde 2018, a participação do setor agropecuário nos desembolsos do BNDES era maior que a participação da indústria de transformação. Em 2020, a participação da agropecuária (25,6%) foi mais que o dobro da participação da indústria de transformação (11,6%). Houve uma erosão da missão fundamental do BNDES de ser o banco do financiamento do desenvolvimento industrial nacional.

Gráfico 1 — Participação setorial no total de desembolsos do BNDES (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BNDES.

Foi somente em 2021 e 2022, por causa das medidas emergenciais para evitar uma falência generalizada de micro, pequenas e médias empresas durante a pandemia, que a participação da indústria de transformação voltou a crescer. Isso não significa que houve uma queda dos desembolsos à agropecuária, que ainda cresceram 28% entre 2021 e 2022, mas que o crescimento passou a ser menor que o observado para a indústria de transformação. Mesmo assim, a agropecuária continuou recebendo uma fatia maior dos recursos do banco. Essa situação já está sendo revertida pelo governo Lula. Segundo dados do BNDES, entre janeiro e junho de 2023, a participação da agropecuária e da indústria de transformação nos desembolsos do banco foi respectivamente de 17% e 22%.

A conclusão desta breve análise de mudanças institucionais importantes realizadas pelos governos Temer e Bolsonaro indica que houve uma reconfiguração no modo de funcionamento da economia brasileira. O sentido dessa reconfiguração foi o aprofundamento do padrão construído ao longo da onda neoliberal dos anos 1990, sendo o setor finance-

A conclusão desta breve análise de mudanças institucionais importantes realizadas pelos governos Temer e Bolsonaro indica que houve uma reconfiguração no modo de funcionamento da economia brasileira. O sentido dessa reconfiguração foi o aprofundamento do padrão construído ao longo da onda neoliberal dos anos 1990, sendo o setor financeiro e o agrário seus principais beneficiários. Esse é o legado mais nocivo deixado por esses governos para o desafio de realizar uma nova industrialização do país.

ro e o agrário seus principais beneficiários. Esse é o legado mais nocivo deixado por esses governos para o desafio de realizar uma nova industrialização do país. À luz desse cenário, deve ser construída a política industrial na atualidade.

3 POLÍTICA INDUSTRIAL COMO PARTE DE UMA ESTRATÉGIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

O retorno da política industrial para o interior dos objetivos do governo brasileiro deve levar em conta os limites das políticas industriais realizadas pelos governos progressistas entre 2003 e 2016. Naquele período, ocorreu uma retomada da política industrial, incluindo um papel ativo de bancos e empresas públicas. Entretanto, mesmo tendo ocorrido sucessos parciais e temporários, a indústria de transformação não engendrou uma dinâmica virtuosa de crescimento e investimento. Pelo contrário, em geral esteve aquém do desempenho médio da economia.

Além disso, o impacto sobre o setor industrial da fase de instabilidades, posterior à eclosão da crise capitalista global em 2008, foi profundo. Estagnação do crescimento da produção, queda da rentabilidade e crescimento dos níveis de endividamento foram características marcantes das dificuldades enfrentadas pela indústria nacional a partir de 2011, revelando sua fragilidade decorrente da regressão vivida desde os anos 1990.

Os desafios do Brasil no que se refere ao desenvolvimento industrial na atualidade são ampliados pelas transformações em curso no mundo. No terreno da disputa entre países e empresas transnacionais pela dianteira do comércio mundial de manufaturados e de controle da fronteira tecnológica em expansão, abrem-se possibilidades, embora se exija

Países diferentes têm objetivos diferentes para perseguir a modernização de suas estruturas industriais. Países ricos e historicamente dominantes no sistema econômico mundial perseguem políticas industriais para manterem essa posição. Países subdesenvolvidos e historicamente subordinados à dinâmica econômica dirigida pelos países ricos perseguem políticas industriais como caminho para se libertarem dessa condição. Contudo, nesses países, a busca pela superação do subdesenvolvimento toma a forma de uma profunda luta política e ideológica interna

maior concentração de esforços. Por isso mesmo, a política industrial com objetivo de realizar a transformação da estrutura produtiva do Brasil, e não somente gerar benefícios setoriais temporários, necessita ser progressivamente alicerçada em elementos que extrapolam seu domínio estrito, como a construção de hegemonia social e política para persegui-la por um longo período de tempo e a criação de um regime macroeconômico pró-desenvolvimento.

3.1 POLÍTICA INDUSTRIAL ORIENTADA PELAS NECESSIDADES DO POVO BRASILEIRO

Existe um ponto pouco considerado no debate sobre política de desenvolvimento econômico no Brasil que é a formação da base social de sustentação dessa política na atualidade. Esse foi um elemento decisivo para o sucesso do período nacional-desenvolvimentista, em que a hegemonia ideológica estava ao lado do desenvolvimento. A hegemonia da ideologia econômica do país na atualidade foi paulatinamente sendo conquistada pela burguesia financeira. A operação Lava Jato mobilizou-se em torno do ataque aos vetores da política industrial brasileira naquele período, em particular o papel da Petrobras e dos setores de engenharia e construção civil. Como já mencionado, a atuação do BNDES a serviço da indústria nacional durante os governos progressistas de Lula e Dilma tornou-se foco de uma campanha com o objetivo de conquistar a opinião pública para a versão de que a ação governamental a favor da indústria nacional era somente um subterfúgio para a corrupção.

Esses episódios expressam a posição de setores com forte poder econômico e político na sociedade brasileira e também estrangeiros. Países diferentes

têm objetivos diferentes para perseguir a modernização de suas estruturas industriais. Países ricos e historicamente dominantes no sistema econômico mundial perseguem políticas industriais para manterem essa posição. Países subdesenvolvidos e historicamente subordinados à dinâmica econômica dirigida pelos países ricos perseguem políticas industriais como caminho para se libertarem dessa condição. Contudo, nesses países, a busca pela superação do subdesenvolvimento toma a forma de uma profunda luta política e ideológica interna.

Portanto, em cada etapa histórica, a política industrial deve assumir a forma mais adequada para reunir em torno de si o maior leque possível de apoio entre as classes sociais do país. Isso é necessário porque a transformação da estrutura produtiva do país pressupõe modificar a institucionalidade que molda o funcionamento da economia e os fluxos de renda e riqueza gerados nos países. No caso do Brasil, isso se relaciona com a alteração da engrenagem econômica que beneficia enormemente a burguesia financeira, bem como a burguesia agrária.

A formação de um bloco social e político em defesa do desenvolvimento industrial do Brasil é ainda mais desafiador na atualidade por causa da regressão industrial vivida pelo país nas últimas décadas e da convergência de opiniões entre setor financeiro e industrial em aspectos-chaves da política econômica. A regressão industrial no país se traduz atualmente em um baixo peso político e ideológico do setor industrial tanto no Parlamento quanto na imprensa. O setor empresarial da indústria nacional não tem estruturas institucionais comparáveis, por exemplo, à bancada ruralista no Congresso ou à influência do setor financeiro sobre a imprensa privada. Essa posição política e ideológica do empresariado industrial no país não é algo natural, mas parte da vitória da estratégia neoliberal no país desde os anos 1990.

Entretanto, há também, por parte da representação dos empresários industriais, uma convergência de opinião com o setor financeiro em torno do papel da política fiscal. De modo geral, ambos defendem que a política de austeridade fiscal é condição necessária para estabilidade econômica, redução das taxas de juros e atração do capital internacional. Exemplo nítido dessa convergência é a defesa do teto de gastos realizada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) “para coibir a tendência de gastos excessivos por parte do poder público” (CNI, 2022). Para a CNI, graças ao teto de gastos foi possível levar o “gasto com pessoal e encargos sociais do governo federal para a mínima histórica” (CNI, 2022) e gerar uma redução dos juros exigidos pelo mercado financeiro nos títulos do Tesouro. Ou seja, a burguesia industrial reforça o coro que pressiona a manutenção dos gastos e investimentos públicos sob permanente escrutínio dos detentores dos títulos da dívida pública brasileira — estes sim os reais beneficiados com a austeridade fiscal.

Essa convergência de opiniões expressa, por sua vez, o domínio da burguesia financeira sobre a dinâmica econômica do país. Como a burguesia financeira possui um regime macroeconômico que funciona a seu favor desde os anos 1990, cria-se a percepção de que é natural que somente por meio da aceitação de suas condições seja possível gerar o ambiente macroeconômico e de acesso a financiamento requeridos pelo setor industrial. Isto é, os interesses particulares da burguesia financeira aparecem como os interesses de todos.

Em virtude da regressão industrial vivida pelo país e do menor poder político e ideológico da burguesia industrial, a construção da base social para o desenvolvimento nacional necessita ser ampliada para outros setores sociais. É nesse ponto que a forma assumida pela política industrial se torna muito relevante. Essa forma deve expressar os anseios da maioria da

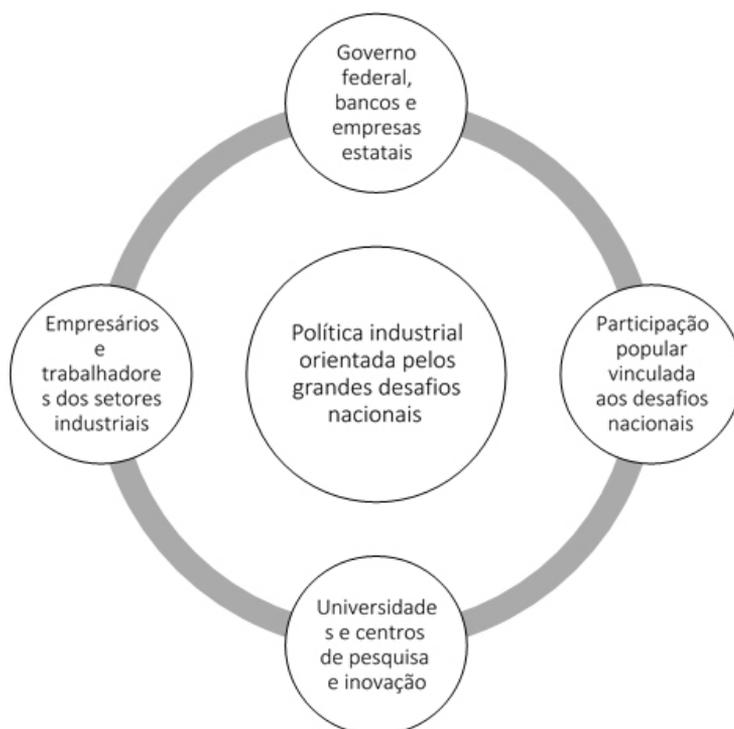
A integração das classes populares à luta pelo desenvolvimento é elemento necessário para enfrentar o poder estrutural da burguesia financeira (Winters, 1994), que foi ampliado pelas reformas liberais realizadas a partir de 2016

população brasileira pela transformação estrutural da sua condição de vida, pois é preciso conquistar os trabalhadores e as classes populares de modo geral para a luta pelo desenvolvimento produtivo na atualidade. Vale dizer, a política industrial deve explicitamente ter como objetivo a transformação social e a redução da grave desigualdade socioeconômica existente no país.

A integração das classes populares à luta pelo desenvolvimento é elemento necessário para enfrentar o poder estrutural da burguesia financeira (Winters, 1994), que foi ampliado pelas reformas liberais realizadas a partir de 2016. O poder estrutural da burguesia financeira diz respeito à posição chave que ocupa no capitalismo ao controlar os fluxos de crédito e financiamento de empresas e governos, essenciais para o funcionamento de todo o sistema. Esse poder estrutural gera um poder de ameaça e constrangimento sobre os gover-

nos. Portanto, reduzir esse poder deve ser um objetivo permanente a fim de abrir espaço para a coordenação pública do desenvolvimento.

Figura 1 — Atores necessários à estratégia industrial na atualidade



Fonte: Elaboração própria.

Foto: Rovena Rosa/Agência Brasil



Centrais sindicais fazem protesto contra juros altos em São Paulo, junho de 2023

Contudo, esse é um processo paulatino e cada tentativa de redução de seu poder estrutural será respondida pela burguesia financeira com ameaças como aumento das taxas de juros, redução da oferta de crédito, piora nas condições de financiamento da dívida pública, fuga de capitais, queda no valor de mercado das empresas de capital aberto, desvalorização cambial e aumento da inflação. Logo, para abrir caminho para transformações mais significativas no funcionamento da economia, deve-se necessariamente diminuir o poder de ameaça da finança. Para isso, o poder estrutural do Estado sobre a economia deve ser ampliado. Mas, para ampliá-lo, é necessário exercer uma força em sentido contrário à força exercida pela finança sobre o governo progressista. E, para isso, é preciso ampliar a pressão popular por transformação social que sustente as iniciativas de reformas econômicas (Naqvi, 2021). Ou seja, estratégia nacional de desenvolvimento e mobilização popular são indissociáveis.

Compreende-se, assim, o papel determinante das empresas e dos bancos públicos. A ampliação do raio de ação desses instrumentos contribui para diminuir a dependência do país em relação às fontes privadas de financiamento e decisões privadas de investimento, logo diminui o poder estrutural da finança, abrindo, desse modo, espaço para maior coordenação pública do desenvolvimento. Porém, ações nessa direção serão respondidas com contra-ataque econômico e político/ideológico da burguesia financeira, então não basta a viabilidade econômica de ampliar a coordenação pública do desenvolvimento. É também necessário haver força política na sociedade para defender as medidas nessa direção, isolando progressivamente a burguesia financeira.

Felizmente, ganhou terreno nos anos recentes, entre pesquisadores ligados às entidades de representação de trabalhadores e de empresários, a concepção de política industrial guiada por “missões” (CNM *et al.*, 2023; CNI, 2023). Esse é um passo importante na direção de superar a visão fragmentada de política industrial. Mesmo entidades empresariais do setor industrial passaram a defender essa formulação, apesar de usarem o termo *missão* mais como um rótulo novo do que como uma concepção nova de política industrial. O próprio Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), recentemente retomado pelo governo Lula, absorveu essa visão na formulação das diretrizes para a política industrial do governo. No que se refere às sete “missões” elencadas pelo CNDI, pode-se dizer que pelo me-

nos cinco delas refletem essa concepção de política industrial como instrumento de transformação social?

Contudo, esse é somente o primeiro passo. É preciso consolidar esse caminho como um novo paradigma de política industrial orientada para enfrentar os grandes desafios nacionais (Gadelha, 2016), como erradicação da fome e alimentação saudável, sistema de saúde pública universal e de qualidade, mobilidade urbana moderna nas grandes cidades e acesso a saneamento para todos. E isso requer a criação de novos canais que mobilizem a sociedade para a elaboração e o acompanhamento da política industrial em diferentes níveis. A Figura 1 esquematiza essa concepção de que, na atualidade, a estratégia de desenvolvimento nacional precisa engajar as classes populares em sua elaboração e acompanhamento como fator determinante para o êxito dessa estratégia.

A disputa entre setores e subsetores industriais pressionará permanentemente a política industrial na direção da fragmentação. Esse é o pior dos caminhos, pois torna a política industrial crescentemente compensatória das fragilidades enfrentadas pela estrutura produtiva existente no país, enquanto o objetivo principal da política industrial deve ser induzir a transformação dessa estrutura, ou seja, induzir o surgimento de setores novos e mais dinâmicos que, por definição, têm menor poder de barganha em comparação aos setores já estabelecidos.

Consolidar os grandes desafios nacionais como guia e objetivos centrais da política industrial é uma tarefa essencial da atualidade. Ao incluir esses desafios na própria razão de ser da política industrial, internalizam-se também os setores sociais mobilizados pelo enfrentamento a esses desafios, logo tornando-os interessados no sucesso da política industrial e passando, assim, a defendê-la. Trata-se de um caminho para reconstruir a base social em defesa da estratégia de desenvolvimento nacional, enraizando-a nas históricas demandas do povo brasileiro.

A título de exemplo, um caminho de início poderia ser a inclusão do tema do desenvolvimento industrial vinculado à transformação social nas pautas de discussão das conferências setoriais e nos conselhos governamentais com representação popular. Também poderiam ser criados comitês — com participação do poder público e da sociedade civil — de acompanhamento das metas da política industrial por estados e municípios. A busca por internalizar a participação das classes populares na política de desenvolvimento indicará os caminhos à criação da institucionalidade e instrumentos necessários.

3.2 POLÍTICA INDUSTRIAL E REGIME MACROECONÔMICO

Nos primeiros governos Lula e no governo Dilma, desde o lançamento da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) em 2004, passando pela Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) em 2008 e chegando ao Plano Brasil Maior (PBM) lançado em 2011, a política industrial recuperou instrumentos e capacidade de coordenação estatal (Szapiro; Vargas; Cassiolato, 2016), mas foi se tornando menos orientada estrategicamente, particularmente no PBM (Gadelha, 2016). Essa diminuição da dimensão sistêmica estava associada à necessidade de medidas compensatórias para os mais diversos setores industriais negativamente impactados pelas consequências do regime macroeconômico vigente no país desde o final dos anos 1990.

2 As duas exceções são os eixos “Transformação digital da indústria” e “Tecnologias críticas para a soberania e a defesa nacionais”.

Regime macroeconômico é o quadro institucional sob o qual se realiza a política macroeconômica. É esse regime que dita as possibilidades e os limites da ação de cada governo na gestão da política macroeconômica. Por exemplo, a política monetária deve ser realizada obrigatoriamente no interior dos limites do regime de metas de inflação. Ocorre que o regime macroeconômico por si só já contém implicitamente uma estratégia nacional, no caso do regime atual no Brasil, antidesenvolvimento. Portanto, ainda que esse regime macroeconômico brasileiro permita alguma margem para uma política macroeconômica menos restritiva, seu modo de funcionamento é inerentemente liberal e pró-finança. Não restam dúvidas de que o regime macroeconômico vigente no Brasil foi um dos maiores obstáculos para o sucesso da política industrial nos governos Lula I e II e no governo Dilma. O antagonismo entre regime macro e política industrial acabou sobrecarregando esta última com um peso que ela jamais conseguiria contrabalancear (Cano; Silva, 2010).

De lá para cá, o regime macroeconômico tornou-se mais restritivo ao desenvolvimento. Agora, existem mais uma regra fiscal e a autonomia do Banco Central. Deve-se acrescentar as maiores restrições à atuação do BNDES, que também conformam um quadro institucional de menor margem para a atuação estatal na estrutura de financiamento do país. Diante desse quadro, a política industrial necessita ser conduzida de modo mais estratégico. O CNDI deveria assumir-se como instrumento de formulação de caminhos para alteração do regime macroeconômico no país, pois isso impacta diretamente a política industrial. Uma vez que essa alteração requer um acúmulo de forças políticas e sociais de longo prazo, é fundamental que se comece o quanto antes.

Por exemplo, no regime de metas de inflação, é absolutamente pertinente que se elevem o centro e os intervalos da meta. O regime monetário no país entre 2005 e 2018 estabelecia uma meta de inflação de 4,5% ao ano e um intervalo de 2% para cima e para baixo (entre 2006 e 2018). Isso não significou descontrole inflacionário e ampliava o espaço para a ação estatal na indução do crescimento econômico. Na atualidade, elevar a meta de inflação permitirá ao próprio BC suavizar os ciclos de taxas de juros, mesmo que os agentes financeiros privados resistam inicialmente.

Também é preciso rever medidas institucionais realizadas sob o paradigma liberal dos anos 1990. Por exemplo, o Conselho Monetário Nacional (CMN), responsável pela aprovação do regime de política monetária do país e pela política de crédito, é composto atualmente de três integrantes: ministro da Fazenda, ministro do Planejamento e presidente do BC. Contudo, até 1994, o CMN era constituído por mais representantes, como os presidentes do BNDES, BB e CEF, ministros da Indústria e Comércio, do Trabalho e representantes das classes trabalhadoras. Esta última representação havia sido instituída pelo decreto 94.303, de 1º de maio 1987, no governo José Sarney.

Um desses “representantes das classes trabalhadoras”, como dizia o decreto, foi Lourenço Ferreira do Prado, então presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Empresas de Crédito (Contec). Mas, com a medida provisória (MP) 542 de 1994, que se tornou a lei 9.069 de 1995 no governo FHC, todas essas representações foram extintas. Uma nova composição mais plural do CMN faria muito bem ao debate nacional sobre os rumos da institucionalidade que governa alavancas chave da política econômica do país. Existem diversos aspectos da realidade econômica, e, mesmo em um governo progressista, é fundamental que os diferentes pontos de observação sejam considerados. Por exemplo, dada a experiência do BNDES no financiamento de longo prazo, para a indústria de transformação, seria benéfico

A dimensão regional do desenvolvimento industrial emerge, necessariamente, no Brasil, por causa de suas enormes disparidades regionais, que também se manifestam no interior de cada estado. Portanto, uma política industrial vinculada aos desafios nacionais precisa responder ao enfrentamento da redução da desigualdade socioeconômica regional do país

para o CMN se contasse com esse conhecimento para formular diretrizes que induzissem o setor financeiro privado a também se mover na direção do financiamento do investimento.

Essa formulação de alternativas ao regime macroeconômico vigente no país deve também abarcar a nova regra fiscal, chamada novo arcabouço fiscal. Isso porque a grande conquista da aprovação dessa nova regra foi retirar a antiga regra da Constituição, podendo agora ser revista democraticamente. Pelo menos um ponto de influência mais direta sobre a estrutura produtiva do país — e, portanto, de interesse da política industrial — deve entrar na discussão de aperfeiçoamentos da nova regra. Trata-se do espaço para o crescimento do investimento público. A nova regra fiscal estabelece que o montante de recursos que ultrapassar o teto da meta anual de superávit primário poderá ser, no ano seguinte, destinado ao investimento público.

Ou seja, se o governo alcançar a meta de superávit primário — o que por si só é desafiador neste momento —, mas não atingir seu teto, não haverá deslocamento de recursos para o investimento público. Essa regra necessita ser revista de modo que os recursos a serem destinados ao investimento público sejam pelo menos todos aqueles que ultrapassarem o centro da meta de superávit primário, e não somente seu teto. Desse modo, a nova regra fiscal estará em maior sintonia com as necessidades de desenvolvimento produtivo do país.

Em síntese, a formulação e a implementação da política industrial no presente não devem ser indiferentes ao regime macroeconômico do país e à necessidade de construção da base social de defesa dessa política. Isso significa perseguir o horizonte da construção de uma estratégia nacional de desenvolvimento em que a política industrial é um de seus pilares de sustentação, pois esse é o caminho necessário para a efetivar transformação estrutural da economia brasileira.

4 PROPOSTAS PARA A CONSTRUÇÃO NA NOVA INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA

4.1 FINANCIAMENTO PÚBLICO

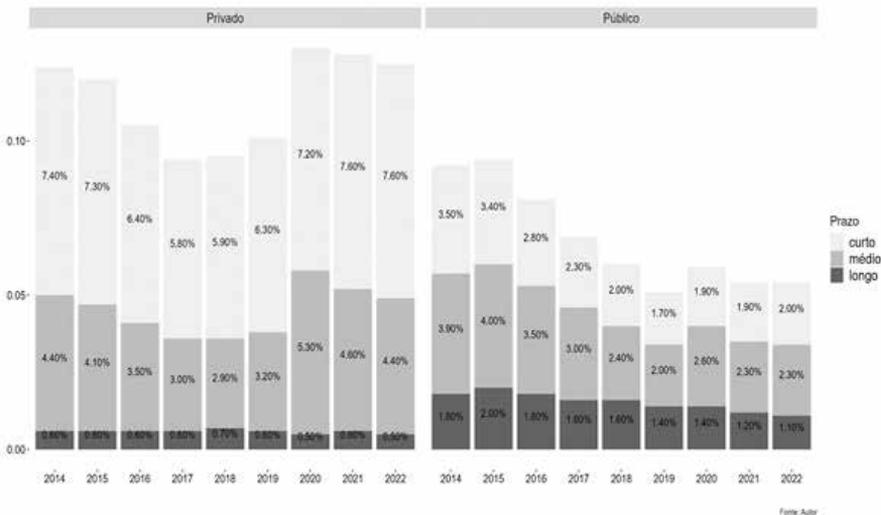
A retomada do papel do Estado no financiamento da mudança produtiva estrutural do país está no núcleo das necessidades atuais. A drástica redução do papel do BNDES e os

objetivos privatizantes dos governos anteriores em relação aos bancos públicos quebraram uma das alavancas principais da atuação do Estado na economia brasileira. Um conjunto de fatores faz com que a participação dos bancos privados no financiamento de longo prazo no país seja muito inferior à dos bancos públicos.

O Gráfico 2 mostra a participação das operações de crédito bancários no PIB em cada faixa de prazo de vencimento das operações: curto (até 1 ano), médio (entre 1 e 5 anos) e longo (acima de 5 anos). O gráfico também separa as operações de bancos privados e públicos. Foram excluídos da amostra o BNDES e os bancos regionais de desenvolvimento para captar, ainda que imprecisamente, o papel dos demais bancos no financiamento. O que se vê é que, em primeiro lugar, ocorreu um encolhimento da participação das operações dos bancos públicos no PIB a partir de 2016 em todas as faixas de prazo.

Em segundo lugar, a participação no PIB dos empréstimos de longo prazo dos bancos públicos até 2016 era cerca de três vezes maior que a participação dos bancos privados. Essa diferença se reduz no período seguinte, que coincide com a fase de queda drástica dos desembolsos do BNDES — e, portanto, queda dos empréstimos dos bancos comerciais realizados com recursos repassados por aquele banco —, mas ainda é de pelo menos duas vezes maior a participação dos bancos públicos. Por fim, nota-se a maior especialização dos bancos privados nos empréstimos de curto prazo, com participação no PIB sempre muito superior à dos bancos públicos.

Gráfico 2 — Participação do crédito no PIB por maturidade. Bancos públicos e privados, exceto bancos de desenvolvimento



Fonte: Elaboração própria com dados do IFData (Banco Central).

Não há, portanto, substituição dos empréstimos de longo prazo dos bancos públicos pelos dos bancos privados. O sistema precisa ser compreendido como complementar, em que a função dos bancos públicos é crucial no financiamento do investimento que requer prazos maiores.

O BNDES em particular deve assumir como missão fundamental o financiamento de longo prazo em subsectores e produtos definidos estrategicamente pela política industrial,

mas há outras medidas importantes a serem tomadas para impulsionar o papel da instituição na busca da nova industrialização. Em primeiro lugar, voltar a praticar taxas de juros abaixo do mercado, à semelhança da TJLP, de modo direcionado, sobretudo aos elos-chaves necessários para a adensar a estrutura produtiva nacional. Em segundo lugar, deve ser revista a obrigatoriedade de repasse de dividendos de mínimo de 25% do lucro líquido do banco para a União. Reduzir esse percentual reforçará a capacidade de ampliação de desembolsos no banco. Bancos de desenvolvimento de outros países, como o KfW alemão e outros, não possuem valores mínimos obrigatórios de repasse.

Em terceiro lugar, o BNDES deve ser autorizado a emitir títulos destinados ao financiamento do desenvolvimento a fim de atrair a riqueza acumulada no país para esse fim. Assim como os bancos comerciais emitem as Letras de Crédito Agrícolas (LCA), que criam uma fonte mais estável de financiamento do setor agropecuário — mesmo nessa fase de alta taxa Selic, pois são a ela indexadas —, o BNDES poderia captar recursos privados por meio de uma letra de crédito destinada ao setor industrial. Também devem ser criadas debêntures incentivadas para o setor industrial como mecanismo de captação de recursos privados no mercado de capitais.

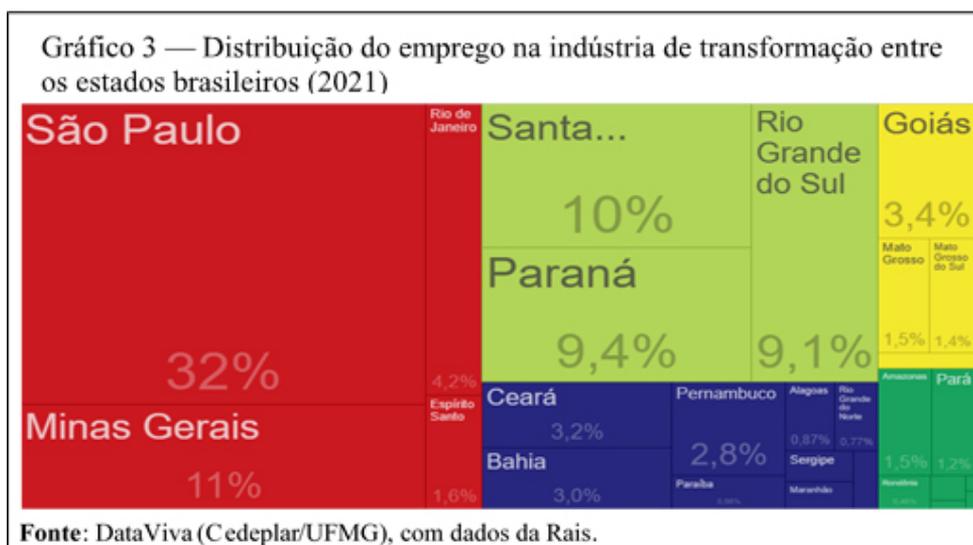
Por fim, é preciso regulamentar devidamente os empréstimos do Tesouro ao BNDES via emissão de títulos públicos. Essa fonte de recursos foi fundamental para o banco elevar sua atuação nos governos Lula e Dilma. Contudo, desde 2021, o Tribunal de Contas da União (TCU) considera essa operação irregular. Um ambiente regulatório específico para o BNDES em virtude de sua missão estratégica precisa ser reconstruído. A regulação a que os outros tipos de bancos estão sujeitos para assegurar estabilidade ao sistema financeiro, a partir dos acordos de Basileia, não deve se estender automática e acriticamente ao BNDES, pois limita desnecessariamente sua margem de atuação (Martins; Torres Filho, 2023).

4.2 DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A dimensão regional do desenvolvimento industrial emerge, necessariamente, no Brasil, por causa de suas enormes disparidades regionais, que também se manifestam no interior de cada estado. Portanto, uma política industrial vinculada aos desafios nacionais precisa responder ao enfrentamento da redução da desigualdade socioeconômica regional do país. Sem considerar explicitamente essa dimensão, corre-se o risco de amplificar as desigualdades, uma vez que, entre outras razões, a concentração industrial em algumas localidades exerce atração sobre novos empreendimentos.

O Gráfico 3 mostra uma das dimensões da histórica concentração industrial do país. Em 2021, 76% dos empregos na indústria de transformação estavam nas regiões Sudeste e Sul. Nordeste (13%), Centro-Oeste (6,6%) e Norte (3,5%) somados concentram os outros 24%. Merece ressalva o fato de que, em aproximadamente 20 anos (2003 a 2021), a região Nordeste cresceu em cerca de 300 mil a quantidade de empregos nesse setor, mais que a região Centro-Oeste, líder da produção agrícola do país, que cresceu em cerca de 250 mil empregos.

A região Sudeste cresceu em torno de 750 mil empregos no período, e a região Sul, em cerca de 500 mil, de modo que a participação dessas duas regiões somadas no emprego industrial do país permaneceu próxima da estabilidade. Esse crescimento do emprego industrial se concentrou no período entre 2003 e 2013. Desde então, ocorreu redução em todas as regiões, exceto no Centro-Oeste, que, após queda entre 2013 e 2016, voltou a crescer em



seguida, chegando em 2021 levemente acima da quantidade de emprego industrial apresentada em 2013.

Ainda que, atualmente, setores de serviços modernos também possuam empregos com remunerações acima da média, um dos principais vetores para o surgimento desses serviços é a presença da própria indústria de transformação, que demanda esses serviços. Logo, o desenvolvimento industrial das regiões contribuirá para a elevação dos empregos de maiores remunerações também nos serviços, difundindo, assim, o ganho salarial pela economia.

Em cada frente de atuação da política industrial, é preciso analisar seu potencial de contribuição para o desenvolvimento das regiões menos industrializadas do país. Deve se considerar, por exemplo, quais produtos industriais demandados pelo Complexo Econômico e Industrial da Saúde (Ceis) podem ser produzidos atualmente ou no futuro próximo (dadas as capacidades atuais de cada local) pelos estados que não pertencem às regiões Sul e Sudeste.

Identificados os gargalos e as potencialidades de cada estado, é necessário mobilizar os instrumentos. Nessa dimensão, é preciso reforçar e direcionar a atuação dos bancos regionais de desenvolvimento no rumo da diversificação produtiva dos estados, gerando um sentido estratégico no interior da política industrial para o Sistema Nacional de Fomento (SNF). A capacidade técnica desses bancos deve ser reforçada para que atuem ativamente na elaboração de projetos para a industrialização regional. Nessa mesma direção, deve ser considerada a mobilização das universidades públicas e Instituto Federais de Ensino Técnico (Ifets) para o apoio técnico ao setor produtivo dos estados, sempre direcionados pela política industrial, construindo-se um programa de extensionismo produtivo regional (Antunes *et al.*, 2023). Essa medida possibilitará maior interação entre instituições de ensino e setor produtivo com potencial de retroalimentação, ampliando-se o potencial de nossas interações.

A realização da integração da política industrial nacional com o desenvolvimento regional requererá o desenvolvimento de capacidades novas de planejamento e coordenação do Estado brasileiro e dos governos estaduais. De início, seria pertinente induzir, por meio de incentivos concretos por parte do governo federal, a construção de políticas industriais

estaduais em sintonia com a política industrial nacional. A experiência de política industrial realizada no Rio Grande do Sul (Antunes Jr. *et al.*, 2017) entre 2011 e 2014 pode servir de referência. Os planos estaduais também devem se utilizar da estratégia de envolvimento social em sua elaboração e acompanhamento. Assim, se estimulará a interação institucional e técnica nos dois níveis da federação, gerando uma trajetória de aprendizado de coordenação da política industrial como uma rede distribuída pelo país.

4.3 INTEGRAÇÃO COM A AMÉRICA LATINA

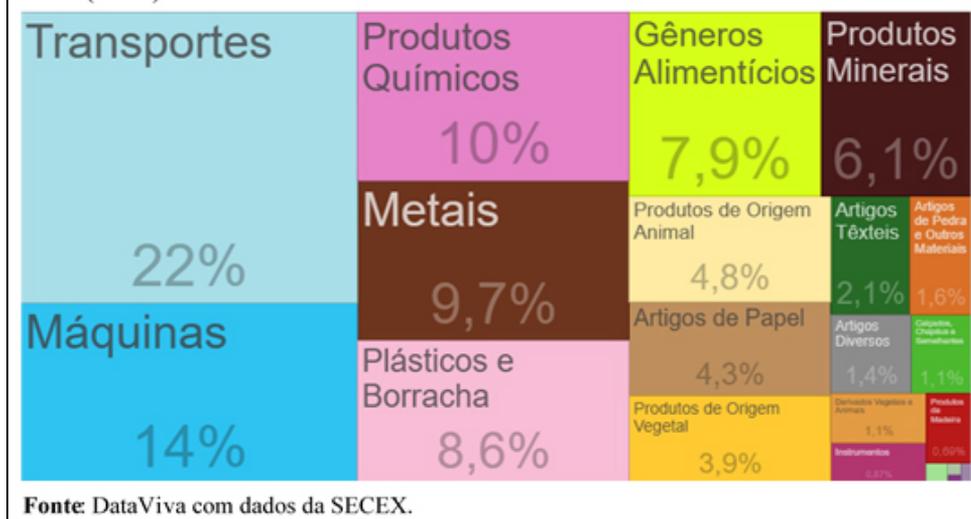
A interação do Brasil com a América Latina e a América do Sul em particular interessa à política industrial. A Ásia tem enorme peso nas exportações brasileiras, representando 54% do total exportado em 2020. Contudo, 75% dessas exportações estão concentradas em produtos minerais e produtos de origem vegetal ou animal. Isso explicita um papel crucial a ser desempenhado pela política de comércio exterior no interior da política industrial, de modo a abrir espaço para exportações industriais do país para o continente asiático.

Do mesmo modo, o acordo Mercosul-União Europeia, assim como o acordo no âmbito da OMC negociado pelo governo anterior, aprofundaria uma relação desigual e prejudicial à transformação industrial do Brasil, criando impactos negativos para a geração de empregos de maior remuneração. No acordo comercial Mercosul-União Europeia, o grau de redução tarifária a ser realizada pelo Brasil é consideravelmente superior à redução a ser realizada pela União Europeia, uma vez que as exportações brasileiras para o bloco europeu já possuem tarifas baixas, ao contrário das tarifas de importação de produtos europeus pelo Brasil (Martinez, 2023). Desse modo, os ganhos para o Brasil e o bloco sul-americano seriam menores e proporcionalmente mais concentrados em bens industriais mais básicos.

Os Gráficos 4 e 5 mostram a elevada desigualdade em termos dos setores e produtos comercializados entre Brasil e Europa. Do total exportado pelo Brasil para a Europa em 2020, 75% concentrou-se em produtos de origem vegetal, animal e metais. Já das importações brasileiras vindas da Europa, 75% estão concentradas em produtos químicos, máquinas, veículos, plásticos e borrachas. Do modo como está proposto, o acordo comprimirá o espaço para as políticas de transformação industrial, reforçando esse padrão colônia-metrópole de comércio. Em particular, a estratégia de utilizar o Ceis como um dos eixos de política industrial na atualidade pode ser comprometida em razão da elevada concorrência com produtos europeus nos setores associados ao tema saúde.

Entretanto, no que se refere à América do Sul, o Brasil precisa recuperar e ampliar suas exportações industriais na região, destino importante da produção brasileira, como se vê no Gráfico 6. Das exportações do Brasil para a América do Sul, ainda 46% se concentram em transportes, máquinas e produtos químicos. Acontece que as exportações industriais brasileiras para a região apresentaram uma tendência de diminuição na última década. Entre 2011 e 2020, os três principais grupos de produtos exportados pelo Brasil para a região — transporte, máquinas e produtos químicos — apresentaram, respectivamente, quedas de 31%, 49% e 33%. Naturalmente, parte das quedas se explica pelo menor crescimento econômico da região neste período, mas também está associada à maior penetração na região de produtos de outros países, em especial da China.

Gráfico 6 — Distribuição setorial das exportações do Brasil para a América do Sul (2020)



Outro instrumento de desenvolvimento regional a ser potencializado é o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), composto de 19 países-membros e que desempenha um papel relevante na região. O CAF teve participação fundamental na mobilização de recursos durante a crise global de 2008, quando os capitais privados se afastaram da região, possui uma política de empréstimo mais ágil e mais acessível que o Banco Mundial, consegue captar recursos no mercado internacional a taxas de juros mais baixas que os países-membros isoladamente e tem um percentual considerável de recursos levantados nas moedas dos países-membros (Grabel, 2017). Nessa nova rodada de revitalização dos bancos multilaterais de desenvolvimento, em que se incluem o banco dos Brics (NBD) e outros, sobretudo na Eurásia, a América Latina também pode aproveitar o momento e reforçar o CAF para a realização de obras de infraestrutura que integrem a região e gerem demanda para a produção industrial local.

4.4 VALORIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DE DESEMPENHO DAS EMPRESAS NACIONAIS

Um importante gargalo da estrutura industrial brasileira é a elevada dependência em relação às empresas estrangeiras que atuam no país. Essa é uma marca da nossa industrialização, que, a partir da segunda metade da década de 1950, ocorreu em grande medida subordinada à presença de grandes empresas estrangeiras líderes em cada setor (Possas, 1983). Essa característica se aprofundou desde os anos 1990, com rodadas de desnacionalização (Sarti; Laplane, 2002). A paisagem industrial brasileira é formada por poucas grandes empresas (quase um quarto do valor da transformação industrial (VTI) em 2019 era gerado pelas oito maiores empresas, segundo o IBGE) e muitas empresas de micro e pequeno portes com condições financeiras e tecnológicas muito mais adversas, portanto, com menor capacidade competitiva e de inovação.

Evidentemente, o fortalecimento das empresas nacionais é um dos objetivos da política industrial. Assim, é preciso realizar medidas que incentivem e exijam desempenho das

Entre os instrumentos de política industrial de apoio às empresas para ampliarem as atividades de inovação, deve-se priorizar as compras públicas e as subvenções em detrimento das isenções fiscais. As duas primeiras medidas têm a característica de dotar o Estado do poder de induzir o esforço de inovação tecnológica das empresas privadas na direção estrategicamente definida pela política industrial

empresas, visto que a justificativa para o apoio público às empresas privadas está associada a um ganho para o país, que, portanto, precisa ser claramente definido e mensurado.

A exemplo de outros países com maior desenvolvimento industrial, o Brasil deve perseguir a ampliação da participação das empresas de médio porte na sua estrutura industrial (que atualmente representam 1% do total) (FDC, 2022). Em particular, deve-se buscar o crescimento das empresas industriais e de serviços prestados a outras empresas, pois são os que proporcionam maiores ganhos de produtividade (Pereira; Missio; Jayme Jr., 2020). Outra vantagem das empresas de médio porte em relação às de grande porte é seu menor envolvimento com a esfera financeira de acumulação, sendo menos negativamente impactadas pela pressão de distribuição de lucros e dividendos no curto prazo e, assim, podendo direcionar maior parcela de lucros para o investimento. Estudo da Fundação Dom Cabral (FDC) mostrou que as empresas de médio porte no Brasil com maior crescimento nos últimos anos reinvestiram entre 40% e 50% de seus lucros.

Entre os instrumentos de política industrial de apoio às empresas para ampliarem as atividades de inovação, deve-se priorizar as compras públicas e as subvenções em detrimento das isenções fiscais. As duas primeiras medidas têm a característica de dotar o Estado do poder de induzir o esforço de inovação tecnológica das empresas privadas na direção estrategicamente definida pela política industrial. Isto é, o Estado orienta as atividades de inovação garantindo demanda futura para produtos específicos e destinando recursos para as atividades de interesse específico, e não somente a partir de uma medida genérica de gasto em inovação a partir da qual as empresas teriam direito à isenção fiscal. Associada a essa medida está a necessidade de garantir que, no acordo Mercosul-União Europeia, o Brasil não perca soberania para a utilização das compras públicas como instrumento de indução da nova industrialização.

Para fortalecer a empresa nacional, é necessário também rever a revogação do artigo 171 da Constituição, que definia o conceito de empresa brasileira de capital nacional. Esse artigo garantia ao Estado brasileiro o poder de realizar políticas de fomento exclusivamente para empresas de controle totalmente nacionais. Essa possibilidade é importante diante da

evidência histórica de que os países que obtiveram sucesso em sua modernização industrial se apoiaram majoritariamente em suas empresas nacionais. Esse artigo foi revogado pela emenda constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995, portanto durante o período da fracassada tentativa de realizar uma modernização produtiva baseada no desmonte dos instrumentos estatais de indução do desenvolvimento nacional.

É importante mencionar que, com a aprovação da reforma tributária, será dado um passo importante para o fortalecimento das empresas industriais no país, ainda que a reforma beneficie todas as empresas, não somente as nacionais. A tributação sobre o valor adicionado, conforme estabelece a reforma, significará na prática uma redução da tributação sobre as empresas industriais, pois se eliminará a tributação indevida em cascata que afeta proporcionalmente mais as cadeias produtivas mais longas, como é o caso dos produtos industriais.

Por fim, é preciso criar indicadores de desempenho das empresas apoiadas pelas medidas de política industrial e um processo de acompanhamento para o êxito dos apoios concedidos. O caráter desses indicadores não é punitivo, mas de permitir avaliações e correções de rotas de modo a atingir o objetivo esperado. Contudo, mecanismos de revisão dos apoios recebidos em casos em que o andamento dos projetos esteja claramente em discordância com os interesses da política industrial também devem ser previstos.

4.5 INFRAESTRUTURA

Recuperar o crescimento do investimento em infraestrutura no Brasil se tornou urgente. O investimento total em infraestrutura, público e privado, em 2020 foi 32% menor que o pico de 2014. O investimento anual atual é cerca de 2,5 vezes abaixo do investimento necessário estimado para superar os gargalos de infraestrutura de país. O valor anual estimado necessário é de R\$ 284 bilhões por dez anos, mas o investimento atual está em R\$ 123 bilhões. No Brasil, em 2015, o investimento em infraestrutura como participação do PIB era de 2%, menor que o da Colômbia (6%), do Chile (6%), da África do Sul (6%), da Índia (5%) e da Argentina (3%) (Rocha; Ribeiro, 2022).

Para enfrentar esse cenário, é preciso um conjunto de medidas, mas se destacam duas. A primeira é reverter a retirada do BNDES do financiamento da infraestrutura realizada pelos governos anteriores. O aumento do investimento privado nesse setor nos últimos anos, passando de 60,6% para 73,7% entre 2014 e 2020, não foi capaz de compensar a drástica redução da participação pública, mesmo com os incentivos tributários nas debêntures incentivadas e recorde de baixa na taxa Selic. No caso do BNDES, os valores caíram de R\$ 123,7 bilhões para R\$ 20,9 bilhões em investimentos entre 2010 e 2019 (Frischtak *et al.*, 2022).

O Brasil já se encontra atualmente com uma proporção de investimento privado em infraestrutura razoavelmente acima da média dos países ricos e subdesenvolvidos, ou seja, há claramente um déficit de investimento público em infraestrutura no país. Além disso, o capital privado se direciona para o financiamento de projetos já maduros, com fluxos de caixa estáveis (Rocha, 2020), em especial no setor de energia elétrica. Para realizar investimentos novos, é crucial recuperar o investimento público. O Novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) prevê investimentos de 1,7 trilhão de reais, sendo projetados cerca de 36% em recursos privados (R\$ 612 bilhões). É um programa abrangente que requer elevada capacidade de planejamento e execução, bem como que o investimento público assuma a dianteira para atrair o investimento privado.

Foto: Lula Marques/Agência PT



Ato contra a PEC 241 no auditório Nereu Ramos na Câmara dos Deputados. Brasília, outubro de 2016

É preciso corrigir o erro dos governos anteriores de conceber o investimento público e o privado como concorrentes. O investimento privado via mercado de capitais é um instrumento voltado principalmente para o alongamento dos passivos das empresas e para a realização de fusões e aquisições. Não é da lógica de funcionamento do mercado de capitais, sobretudo na etapa atual do capitalismo de dominância da esfera financeira sobre as estratégias das grandes empresas, o investimento novo e arriscado. Sobretudo em infraestrutura, há um conjunto amplo de riscos e incertezas em um novo projeto.

A segunda medida estratégica para a retomada do crescimento do investimento em infraestrutura é ampliar a capacidade de planejamento e elaboração de projetos do setor público. Diferentemente do projeto de lei 2.646 de 2020, em tramitação no Senado Federal, que propõe uma nova rodada de incentivos fiscais para ampliar o investimento privado em infraestrutura, a ampliação dá maior segurança quanto ao retorno dos recursos investidos é um gargalo muito mais estratégico a ser enfrentado para esse fim.

Nesse aspecto, deve-se persistir na construção do sistema de planejamento integrado (Silva Filho; Pompermayer, 2022) como forma de, a médio prazo, o Estado brasileiro alcançar um novo patamar em termos de eficiência na elaboração e execução de projetos de infraestrutura que demandam elevada capacidade técnica. Deve-se também amadurecer o modelo de financiamento de infraestrutura via *project finance*, em que o próprio fluxo de caixa futuro e ativos dos projetos são utilizados como garantias para o pagamento aos compradores das debêntures, e não outras formas colaterais, de modo a reduzir os riscos de retorno aos investidores e incentivar a destinação de recursos para o financiamento de novos projetos. Por fim, deve-se reforçar mecanismos para a contratação de projetos de infraestrutura que considerem, além do preço, critérios de qualidade e capacidade técnica.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A retomada da política industrial pelo governo Lula recoloca o Brasil na mesma direção de dezenas de países no mundo que perseguem ativamente a modernização de suas estruturas produtivas por meio da ampla ação estatal. No caso brasileiro, esse desafio se reveste de urgência por causa da regressão industrial em curso nas últimas três décadas e dos

consequentes efeitos negativos sobre a capacidade de o país superar estruturalmente suas graves desigualdades socioeconômicas, que demandam um processo prolongado de desenvolvimento econômico.

A incontornável necessidade de realizar uma política de transformação industrial bem-sucedida no país impõe encontrar caminhos no interior de um quadro institucional mais estreito para a realização da coordenação pública das alavancas do processo econômico em decorrência das alterações significativas ocorridas desde o golpe de 2016, como discutido na seção 2 deste trabalho. Nos governos Temer e Bolsonaro, foram fechados os principais canais utilizados pelos governos progressistas entre 2003 e 2016 para reorientar o padrão de funcionamento da economia brasileira prevaiente desde as reformas liberais da década de 1990. Portanto, é preciso reabrir esses canais e buscar novos.

Diante do cenário atual, surge a necessidade de se construir um amplo apoio político e social em torno de uma estratégia de desenvolvimento para o país que busque sintonizar a política industrial com as demais dimensões do processo econômico, em especial o regime macroeconômico. Propôs-se, neste trabalho, que a construção dessa sustentação política e social deve estar contida na própria formulação e implementação prática da política industrial. Para isso, a política industrial precisa estar direcionada prioritariamente à transformação das condições de vida das classes populares, pois é preciso construir entre essas classes o interesse em defender a estratégia de desenvolvimento nacional. Essa proposta considera implicitamente que a burguesia industrial brasileira, em virtude de sua menor influência política e ideológica em comparação com a burguesia financeira e agrária e sua parcial subordinação à burguesia financeira, não reúne sozinha as condições de ser a sustentação política e social necessária para o Estado brasileiro enfrentar a batalha pelo desenvolvimento nacional.

Por fim, este trabalho sugeriu medidas para abrir espaço à ação do Estado brasileiro na coordenação da modernização industrial do país. Em diferentes graus, todas as medidas apresentadas apontam na direção de se constituir no país uma estratégia de desenvolvimento, isto é, a construção de um quadro institucional envolvendo as diferentes áreas da ação do Estado na economia que seja coerentemente integrado. Não obstante as divergências internas, o governo Lula parece reunir convicções da necessidade dessa estratégia nacional. Conquistar vitórias nessa direção neste governo de transição é crucial, pois afinal essa é essencialmente a luta pelo socialismo no Brasil.

* Economista, mestre e doutorando em Economia pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar) da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). É economista do Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais (Ipead). Foi chefe de gabinete da Secretaria de Desenvolvimento Integrado do Governo do Estado de Minas Gerais. Este artigo é uma versão ampliada e revisada de uma parte da Nota Técnica sobre Política Industrial elaborada para a Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB).

► Texto recebido em 22 de agosto de 2023; aprovado em 15 de outubro de 2023.

- AMORIM, Rodrigo M.; LUFT, Maria Conceição M. S.; MATOS JUNIOR, José E.; SILVA, Marcio Roque S. Agenda Brasileira para a Indústria 4.0: Avaliação do Estágio de Execução das Medidas Propostas. **Revista FSA**, v. 17, n. 8, p. 20-47, 2020.
- ANTUNES, Junico; FURTADO, João; HORN, Carlos Henrique; MALDANER, Luís Felipe. **Desafios da política industrial no Brasil para 2023 e depois**, 2022.
- ANTUNES Jr., José Antônio Valle; HORN, Carlos Henrique; DE PELLEGRIN, Ivan; VAZ, Ibes Eron Alves (orgs.). **Remando contra a maré**: política industrial e desenvolvimento econômico no Rio Grande do Sul (2011-2014). Porto Alegre: Bookman Editora, 2017.
- BANDEIRA DE MELLO FILHO, Marcelo Soares; SANTOS, Diogo Oliveira. Crisis and reconfiguration: economic and political changes in the Brazilian accumulation regime in the XXI century. **Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs**, n. 33, 2022.
- BHALLA, Surjit; BHASIN, Karan; LOUNGANI, Prakash. **Macro Effects of Formal Adoption of Inflation Targeting**. International Monetary Fund, 2023.
- CÂMARA DA INDÚSTRIA 4.0. **Plano de Ação 2019-2022**, Brasília, 2021.
- CANO, Wilson; SILVA, Ana Lucia G. Política industrial do governo Lula. IE/Unicamp, **Texto para discussão**, v. 181, p. 139-174, 2010.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). Estabilidade macroeconômica essencial para o investimento. **Proposta da Indústria para as eleições 2022**, v. 20. Brasília, 2022.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Plano de Retomada da Indústria**: uma nova estratégia, focada em inovação, competitividade, descarbonização, inclusão social e crescimento sustentável. Brasília, 2023.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS METALÚRGICOS (CNM); CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT); FORÇA SINDICAL; INDUSTRIALL BRASIL; DIEESE. **Propostas para um novo ciclo de desenvolvimento industrial**, 2023.
- DE NEGRI, Fernanda.; CHIARINI, Túlio; KOELLER, Priscila; ZUCOLOTO, Graziela F.; MIRANDA, Pedro C. D.; PEREIRA, Larissa; SZIGETHY, Leonardo; RAUEN, André; LOBO, Flávio. Análise da nova Estratégia Nacional de Inovação. **Nota Técnica do IPEA**, 2021.
- FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Custo do trabalho na Indústria de transformação**. Rio de Janeiro, 2016.
- FRISCHTAK, Cláudio R.; RODRIGUES, Arthur M.; FARIA, Manuel; BELLON, Luiza; CANINI, Renata. Uma Análise do financiamento em infraestrutura e o projeto de lei das debêntures. In: SILVA, Mauro S. (org.). **Concessões e parcerias público-privadas**: políticas públicas para provisão de infraestrutura. Brasília: IPEA, 2022, p. 119-158.
- GADELHA, Carlos A. G. Política industrial, desenvolvimento e os grandes desafios nacionais. In: LASTRES, H. M.; CASSIOLATO, J. E.; LAPLANE, G.; SARTI, F (orgs.). **O futuro do desenvolvimento**: ensaios em homenagem a Luciano Coutinho. Campinas: Editora UNICAMP, 2016, p. 215-251.
- GRABEL, Ilene. **When things don't fall apart**: Global financial governance and developmental finance in an age of productive incoherence. Massachusetts: MIT Press, 2017.
- INFOMONEY. **Não estamos em momento em que expansão fiscal ajuda a economia, diz Haddad**. Brasília, 14 dez. 2022. Acesso em: 16 ago. 2023. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/politica/nao-estamos-em-momento-em-que-expansao-fiscal-ajuda-a-economia-diz-haddad/#:~:text=BRAS%C3%8DIA%20%E2%80%93%20Brasil%20n%C3%A3o%20est%C3%A1%20em%20um,n%C3%A3o%20ser%C3%A1%20pelo%20canal%20fiscal%2C%20mas%20pelo%20monet%C3%A1rio>.
- KREIN, José Dari; OLIVEIRA, Roberto Veras; FILGUEIRAS, Vitor Araújo (orgs.). **Reforma trabalhista no Brasil**: promessas e realidade. Campinas: Curt Nimuendajú, 2019.
- MARCONATTO, D.; REIS, P. M.; RIBEIRO, A.; WEGNER, D.; FALUBA, L. Empresas de médio porte: o segredo das campeãs de crescimento. **Caderno Especial de Médias Empresas** (Fundação Dom Cabral), 2022.
- MARTINS, Norberto M.; TORRES, Ernani. Regulating development banks: a case study of the Brazilian Development Bank (BNDES) (1952-2019). **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 17, n. 32, p. 50-78, 2023.
- MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES (MCTIC). **Estratégia para a transformação digital brasileira**, Brasília, 2018.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES (MCTIC). **Plano de ação da Câmara brasileira da Indústria 4.0 do Brasil**, Brasília, 2019.

MARTINEZ, Thiago S. Acordo Mercosul-União Europeia e mudança estrutural: considerações a partir de modelos de equilíbrio geral. **Carta de Conjuntura do IPEA**, n. 59, nota 32, 2023.

NAQVI, Natalya. Renationalizing finance for development: policy space and public economic control in Bolivia. **Review of International Political Economy**, n. 28, v. 3, p. 447-478, 2021. <https://doi.org/10.1080/09692290.2019.1696870>.

PASTORE, Affonso Celso; GAZZANO, Marcelo; PINOTTI, Maria Cristina. Por que a produção industrial não cresce desde 2010?. In: BACHA, Edmar; BOLLE, Mônica de (orgs.). **O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

PEREIRA, Wallace Marcelino; MISSIO, Fabricio José; JAYME JR, Frederico G. O papel dos serviços no desenvolvimento econômico e a relação centro-periferia. **Texto para discussão**, CEDEPLAR, UFMG, 2020.

POSSAS, Mário Luiz. Empresas Multinacionais e Industrialização no Brasil. In: BELLUZZO, L. G. M.; COUTINHO, R. **Desenvolvimento Capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. 4. ed. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 1983.

ROCHA, Katia. Investimentos privados em infraestrutura nas economias emergentes: a importância do ambiente regulatório na atração de investimentos. **Texto para discussão do IPEA**, n. 2584, 2020.

ROCHA, Igor L.; RIBEIRO, Rafael S. M. Infraestrutura no Brasil: contexto histórico e principais desafios. In: SILVA, Mauro S. (org.). **Concessões e parcerias público-privadas: políticas públicas para provisão de infraestrutura**. Brasília: IPEA, 2022, p. 23-44.

SANTOS, Diogo Oliveira. Poder das instituições financeiras sobre o mercado de crédito e acumulação de capital: uma abordagem a partir de Marx e evidências com modelos de dados em painel para países avançados e emergentes. **Anais do XV Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira**. Belo Horizonte: FACE-UFMG, 2022. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/akb2022/525495-poder-das-instituicoes-financeiras-sobre-o-mercado-de-credito-e-acumulacao-de-capital--uma--abordagem-a-partir-de/>. Acesso em: 21 ago. 2023.

SANTOS, Diogo O.; BRITTO, Gustavo; RIBEIRO, Rafael S. M.; FREIRE, Débora C. Do wage squeeze markups? Sectoral level evidence for Brazil, 2000-2013. **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 66, p. 52-66, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2023.04.001>.

SARTI, Fernando; LAPLANE, Mariano F. O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 1990. **Economia e Sociedade**, v. 11, n. 1, p. 63-94, 2002.

SILVA FILHO, Edilson B.; POMPERMAYER, Fabiano M. Reconstrução do planejamento integrado de infraestrutura no Brasil: a experiência recente da SDI/ME. In: SILVA, M. S. (org.). **Concessões e parcerias público-privadas: políticas públicas para provisão de infraestrutura**. Brasília: IPEA, 2022, p. 159-182.

SZAPIRO, Marina; VARGAS, Marco Antonio; CASSIOLATO, José Eduardo. Avanços e limitações da política de inovação brasileira na última década: uma análise exploratória. **Revista ESPACIOS**, n. 5, v. 37, 2016.

VERGEER, Robert; KLEINKNECHT, Alfred. Do labor market reforms reduce labor productivity growth? A panel data analysis of 20 OECD countries (1960—2004). **Labor Rev.**, n. 3 v. 153, p. 365—393, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1564-913X.2014.00209.x>.

WINTERS, Jeffrey A. Power and control of capital. **World Politics**, n. 46, p. 419-452, 1994. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/License>.

Reconstruir e sedimentar as bases de um novo Brasil

Rebuilding and consolidating the foundations of a new Brazil

ROSA MARIA MARQUES*

► DOI: <https://doi.org/10.4322/principios.2675-6609.2023.168.005>

Foto: Marcelo Camargo/Agência Brasil



O presidente Luiz Inácio Lula da Silva discursa durante reunião de relançamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), no Palácio do Planalto

RESUMO

Este artigo desenvolve a ideia de que as circunstâncias em que Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito para assumir, pela terceira vez, o cargo mais alto do país são fatores que atuam como dificuldades ou limites para que o país seja resgatado da situação de “terra arrasada” que o governo anterior provocou. O nível de destruição do Estado, da economia, do meio ambiente e do tecido social encontrado pelo novo governo define que tudo se constitua como prioridade. Além disso, há o fato de que, no âmbito mundial, a economia tem registrado dificuldades e novas tecnologias estão rapidamente sendo incorporadas. Nesse quadro, a questão que se coloca é da eleição de prioridades, levando em consideração a distribuição das forças políticas tanto no Congresso Nacional como na sociedade. Esses são aspectos tratados neste artigo.

Palavras-chave: Governo Lula. Reconstrução do Estado. Retomada da economia. Democratização popular.

This article develops the idea that the circumstances in which Luiz Inácio Lula da Silva was elected to assume the highest position in the country, for the third time, are factors that act as obstacles or limits to rescue the country from the “scorched-earth” situation caused by the previous government. The level of destruction of the State, the economy, the environment, and the society faced by the new government turns everything into a priority. Furthermore, globally, the economy has been experiencing difficulties and new technologies that are rapidly incorporated. In that regard, the arising question is the choice of priorities, also considering the distribution of political forces in the National Congress and society. These are aspects discussed in this article.

Keywords: Lula government. State reconstruction. Economic recovery. Democratic participation.

1 INTRODUÇÃO

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) para assumir pela terceira vez a presidência da República constituiu uma grande vitória da democracia, pois permitiu interromper a continuidade de um governo que, sob todos os pontos de vista, foi o que mais atuou para a destruição do tecido social, da economia, do Estado e do meio ambiente brasileiro. Essa eleição, contudo, deu-se em bases totalmente diferentes das eleições anteriores, de 2002 e 2006. Não apenas foi fruto de uma frente ampla, na qual somente os setores declaradamente de direita não participaram, mas também ocorreu em uma sociedade totalmente diferente, com a presença de um segmento declaradamente bolsonarista, que defende valores antes impensados de serem manifestados abertamente. No plano mundial, a economia enfrenta dificuldades advindas de disfunções provocadas ou aprofundadas pela pandemia de covid-19, a que se somam problemas derivados da guerra entre a Rússia e a Ucrânia.

É nesse contexto que o terceiro mandato de Lula constitui um grande desafio. A situação de “terra arrasada” provocada pelo governo Bolsonaro e, antes dele, de medidas adotadas durante o governo Temer no aparelho do Estado, na economia, na educação, na saúde, no meio ambiente, no tratamento com relação aos povos indígenas — apenas para citar alguns aspectos que foram alvo de sua destruição — levou a tal nível de deterioração que será difícil recompor o nível anterior em pouco tempo. Além disso, será um desafio maior avançar na construção das bases de um futuro em que a economia considere o meio ambiente e se beneficie dos avanços tecnológicos em desenvolvimento. Desse ponto de vista, tudo é prioridade.

Este artigo trata dessas questões. Na primeira parte, aborda os resultados e o significado das eleições de 2022, o tamanho da destruição que foi realizada no país e as primeiras iniciativas do governo para fazer frente a questões emergenciais. Na parte seguinte, o texto trata, primeiramente, da dificuldade de as prioridades serem escolhidas. Essa dificuldade decorre não só da necessidade de tudo precisar ser refeito e apoiado, como também de, dado o quadro político em que Lula foi eleito, exigir negociações tanto junto ao Congresso Nacional quanto junto a outros setores da sociedade. Por isso, essa parte trata, também, da necessidade de se construir novas bases de participação popular: não só para apoiar o governo naquilo que for pertinente, mas para criar uma antepara para que governos como o de Bolsonaro não tenham condições de retornar ao poder.

2 A TERRA ARRASADA E O TERCEIRO GOVERNO LULA

Para fins de registro, dado que o ritmo do mundo atual concorre para promover o esquecimento, é preciso lembrar que Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito presidente da República pela terceira vez. Fato inédito na história do Brasil, com uma diferença em relação ao seu oponente, Jair Bolsonaro, de apenas 2.139.645 votos. Em relação ao primeiro turno, Bolsonaro ampliou sua quantidade de votos em mais de 7 milhões (7.134.009), enquanto Lula obteve um acréscimo de 3.086.495. Para alcançar esse resultado, Bolsonaro se valeu de todos os expedientes possíveis, com destaque para o uso político de benefícios direcionados à população de baixa renda e a tentativa de impedir que parte dos eleitores da região Nordeste do Brasil tivesse acesso aos locais de votação, criando obstáculos à sua mobilida-

A destruição promovida por Bolsonaro no país pode ser qualificada como fruto de uma política de “terra arrasada”, com o intuito de destruir tudo aquilo que poderia ser associado ao período de redemocratização

de em diversas estradas. Ao final, Lula obteve 60.345.999 votos¹ e Bolsonaro 58.206.354 votos, o que equivale a 59,90% e 49,10% dos votos válidos, respectivamente. Essa diferença foi menor do que aquela da eleição entre Dilma Rousseff e Aécio Neves (51,64% e 48,36%, respectivamente).

As eleições de 2022, em nível federal, também compreenderam eleição de deputados e de parte dos senadores. Seu resultado não pode ser desconsiderado, pois a composição da Câmara de Deputados e do Senado é um dos aspectos que conforma a realidade política institucional na qual o novo governo deve atuar, criando dificuldades e impondo negociações. O resultado do pleito foi que as forças que apoiaram a candidatura Lula-Alckmin não obtiveram a maioria nas duas Casas, sendo eleitos

quadros absolutamente identificados com as políticas mais negacionistas e retrógradas do governo Bolsonaro. Além disso, o chamado Centrão manteve-se como principal força.²

O segundo aspecto que é preciso ser considerado para se dimensionar os desafios que Lula deverá enfrentar é o fato de ele ter sido eleito por uma frente ampla democrática (com o nome de Coligação Brasil Esperança). Essa coligação reuniu forças políticas dos mais diferentes matizes, inclusive lideranças políticas que até há pouco tempo não se falavam. Não se trata da reprodução da candidatura de Lula de 2002, que representava basicamente a força construída pelo Partido dos Trabalhadores (PT) junto aos sindicatos, associações, movimentos sociais, enfim, à sociedade brasileira. Naquele momento, a *mão estendida* foi simbolicamente representada por seu vice, José Alencar, do inexpressivo Partido Liberal à época. Em 2022, seu vice foi Geraldo Alckmin, que até pouco tempo estava no Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), o qual sempre se colocou em oposição ao PT e que participou do golpe impetrado contra Dilma Rousseff. Hoje, Alckmin está no Partido Socialista Brasileiro (PSB), mas toda sua trajetória política anterior foi feita enquanto esteve no PSDB, tendo governado por anos o Estado e a cidade de São Paulo e implementado ações e medidas de cunho neoliberal. Lula também obteve apoio, especialmente no segundo turno, da esquerda mais radical e de personalidades situadas no campo do neoliberalismo, além de receber manifestações de diferentes segmentos da

1 Lula ganhou em 13 dos 26 estados, especialmente na região Nordeste (uma das mais pobres), registrando duas vitórias no Norte, outra no Centro-Oeste e outra no Sudeste. Comparado a 2018, quando Bolsonaro derrotou Fernando Haddad (PT), a candidatura do Partido dos Trabalhadores ampliou sua votação nos demais estados. Dessa forma, o resultado favorável a Lula foi decorrente tanto da esmagadora adesão dos eleitores à sua candidatura no Nordeste, como da ampliação do apoio recebido em outras regiões do país.

2 Para uma análise da representatividade das forças associadas ao bolsonarismo ao final da eleição de 2022 e suas razões, ver André Singer (2023).

Foto: Arquivo butanta.gov.br



Produção de insumos e equipamentos para a saúde deve ser um dos focos da reindustrialização

sociedade durante toda a sua campanha, com destaque para aquelas feitas pelos bispos da igreja católica. A união de tão diferentes origens e classes expressou o reconhecimento de que era absolutamente necessário impedir a continuidade de Bolsonaro, sendo percebida como uma luta entre civilização e barbárie.

Dessa forma, não há paralelo entre a eleição de 2022 e a de 2003. Nesse último ano, a eleição de Lula constituiu o ápice do processo democrático pelo qual passava o país. Além disso, em que pese a presença de José Alencar, o governo claramente se apresentava e era conduzido pelo Partido dos Trabalhadores. O governo atual, a despeito da importância de Lula, é oriundo de uma frente ampla, na qual o contraditório dos interesses está bastante presente. A isso se soma o fato de o desempenho da economia mundial lhe ser bem menos favorável, dado que o mundo, mesmo antes da pandemia de covid-19, não havia superado a crise de 2007-2008. Como é sabido, a pandemia trouxe outros problemas, entre os quais se destaca a interrupção dos elos mais fracos da cadeia produtiva global. Essas dificuldades, que não são pequenas, são agravadas pela guerra entre a Rússia e a Ucrânia, e pela disputa entre os Estados Unidos e a China.

3 O TAMANHO DA DESTRUIÇÃO

A destruição promovida por Bolsonaro no país pode ser qualificada como fruto de uma política de “terra arrasada”, com o intuito de destruir tudo aquilo que poderia ser associado ao período de redemocratização. Assim, além de proporcionar o desmonte do Estado e a redução brutal, antes impensável, dos recursos para a área da educação, ciência e tecnologia, programas voltados para as mulheres, entre outros, ele armou a população, fomentou o maior desmatamento da região amazônica da história do país, atuou abertamente contra as orientações sanitárias de combate à pandemia de covid-19 e insuflou o racismo, o machismo, a intolerância religiosa, os ataques aos indígenas e o ódio contra os LGBTQIA+. No caso do corte de recursos em determinadas áreas, combinou-se a regra fiscal de congelamento dos gastos aprovada no governo de Michel Temer (Emenda Constitucional 95) com a ideologia contrária à ciência e à educação pública defendida pelo governo Bolsonaro. Na Saúde, o impacto só não foi mais significativo por conta dos recursos emergenciais aprovados pelo Congresso Nacional para o enfrentamento da pandemia de covid-19 (Funcia, 2022).

No plano econômico e social, a destruição não foi menor, colocando em outro patamar processos iniciados anteriormente. Exemplos disso são o nível de desindustrialização e de investimento (privado e público) atingidos no país. O resultado disso foi o pífio crescimento econômico alcançado nos últimos seis anos, considerando os governos Temer e Bolsonaro.

As áreas e políticas que geralmente são associadas à ação do governo Bolsonaro e, também, ao resultado da ação da emenda constitucional 95, não esgotam, evidentemente, o processo que ocorreu no país. Aqui, elas são mencionadas apenas como referências. Entre elas, no entanto, é preciso dar especial atenção ao fato de a desindustrialização ter se acentuado ainda mais durante o período recente. Esse processo tem consequências não só para o nível de emprego e de renda dos trabalhadores, mas também para a inserção do país na divisão social do trabalho e mesmo no seu grau de soberania (Lacerda, 2022).

4 A DESINDUSTRIALIZAÇÃO ACENTUADA

O processo de desindustrialização da economia brasileira já vem de longe. Um dos indicadores comumente utilizados para avaliar esse processo é a evolução da participação da indústria no Produto Interno Bruto (PIB). De fato, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1985 essa participação chegou a atingir o pico de 48%, mas, em 2022, já estava em apenas 23,9% (Gráfico 1). Dentro das atividades integrantes da indústria, destaca-se a perda de participação da indústria de transformação. Se considerarmos apenas os anos 2000, no primeiro ano, sua contribuição para a formação do PIB era de 15,3%; em 2022, esse percentual estava em 12,3%.

Gráfico 1

Brasil: Evolução da participação da indústria no PIB, 1947 - 2022



Fonte: IBGE, extraído de <https://industriabrasileira.portaldaindustria.com.br/grafico/total/producao/#/industria-total>

Tratando-se de um dado relativo, a evolução da participação da indústria no PIB em grande parte constitui efeito do comportamento dinâmico de outros setores de atividade, especialmente do setor de serviços que, no mundo todo, se expandiu aceleradamente desde o surgimento da internet e da aplicação dos avanços da terceira revolução tecnológica. Mas, simultaneamente a esse encolhimento da participação da indústria de transformação

no país, houve redução da produção de determinados bens e até mesmo o encerramento de algumas atividades. Pode-se dizer que isso ocorreu de forma desordenada, selvagem, isto é, ao sabor dos interesses dos grandes grupos e / ou por decorrência de forte concorrência internacional, sem que o país tenha definido prioridades que deveriam ser não só mantidas e preservadas, mas também incentivadas e protegidas.

Durante a pandemia de covid-19, a ausência de capacidade na produção de IPIs, ventiladores e mesmo do Insumo Farmacêutico Ativo (IFA) para a fabricação da vacina mostrou quão caro foi para a sociedade não ter uma indústria que pudesse rapidamente atender às necessidades exigidas pelo combate à pandemia. Isso é apenas um exemplo da vulnerabilidade em

que o país se colocou quando nada fez com relação aos efeitos da mundialização do capital que, ao lado do aprofundamento da oligopolização da produção (no plano mundial e em rede), promoveu a especialização da produção em determinados países, como é o caso dos medicamentos genéricos na Índia e dos equipamentos da saúde na China.

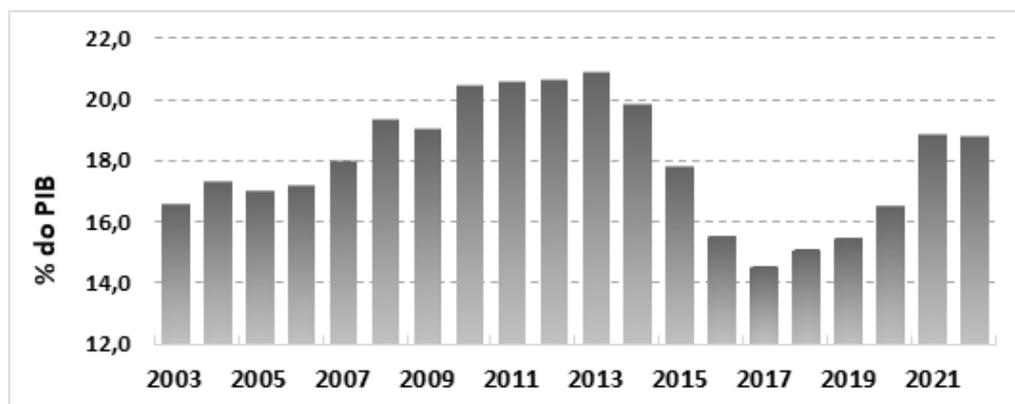
O baixo nível do investimento do país é uma das causas da desindustrialização e da falta de dinamismo da economia brasileira dos últimos anos. Como sabemos, é ele que liga o presente ao futuro, isto é, o investimento realizado hoje é garantidor de produção, emprego e renda que perdura no tempo futuro. Dessa forma, a evolução recente do investimento enquanto percentual do PIB revela mais do que foi a política de “terra arrasada” dos últimos seis anos do que a trajetória da desindustrialização.

O investimento no Brasil, considerando o conceito do IBGE de Formação Bruta do Capital Fixo, incluindo, portanto, a construção para a administração pública, empresas e famílias, nunca chegou a representar 27% do PIB e seus melhores desempenhos (percentuais acima de 20%) localizam-se nos anos 1972 a 1980; 1986 a 1990; 1994 e 1995³. Em 2003, quando tem início o primeiro governo Lula, o investimento foi de 16,6% do PIB. Em 2013, esse percentual subiu para 20,91%, caindo a níveis baixíssimos na sequência. Nos últimos anos houve certa recuperação, mas o investimento total é inferior, enquanto percentual do PIB, ao realizado em 2009 (Gráfico 2).

3 Se retirada da FBCF a construção dirigida às famílias, adotando-se como investimento aquilo que aumenta a capacidade produtiva do país, necessariamente esses percentuais se reduzem.

Durante a pandemia de covid-19, a ausência de capacidade na produção de IPIs, ventiladores e mesmo do Insumo Farmacêutico Ativo (IFA) para a fabricação da vacina mostrou quão caro foi para a sociedade não ter uma indústria que pudesse rapidamente atender às necessidades exigidas pelo combate à pandemia

Gráfico 2 - Brasil: Evolução da FBCF (% do PIB - 2003 a 2022)



Fonte: IBGE, Contas Nacionais. Elaboração própria.

A participação do investimento público como percentual do PIB nunca foi muito significativa no Brasil. Apesar disso, observa-se que, a partir de 1957, o investimento público começou a aumentar e assim seguiu, com variações, até 1988. Após esse período, ele começou a diminuir, atingindo níveis inferiores aos da década de 1940 do século passado a partir de 2015. Mais recentemente, durante parte dos governos Lula e Dilma Rousseff, houve certa recuperação, como se pode observar na Tabela 1. Essa tabela, embora contenha informações de vários anos, começando em 1947, é importante para se ter visão clara do baixo comprometimento do Estado com o investimento nos últimos anos.

O baixíssimo nível do investimento do último período resultou num desempenho pífio do PIB, elevando o desemprego, reduzindo a renda dos que continuaram ocupados e elevando a pobreza a patamares verdadeiramente inacreditáveis. Mas esse quadro de estagnação, de destruição da economia e de empobrecimento de milhões de brasileiros não quer dizer que não houve segmentos da sociedade que não tenham se beneficiado das ações implantadas por Bolsonaro e, antes dele, por Michel Temer. Ao contrário. Como foi dito em outro artigo (Marques; Nakatani, 2023, s.p.):

in addition to serving interest-bearing capital in the form of large national banks, foreign pension and investment funds, and Petrobras shareholders, who link their pricing policy to the international market, they served the interests of agribusiness through the unprecedented liberation of the use of pesticides and the abandonment of surveillance and fines that previously inhibited exploitation of land in the Amazon Rainforest; of unrestricted mining and extraction firms through state-sanctioned trespassing onto Indigenous lands and the Amazon; and of those involved with the production and sale of weapons and with the criminality associated with, or developed by, militias in important capitals and cities. It is also worth mentioning that companies of all types benefited from the new reality of the labor market created through reforms during the Temer government that removed workers' rights and weakened the power of unions, allowing employers to expand through lower wages and degrading work conditions. In the cultural realm, evangelical churches were the main beneficiaries, achieving changes in legislation regarding abortion, mental health, and

addiction treatment, as well as the modification of the content of primary and secondary education curricula, to name only a few examples.⁴

Tabela 1

Investimento público como proporção do PIB, 1947 — 2021, Brasil

Anos	%	Anos	%	Anos	%
1947	2,98	1972	7,56	1997	3,52
1948	3,82	1973	5,79	1998	3,90
1949	4,54	1974	7,79	1999	2,43
1950	4,37	1975	8,41	2000	2,55
1951	3,65	1976	10,58	2001	2,81
1952	3,46	1977	9,50	2002	3,25
1953	3,44	1978	8,45	2003	2,59
1954	3,93	1979	6,93	2004	2,60
1955	3,27	1980	6,60	2005	2,62
1956	3,02	1981	7,33	2006	2,91
1957	4,63	1982	7,01	2007	2,84
1958	5,56	1983	6,04	2008	3,52
1959	5,15	1984	5,13	2009	4,02
1960	5,64	1985	5,28	2010	4,72
1961	5,79	1986	5,53	2011	3,90
1962	6,09	1987	6,30	2012	4,03
1963	5,40	1988	6,47	2013	4,15
1964	5,05	1989	5,54	2014	3,98
1965	6,79	1990	5,21	2015	2,89
1966	6,05	1991	4,35	2016	2,32
1967	6,60	1992	4,98	2017	1,94
1968	6,35	1993	4,69	2018	2,58
1969	7,27	1994	4,48	2019	2,05
1970	7,27	1995	3,48	2020	2,68
1971	6,54	1996	3,74	2021	2,05

Fonte: IBRE, 2022.

4 Em tradução livre: Além de servirem aos interesses do capital a juros na forma de grandes bancos nacionais, de fundos de pensão e de investimentos estrangeiros e dos acionistas da Petrobras, que vinculam sua política de preços ao mercado internacional, serviram aos interesses do agronegócio por meio da liberação inédita do uso de pesticidas e o abandono da vigilância e multas que anteriormente inibiam a exploração de terras na Floresta Amazônica; de empresas de mineração e extração irrestritas por meio de invasão sancionada pelo Estado em terras indígenas e na Amazônia; e daqueles envolvidos com a produção e venda de armas e com a criminalidade associada ou desenvolvida por milícias em importantes capitais e cidades. Também vale a pena mencionar que empresas de todos os tipos se beneficiaram da nova realidade do mercado de trabalho criada através de reformas durante o governo Temer que retiraram os direitos dos trabalhadores e enfraqueceram o poder dos sindicatos, permitindo aos empregadores expandirem-se através de salários mais baixos e condições de trabalho degradantes. No âmbito cultural, as igrejas evangélicas foram as principais beneficiárias, conseguindo mudanças na legislação relativa ao aborto, à saúde mental e ao tratamento de dependências, bem como a modificação do conteúdo dos currículos do ensino primário e secundário, para citar apenas alguns exemplos.

Apesar disso, para representantes da classe dominante e instituições da sociedade, não era mais possível permitir a continuidade da deterioração do tecido social, a que se somavam crescente negacionismo científico e total desprezo por aquilo que se convencionou chamar de direitos humanos e princípios democráticos da sociedade ocidental. Daí, a frente ampla.

5 AS PRIMEIRAS MEDIDAS E INICIATIVAS DO GOVERNO LULA

De certo modo, é difícil avaliar o que o novo governo conseguiu fazer nesses escassos oito meses. A dificuldade decorre das próprias circunstâncias em que ele governa, o que diferencia o terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva dos anteriores. Essas circunstâncias incluem, além da questão política derivada da composição do Congresso Nacional e da continuidade do apoio a Bolsonaro por parte não desprezível da sociedade, a destruição da economia, do Estado (e, portanto, de suas políticas) e do meio ambiente, que não têm precedentes na história do país, sem mencionar outros aspectos, tais como o armamento da população e o desprezo pelo coletivo. Por isso, nesta parte do texto, certos destaques nem sempre resultaram, ainda, em políticas efetivas, mas simbolicamente anunciam uma ruptura com o passado recente, especialmente ao reconhecer a importância de desenvolver políticas com relação a certos segmentos de nossa sociedade.

Num primeiro momento, era preciso responder a questões consideradas emergenciais, assim entendidas sob qualquer ponto de vista. A primeira delas dizia respeito aos 33 milhões de brasileiros que estavam passando fome e aos 125,2 milhões que estavam convivendo com alguma forma de insegurança alimentar. Para isso, foi necessário, mesmo antes de o novo governo tomar posse, negociar a destinação de recursos junto ao Congresso Nacional, dado que o orçamento encaminhado por Jair Bolsonaro simplesmente não os previa. A preservação da vida foi a primeira prioridade. Os recursos foram obtidos mediante a aprovação da Emenda Constitucional (EC) 126/22.

Uma segunda iniciativa digna de nota diz respeito à formação do novo governo. Lula formou seu governo com 37 Ministérios, sendo 26 homens e 11 mulheres (uma a mais do que no primeiro governo Dilma). Entre seus ministros, temos 11 negros e 2 indígenas (Ministério dos Povos Indígenas e Ministério do Desenvolvimento Social). Além disso, pela primeira vez na história, o Ministério da Saúde passou a ser dirigido por uma mulher, Nísia Trindade, que, à frente da Fundação Oswaldo Cruz, combatera a pandemia contra o negacionismo declarado de Bolsonaro. As mulheres também estão presentes na condução da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal e da Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos das Pessoas LGBTQIA+, dirigida por uma mulher trans. Além disso, foram criados os ministérios da Mulher, dos Direitos Humanos e Igualdade Racial. Após anos de machismo, de racismo e de intolerância em todos os campos, defendidos por atitudes ou palavras proferidas pelo principal representante do país, ver a diversidade representada nos órgãos que irão tocar as políticas do governo federal é um alento e pleno de significados.

Os primeiros dias do governo Lula foram dedicados a revogar medidas que feriam direitos estabelecidos; desmilitarizar o serviço público; nomear para postos chave pessoas reconhecidas por sua competência; reestabelecer secretarias e/ou departamentos que foram extintos durante o governo anterior ou que haviam perdido importância no organograma de ministérios, o que havia provocado descontinuidade de certas políticas públicas; aumentar o



Destruição nacional foi a marca do governo Bolsonaro

piso salarial dos professores, que há muito estava defasado; aprovar medidas que viabilizassem a retomada do calendário vacinal e, principalmente, priorizar o atendimento sanitário e alimentar aos ianomâmis, somado a ações que têm como propósito coibir a ação do garimpo ilegal em suas terras. A isso se somou o início da retomada dos concursos públicos e de programas consideradas essenciais, como o Mais Médicos, bem como a destinação de mais verbas para a educação superior (com destaque para a valorização das bolsas e dos salários). Assim, foram implantados um conjunto de medidas que, no espaço limitado deste artigo, não é possível descrever detalhadamente. Os concursos públicos, o Programa Mais Médicos e os recursos para a educação superior são aqui mencionados por constituírem o oposto do que foi realizado na gestão anterior, que tinha como propósito dismantlar o Estado, ser contra as universidades públicas (fonte de “balburdia” e marxismo), e que se opunha à participação de médicos cubanos no programa que visa garantir assistência médica em regiões de difícil acesso.

No campo econômico, o governo encaminhou ao Congresso Nacional proposta de nova regra fiscal e de reforma tributária. Embora ainda faltem fases para suas completas aprovações, e independentemente das críticas que os setores progressistas têm com respeito a parte de seus conteúdos, são iniciativas que procuram sair do extremo engessamento promovido pela Emenda Constitucional 95 e que tendem a desonerar o consumo, o que deve beneficiar os setores de mais baixa renda.

A superação do chamado teto de gastos é condição *sina qua non* para o retorno de recursos adequados em áreas como educação, ciência e tecnologia, e em inúmeras outras áreas e programas que sofreram redução significativa ou tiveram descontinuidade de suas atividades. Como é sabido, o regime fiscal introduzido pela EC 95 é inédito no mundo. Em nenhum lugar houve inscrição da regra na Constituição, inclusão dos gastos sociais, exclusão dos juros da dívida e definição de sua vigência por tão longo tempo (Marques;

Andrade, 2016). No caso do sistema tributário, sua reforma é urgente, pois se constitui em um poderoso instrumento de redistribuição de renda, podendo atuar para a diminuição da desigualdade e estar mais adequado às atividades do capitalismo atual. Contudo, ainda persistem muitas dúvidas sobre a amplitude dessas reformas e seus impactos, especialmente em relação à possibilidade de o setor público realizar investimentos e se realmente promoverá a diminuição da desigualdade.

Ainda na esfera econômica, destaca-se a mudança na política de preços da Petrobras, que deixou de ter como parâmetro único a cotação internacional. Resta saber por quanto tempo será possível manter essa diretriz, dado que as pressões dos acionistas são fortes e essas recebem apoio da grande mídia. Nos primeiros dias de agosto de 2023, novamente as críticas se fizeram mais presentes.

6 A DIFÍCIL ELEIÇÃO DE PRIORIDADES E A PAVIMENTAÇÃO DO FUTURO

As tarefas e os desafios são imensos. Reconstruir o Estado e torná-lo agente promotor do desenvolvimento e da diminuição da desigualdade social e econômica; reindustrializar o país, mas sem perder de vista que é preciso inseri-lo no século XXI com relação aos avanços da tecnologia e que é necessário preservar o meio ambiente e recuperar biomas comprometidos pela ação predatória da busca por lucro a qualquer custo; atender às demandas sociais, novas e antigas, fruto de heranças estruturais, da deterioração econômica e social promovida nos últimos anos e de um mercado de trabalho cada vez mais precário e excludente; garantir os direitos sociais, especialmente com relação à universalidade da saúde, o que implica prover o SUS de recursos adequados; garantir os direitos dos povos originários, das mulheres, dos negros e do movimento LGBTQIA+.

Esse é um bom conjunto de desafios, entre os muitos que se apresentam para o novo governo. Cada um deles é prioritário, exigindo recursos na peça orçamentária da União e, em alguns casos, uma política concertada com os demais níveis de governo. Como foi mencionado por Marques e Depieri (2022, p.16), reconstruir o Estado implica:

Provê-lo de recursos financeiros e humanos, recuperar o efetivo uso de seus instrumentos de planejamento e controle, retomar a participação popular na definição de políticas, principalmente na esfera social, mediante a realização das conferências nos três níveis de governo, e retomar seu papel estratégico na construção de um país soberano do ponto de vista econômico e político são os elementos-chave que necessitamos pôr em prática imediatamente. A partir daí, em consonância com os setores organizados da sociedade, seria trabalhar para o aprimoramento da máquina estatal, de forma a torná-la um instrumento efetivo da diminuição da desigualdade estrutural, da defesa do meio ambiente, dos povos indígenas e da soberania nacional.

Reindustrializar o país é um dos objetivos explícitos do novo governo. Sabe-se que não é tarefa fácil e imediata, mas já foram dados passos nessa direção com a recriação do Ministério da Indústria e Comércio (MDIC), a retomada do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) e a definição das missões que irão nortear a elaboração de políticas públicas com vista à reindustrialização. Segundo o governo, estão previstos R\$ 106,16 bilhões em recursos para promover a reindustrialização até 2026.

Reindustrializar o país exige também recuperar o poder do Estado quanto à sua capacidade de financiar a juros diferenciados setores estratégicos da indústria. Todavia, isso não pode persistir sem que haja uma mudança na política de juros definida pelo Banco Central

Uma dessas missões, a Missão 2, é particularmente interessante, pois pretende responder ao que ficou evidente durante a pandemia de covid-19. O país precisa estar capacitado para prover os equipamentos e insumos em caso de emergências semelhantes, no lugar de ficar dependente de negociações com países que se especializaram em produzi-los. No artigo 7º dessa missão diz-se (Brasil, 2023):

[...] Art. 7º São objetivos específicos da missão complexo econômico industrial da saúde resiliente para reduzir as vulnerabilidades do SUS e ampliar o acesso à saúde:

- I. desenvolver tecnologias e adensar a produção nacional de bens e serviços em saúde, com vistas a reduzir a dependência externa, ampliar o acesso à saúde no SUS e preparar o Complexo Econômico-Industrial da Saúde (CEIS) para o enfrentamento de emergências futuras em saúde pública;
- II. liderar a pesquisa, o desenvolvimento, a inovação e a produção de tecnologias e serviços voltados à prevenção, ao diagnóstico e ao tratamento de doenças endêmicas e negligenciadas no país e na região;
- III. desenvolver tecnologias da informação e da comunicação, com domínio nacional de dados, de forma a ampliar a capacidade de resposta do SUS e expandir e qualificar a oferta de produtos e a prestação de serviços de saúde;
- IV. fortalecer a capacidade nacional em pesquisa clínica e pré-clínica em tecnologias críticas ligadas à prevenção e ao tratamento de doenças e agravos com maior impacto para a sustentabilidade do SUS; e
- V. liderar elos das cadeias produtivas da saúde intensivos no uso sustentável e inovador da biodiversidade.

Reindustrializar o país exige também recuperar o poder do Estado quanto à sua capacidade de financiar a juros diferenciados setores estratégicos da indústria. Todavia, isso não pode persistir sem que haja uma mudança na política de juros definida pelo Banco Central. Embora tenha ocorrido um corte de meio ponto percentual na taxa Selic em 2 de agosto



Foto: Depositphotos

“No plano mundial, a economia enfrenta dificuldades advindas de disfunções provocadas ou aprofundadas pela pandemia de covid-19, a que se somam problemas derivados da guerra entre a Rússia e a Ucrânia”



Foto: Dmytryi Ozhnikhin/Depositphotos

de 2023, foi sinalizado o entendimento de que os juros altos seriam a resposta adequada para debelar a inflação, mesmo que ela seja de custos. Além disso, a reindustrialização necessita ter como norma o respeito ao meio ambiente e, ao mesmo tempo, a incorporação das tecnologias mais recentes. Essa última condição é fundamental, especialmente no momento em que se acelera a modernização da indústria no mundo, quando se faz necessário mais do que nunca a atuação do Estado para valorizar e incentivar a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico.

Por último, é preciso dizer que esses objetivos não serão atingidos no curto prazo ou no horizonte de um governo. Por isso, é de extrema importância retomar a prática de elaborar planos que estejam integrados a objetivos de longo prazo e que esses últimos constituam decisões de Estado e não apenas de governo. Constatar esse fato não significa que não se possa avançar na perseguição desses objetivos durante um mandato, mas, dada a natureza das questões que estão imbricadas na reindustrialização (meio ambiente e tecnologias, por exemplo), sua natureza é de longo prazo. Mais do que isso, elas devem ser incorporadas permanentemente como uma preocupação de Estado. Somente assim será possível estabelecer uma conexão sólida entre o presente e o futuro.

A definição de políticas de Estado implica, entretanto, construir outra forma de participação popular que não se restrinja apenas ao ato de votar a cada eleição. É preciso envolver a todos na formulação dos planos e que esses se desdobrem em metas anuais passíveis de serem discutidas e avaliadas pelos interessados diretos. Não há fórmula pronta para isso e nem sequer podemos nos apoiar na experiência participativa de outros países, dado que os contextos podem ser bastante diferentes. Mas, pelo menos em algumas áreas, é possível se retomar experiências aqui vividas, que vão desde o orçamento participativo à definição de objetivos com base na discussão ascendente, isto é, de assembleias municipais a nacionais. Essa experiência de processo decisório foi fundamental, por exemplo, para que o Sistema Único de Saúde fosse criado.

Mesmo que a realização de assembleias ascendentes não se aplique a todas as políticas ou atividades, é preciso começar a discutir as decisões com os diretamente interessados. E, para isso, não basta propor uma enquete ou até mesmo realizar pretensas “assembleias”: é preciso informar quase que de porta em porta e definir percentuais de participação para que a decisão seja considerada válida. Como mencionado em Marques e Depieri (2022, p. 18):

Esse tipo de abordagem, pouco usual nos processos decisórios de nossa curta democracia, apresenta duas vantagens desde logo. A primeira, é discutir como uma decisão local que promova o fechamento de uma atividade por agredir o meio ambiente, não sendo possível substituir o processo de produção por outro método não agressivo a ele, deve ser acompanhada necessariamente por uma política de emprego e renda dirigida àqueles que perderão o emprego. A segunda, é reconhecer que a necessidade de recursos adequados para, por exemplo, a educação e a saúde, não implica que essa carência será resolvida imediatamente, no mínimo porque envolve montantes substantivos e porque as demandas são concorrentes entre si. A definição do objetivo a ser alcançado em cada área, então, é acompanhada por metas anuais consensuadas por todos. Só assim é possível pensarmos em, de fato, garantir uma saúde universal adequada para todos e a priorização da educação, para se referir aos exemplos aqui trazidos.

A dificuldade maior — além do fato de isso implicar outro nível de participação com o qual a população não está familiarizada — é como implementá-la sem deixar de atender imediatamente o que é urgente, sem deixar de lançar as bases para mudanças estratégicas, enfim, sem paralisar o país. Como se diz popularmente, a dificuldade é similar a tentar trocar um pneu com o carro andando. Apesar da premência que a situação social e econômica do país impõe, é possível se começar a incentivar essa prática decisória participativa, escolhendo questões que não exijam resposta imediata. Do meu ponto de vista isso é urgente, pois cria as bases de uma democracia real e pode vir a se constituir num instrumento contra a barbárie aberta que alguns ainda pretendem instalar no país.

7 A TÍTULO DE CONCLUSÃO

Em linhas gerais, as tarefas que se colocam para o novo governo são mais difíceis de serem realizadas do que nos governos progressistas anteriores, mesmo quando pensamos nas duas primeiras gestões de Luiz Inácio Lula da Silva. Isso se deve a um conjunto de fatores, dos quais destacamos alguns. O primeiro deles diz respeito ao crescimento da direita e ultradireita na política nacional, de forma que se faz necessária, mais do que antes, muita

negociação e adaptações de propostas. Tudo isso no quadro de uma frente ampla e com um segmento importante da população que continua a apoiar o ex-presidente Bolsonaro.

O segundo deles refere-se ao nível de destruição provocado pelos governos Bolsonaro e, antes dele, Michel Temer (embora suas atuações não possam ser comparadas) no aparelho do Estado; nas políticas públicas e, entre elas, nas políticas sociais. Na economia, isso se expressou no fraco crescimento do PIB, na queda histórica do investimento, no aprofundamento da desindustrialização, na redução da renda média dos ocupados e no retorno da pobreza e do desemprego a níveis extremamente altos. No meio ambiente, houve o avanço preocupante da destruição na Amazônia, no cerrado e mesmo em terras indígenas. Na consciência social, ocorreu a introdução do ódio ao diferente, adotando-se a meritocracia como valor maior e rejeitando-se a solidariedade e o coletivo. Ao final do governo Bolsonaro, a situação de terra arrasada era tal que impôs que tudo fosse considerado prioridade, urgente. Como vimos, a vida impôs seu valor e foi para mantê-la que se dirigiu as primeiras iniciativas do novo governo, tanto no que se refere a garantir transferência de recursos para os setores de mais baixa renda quanto na assistência aos ianomâmis.

O terceiro diz respeito à situação da economia mundial, que ainda não conseguiu se recuperar de problemas ocorridos nas cadeias globais de valor durante a pandemia de covid-19. Essa situação foi agravada pelo início da guerra entre a Rússia e a Ucrânia. Finalmente, o quarto fator diz respeito à necessidade de se proteger o meio ambiente e de colocar o país no futuro, isto é, garantir que ele possa se beneficiar dos avanços tecnológicos em curso.

Não são poucos os desafios. Para enfrentá-los, pois os embates serão muitos, é importante que haja a preocupação em criar mecanismos efetivos de participação popular, construindo, assim, bases para uma nova democracia.

* Economista, professora titular e coordenadora do Programa de Pós-graduação em Economia Política da PUC-SP. Ex-presidente da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP). <https://orcid.org/0000-0002-5624-0885>. E-mail: rosamkmarques@gmail.com

► Texto recebido em 11 de agosto de 2023; aprovado em 15 de outubro de 2023.

BRASIL. Neointustrialização: CNDI publica resolução com diretrizes da nova política industrial do país. **Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços**. Distrito Federal: Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/julho/cndi-publica-resolucao-com-diretrizes-da-nova-politica-industrial-do-pais>. Acesso: 11 dez. 2023.

FUNCIA, Francisco. Orçamento Federal x Direito à Saúde. **Revista Pesquisa & Debate**, São Paulo, n. 61, p. 123-136, 2022. Disponível em <https://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/view/60240/41232>. Acesso: 01 set. 2023.

IBRE, Instituto Brasileiro de Economia. **Observatório de Política Fiscal, Investimentos Públicos: 1947-2021**. Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2022. Disponível em <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/investimentos-publicos/investimentos-publicos-1947-2021>. Acesso: 01 jul. 2023.

LACERDA, Antonio Correa de. **Reindustrialização para o desenvolvimento brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Contracorrente, 2022.

MARQUES, Rosa Maria; ANDRADE, Patrick Rodrigues. Democracia burguesa e dominância do capital portador de juros: apontamentos sobre processos em curso no Brasil. **Revista Olho da História**, Salvador, n. 24, p. 1-9, dezembro, 2016. Disponível em: <https://oolhodahistoria.ufba.br/wp-content/uploads/2016/12/rosamaria-1.pdf>. Acesso: 01 ago. 2023.

MARQUES, Rosa Maria; DEPIERI, Marcelo Álvares de Lima. Brasil: do eterno país do futuro para um país de sua gente. **A Economia em Revista**, Maringá, v. 30, n. 3, p 11-19, 2022. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EconRev/article/view/65489>. Acesso: 01 ago. 2023.

MARQUES, Rosa Maria; NAKATANI, Paulo. **Lula's Return and the Legacy of Destruction**. New York: Monthly Review, 2023.

SINGER, André. Lula's return. **New Left Review**, London, n. 139, p. 5-32, jan./feb. 2023. Disponível em: <https://newleftreview.org/issues/ii139/articles/andre-singer-lula-s-return>. Acesso: 01 set. 2023.

Desafios do novo governo Lula

Democracia, reconstrução e desenvolvimento

Lula government challenges
Democracy, rebuilding and development

gentil corazza*

► DOI: <https://doi.org/10.4322/principios.2675-6609.2023.168.006>



Veículos da grande mídia tentam pautar com exclusividade quais seriam os desafios do país.

RESUMO

O texto tem por objetivo fazer uma análise crítica dos principais desafios a serem enfrentados pelo novo governo Lula em seu terceiro mandato como presidente da República. Avalia-se a importância deste estudo à luz da necessidade de um governo poder ter clareza sobre as prioridades de suas ações e as dificuldades em realizá-las. Procura-se analisar esses desafios distinguindo seu caráter emergencial, sua natureza conjuntural de curto prazo ou estrutural de longo prazo, com ênfase especial no desafio do desenvolvimento sustentável. Intenta-se, também, analisar as relações internas entre os diversos desafios, e não apenas suas peculiaridades individuais.

Palavras-chave: Governo Lula. Desafios econômicos e sociais. Democracia. Governabilidade.

ABSTRACT

This text aims to do a critical analysis of the main challenges faced by the new Lula government in his third term as President of the Republic. We discuss the importance of this study considering how a government needs to be able to clarify the priorities of its actions and the difficulties in carrying them out. Furthermore, we attempt to analyze these challenges, distinguishing their emergency character and their short-term conjuntural or long-term structural nature, with special emphasis on the challenge of sustainable development. We also try to discuss the internal relationships between different challenges, not just their peculiarities.

Keywords: Lula government. Economic and social challenges. Democracy. Governance.

1 INTRODUÇÃO

O novo governo Lula enfrenta muitos e diferentes desafios nos primeiros meses de seu terceiro mandato como presidente da República. Desafios emergenciais, conjunturais de curto prazo e estruturais de longo prazo. Há, também, desafios que são meios para atingir fins e outros que se constituem como objetivos em si mesmos.

A escalada conservadora que tomou conta do país, após os eventos de junho de 2013 – que culminaram no golpe de Estado contra a presidente Dilma —, as reformas retrógradas do governo Temer, as medidas arbitrárias e destrutivas da operação Lava Jato, a prisão política do presidente Lula, a eleição e o desastroso governo Bolsonaro foram medidas que deixaram uma herança maldita a desafiar o novo presidente eleito em 2022.

Simultaneamente, veículos da grande mídia têm apontado uma lista bastante ampla desses desafios. Alguns são problemas novos, como a relação com o Congresso Nacional, mas a maioria deles vem se repetindo, governo após governo, embora tenham assumido novos contornos, associados à conjuntura nacional e internacional. Fala-se, por exemplo, do desafio do equilíbrio fiscal, como se fosse o maior deles, uma questão estrutural e permanente em quase todos os países do mundo, mas com características diferentes em cada situação nacional. No caso brasileiro, para o pensamento liberal conservador, o desequilíbrio fiscal sempre foi o grande problema nacional, especialmente quando se trata de governos com orientação ideológica diferente. A gravidade do problema fiscal parece se amenizar quando esse desequilíbrio acontece no contexto de uma política econômica ultraliberal, como foi a do governo Bolsonaro-Guedes, que praticou o mais acentuado desequilíbrio fiscal da história recente do país — isso em plena vigência do teto de gastos, criado pelo governo Temer. Embora seja verdade que os gastos com a pandemia tenham sido significativos, eles não explicam o desequilíbrio fiscal deixado pelo governo liberal-conservador nos últimos quatro anos.

Outro problema sempre mencionado nas análises jornalísticas da grande mídia conservadora diz respeito às relações do governo com o Congresso Nacional. Constitui, sem dúvida, um grande desafio costurar uma base parlamentar com a grande diversidade de partidos políticos e o conservadorismo fisiológico dominante no Congresso da República.

O desafio do crescimento econômico e do controle da inflação assume uma importância redobrada para o novo governo. Trata-se de um desafio que, se não for enfrentado e equacionado de forma positiva, pode comprometer muitas das políticas sociais propostas. Sua relação com a inflação também deve ser ressaltada. O crescimento pode, muitas vezes, ser o melhor caminho para o controle da inflação, talvez muito mais eficaz do que uma política de equilíbrio fiscal. Com efeito, o crescimento econômico, pelas suas próprias virtudes, pode contribuir para o equilíbrio das contas públicas mais do que uma dura política de austeridade fiscal.

Muitos outros desafios devem ser enfrentados pelo novo governo. Entre eles, a questão da reforma tributária, a revisão da reforma trabalhista e a relação do Poder Executivo com as Forças Armadas. Todos esses desafios são reais e importantes, mas, para enfrentá-los com políticas concretas, o governo deve ter clareza de suas relações internas e da hierarquia entre eles, desde os mais importantes e mais complexos até os mais simples e mais fáceis de serem resolvidos. A partir dessas observações preliminares, pretende-se analisar não só a difícil situação herdada do governo anterior e o esforço necessário para a



A relação do novo governo com as Forças Armadas é um delicado desafio a ser enfrentado

reconstrução do país, mas também, e sobretudo, os novos e grandes desafios colocados pela conjuntura nacional e internacional. Para tanto, faz-se necessário organizá-los por ordem de importância e urgência, distinguindo os mais urgentes, os de curto prazo e os de longo prazo. É crucial explicitar a relação interna entre eles e sua importância para a reconstrução e o desenvolvimento nacional. Para tanto, analisa-se, primeiro, a visão geral da grande mídia e, depois, apresentam-se e analisam-se os mesmos desafios de acordo com a visão do novo governo.

Buscando alcançar esses objetivos, após esta introdução, o texto aborda tópicos como a visão da grande mídia; a análise crítica do desmonte praticado pelo governo anterior e a necessidade da reconstrução nacional; as primeiras medidas já tomadas pelo novo governo, o desafio urgente e necessário de acabar com a fome, o analfabetismo e a fila do SUS; a questão democrática, o desafio da governabilidade e a retomada do desenvolvimento sustentável. Uma breve conclusão tentará realçar as principais questões analisadas no texto.

2 A VISÃO DA GRANDE MÍDIA

A grande mídia, formadora de opinião, compreendida de modo geral como os principais veículos de circulação nacional e outros meios de comunicação impressa, televisiva ou mesmo digital, formou alto consenso a propósito dos principais desafios a serem enfrentados pelo novo governo Lula, no início de seu terceiro mandato, que abrangem desde os temas ambientais (Folha de São Paulo, 2023), até os aspectos políticos e econômicos (Valor Econômico, 2023). Esses veículos de imprensa já haviam reconhecido que, nos mandatos anteriores, seu governo fora marcado por um período de crescimento econômico e redução da pobreza, com medidas como aumento do salário mínimo e expansão de programas de distribuição de renda, tal qual o Bolsa Família. No entanto, os tempos mudaram e o terceiro

mandato se formou marcado por desafios e incertezas (Valor Econômico, 2023). Na economia, lhe é atribuída a missão de conciliar um aumento nos gastos sociais e investimentos com o equilíbrio das contas públicas, para o que é apontado como desafio realizar a reforma tributária (Mendes; Quintino, 2023). No Congresso, vai precisar construir uma base de apoio para aprovar suas propostas, diante de uma sociedade dividida e polarizada. O novo governo também deve procurar estabelecer boas relações com as Forças Armadas.

Não se pretende, aqui, reproduzir tudo o que a grande mídia veiculou, no passado ou no presente, mas tão somente resumir algumas ideias gerais que circularam na imprensa com esse objetivo. Na maioria das vezes, a forma como foram apresentados tais desafios expressa uma visão convencional da economia e da política econômica. A questão do equilíbrio fiscal, por exemplo, é apontada como o principal problema a ser enfrentado pelo novo governo. A imprensa acentua, ainda, que buscar o controle das contas públicas foi uma das promessas de campanha do candidato vencedor das últimas eleições. No entanto, o que a grande mídia parece não lembrar é que as promessas eleitorais acentuavam não só a necessidade de equilibrar as contas públicas, mas também a de efetuar mais gastos sociais, para atender às necessidades da população carente e mais investimentos públicos para reativar o crescimento econômico. Na realidade, o objetivo de buscar o equilíbrio fiscal é recorrente em todos os governos. Em 2016, por exemplo, com a finalidade de atingir o suposto equilíbrio nas contas públicas, o Congresso Nacional aprovou o teto de gastos. No entanto, isso não impediu os volumosos gastos do governo Bolsonaro-Guedes, da ordem de R\$ 800 bilhões acima do limite constitucional. Parte desses gastos estava relacionados à pandemia; contudo, um volume expressivo deles estava relacionado ao processo eleitoral.

Outro desafio a ser enfrentado pelo novo governo, conforme a mídia conservadora, diz respeito às suas relações com o Congresso Nacional. Afirma-se, não sem razão, a necessidade de uma base sólida de apoio parlamentar, pois grande parte das políticas propostas pelo novo governo precisam da aprovação do Parlamento. Para conseguir esse necessário apoio parlamentar, os governos costumam oferecer, em troca, alguns ministérios e outros importantes cargos públicos, além das vultosas verbas parlamentares. Saber negociar com o Congresso é, talvez, o principal meio de conseguir a necessária governabilidade, a um preço, quiçá, elevado demais.

A necessidade de pacificar a sociedade brasileira é também um grande desafio para o novo governo, pois torna-se difícil governar uma sociedade polarizada e dividida, como a brasileira, herança também das ideias e práticas do bolsonarismo, uma força política com traços autoritários e antidemocráticos. A governabilidade e o fortalecimento da democracia exigem uma pacificação social. Para tanto, é necessário que o novo governo mantenha o espírito de frente ampla, integrada por diferentes forças políticas, que o elegeram e que marcaram a composição inicial do seu ministério.

A questão das relações com as Forças Armadas constitui outro desafio delicado a ser enfrentado. É reconhecido que, no governo Bolsonaro, houve um forte envolvimento das Forças Armadas na política brasileira. Os militares passaram a ocupar importantes cargos na máquina pública e ganharam um poder enorme, sobretudo no governo federal. Trata-se de um problema difícil de equacionar, que exige um tratamento cauteloso. Como sugere Luiz Antonio Araújo (2022), “depois de mais de uma década de episódios de intromissão indevida na política, as Forças Armadas brasileiras devem ser devolvidas à atribuição constitucional de defesa do território nacional. Para que essa redesignação institucional seja eficaz,

O desafio de controlar a inflação a qualquer custo sempre foi utilizado pelas forças e mídias conservadoras para criticar os governos progressistas e cobrar deles medidas eficazes de estabilização dos preços, pois a grande imprensa reflete a visão convencional da política econômica, para a qual a inflação tem uma única causa, que é o excesso de gastos públicos

princípios como hierarquia e disciplina precisam ser enfatizados e fortalecidos”. Para tanto, a escolha de um civil para o Ministério da Defesa foi uma decisão acertada para manter as Forças Armadas sob o controle do poder civil legal, como determina a Constituição da República.

Um amplo consenso parece ter se formado sobre o desafio que é colocar a economia na rota do crescimento. Sua dificuldade aumenta diante do cenário de desaceleração da economia brasileira e mundial. Efetivamente, as perspectivas de crescimento para 2023 são ainda menores do que foram para 2021 e 2022, pois, nos últimos dois anos, a economia foi estimulada pelo considerável volume de gastos efetuados para fazer frente ao problema da pandemia e também pelos gastos de cunho eleitoral efetuados pelo antigo governo, situação que dificilmente se repetirá em 2023. Um tal consenso da grande mídia, no entanto, não enfrenta o desafio que é conciliar crescimento da economia, equilíbrio fiscal e as altas taxas de juros praticadas pelo Banco Central.

O desafio de controlar a inflação a qualquer custo sempre foi utilizado pelas forças e mídias conservadoras para criticar os governos progressistas e cobrar deles medidas eficazes de estabilização dos preços, pois a grande imprensa reflete a visão convencional da política econômica, para a qual a inflação tem uma única causa, que é o excesso de gastos públicos. Uma única receita de cura para uma só causa, o controle dos gastos públicos e a elevação da taxa de juros. Para tanto, ela parece aceitar sem muitos questionamentos a autonomia plena do Banco Central e sua política monetária independente, ignorando que a mesma lei que confere autonomia estabelece também como objetivo a necessidade de promover o crescimento e o pleno emprego. Assim, faz-se necessária a coordenação entre as políticas monetária e fiscal. A questão fundamental é sempre esquecida pela grande imprensa conservadora.

Entre outras medidas desafiadoras para o novo governo, tem sido apontado por economistas e outros especialistas o desafio da reforma tributária como uma das mudanças legislativas mais necessárias para reduzir a burocracia, aumentar produtividade e estimular o crescimento da economia brasileira, como é ressaltado por Douglas Gravas (2023) em matéria publicada na *Folha de S.Paulo*: “A aprovação da reforma tributária é uma demanda

antiga, que atravessa diferentes setores e traz a expectativa de redução de custos com pessoal e liberação de recursos para investimentos em produção”. Essa reforma deveria ser tratada como continuidade das reformas promovidas pelos governos Temer e Guedes-Bolsonaro, como foi o caso da reforma trabalhista, aprovada sob o argumento de que esta era necessária para reduzir o risco jurídico para empresas em processos trabalhistas; da reforma da previdência, visando reduzir a trajetória ascendente das despesas previdenciárias, que representavam quase a metade do gasto primário do governo, e da nova lei que confere autonomia ao Banco Central, como mecanismo mágico de controle da inflação.

Nesse conjunto de desafios do novo governo, destacam-se a formulação do arcabouço fiscal, que substituiu o malfadado teto de gastos, e a reforma tributária; ambos já venceram etapas importantes em sua tramitação na Câmara Federal. Tem sido destacado, ainda, o Marco Legal do Saneamento, o qual, além de desobstruir um dos maiores gargalos sanitários do país, dado que quase metade da população brasileira não tem saneamento básico, exigirá um volume considerável de investimentos públicos e privados para sua efetivação, investimentos que sem dúvida contribuirão para reativar o crescimento da economia.

3 A VISÃO CRÍTICA

3.1 O DESMONTE E A NECESSIDADE DE RECONSTRUIR

O Relatório Final do Gabinete de Transição (Gabinete de Transição Governamental, 2022) do novo governo descreve a situação deixada pelo governo de Bolsonaro-Guedes como “o desmonte do Estado brasileiro e das políticas públicas”. É significativo comparar, como fazem Esteves e Musse (2023), a terminologia usada pelo presidente Lula ao tomar posse, em 2023, com a terminologia usada por ele ao tomar posse no seu primeiro mandato. Em 2023, o presidente utilizou pelo menos dez vezes os termos “reconstrução”, “reconstruir”, “construção”, “reerguer”, “refundar”. Já no discurso de posse de 2003, ele utiliza por 12 vezes os termos “mudar” e “mudança”. Essa simples comparação semântica é reveladora da visão dos problemas a serem enfrentados. No mesmo sentido, Altman (2023) ressalta que “a frente ampla que derrotou Jair Bolsonaro apresenta inequívoca natureza restauradora”.

Efetivamente, o governo anterior teve como meta norteadora a redução do papel do Estado e o desmonte dos mecanismos de execução das políticas públicas em áreas essenciais, como educação, saúde e previdência. Seu legado desastroso se insere plenamente no período 2016-2022, durante o qual redução da renda *per capita* chegou a ser de - 0,5% ao ano, atingindo o mais baixo nível histórico da economia brasileira.

É necessário lembrar que esse processo de desmonte do Estado e das políticas públicas de crescimento da economia, do aumento do emprego e da renda, desmonte este deixado como herança pelo governo Bolsonaro, teve início bem antes e não se limitou apenas à economia; foi muito mais amplo e profundo.

Na economia, tratou-se de retirar o Estado de amplos setores de atividades, com a privatização de empresas estatais e ações direcionadas às parcerias público-privadas. Na verdade, essa escalada neoliberal conservadora, que foi reduzindo o papel do Estado e degradou a prestação de serviços públicos, deixando uma herança desastrosa para o país, começou pela aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, no governo Fernando Henrique Cardoso. Essa lei abriu as portas para o desmonte do setor público. Depois, seguiram-se

outras mudanças institucionais, que aprofundaram as reformas liberais, como a trabalhista e a da previdência, que pioraram as condições de trabalho e desobrigaram o Estado a efetuar gastos públicos em setores sociais essenciais. Em 2016, foi estabelecido o teto de gastos, que limita profundamente a ação estatal e favorece a privatização de empresas, como foi o caso da Eletrobras, da Liquigás, da BR Distribuidora, das refinarias e de diversos campos de extração de petróleo no pré-sal. A onda liberal conservadora visou desmontar, também, as políticas de inclusão social dos governos progressistas, o apoio à indústria nacional, além das políticas sociais, como a redução de gastos em ciência e tecnologia, educação e cultura, desenvolvimento e integração latino-americana. Conforme Martins (2023), esse desmonte foi estimulado pelo projeto “Uma ponte para o futuro”, do governo Temer. Como sabemos, o futuro transformou-se em queda no abismo, porque a ponte não levou a lugar nenhum, nem do passado, nem do futuro.

De acordo com Souza (2023), como consequência dessas medidas conservadoras, o Brasil apresentou, nos últimos anos, um baixíssimo nível de investimentos, apenas 16% do PIB, possivelmente um dos mais baixos da sua série histórica. Se forem retirados os investimentos da construção civil residencial, a formação bruta de capital fixo (FBCF) da economia brasileira chegaria aos míseros 13% do PIB, percentual largamente insuficiente para garantir o necessário crescimento econômico. Como consequência dos baixos percentuais de investimento, a economia perdeu grande parte de seu dinamismo e deixou de crescer. Como acentuam Marchetti, Miebach e Morrone (2023) o baixo crescimento da economia expressou-se na taxa média de apenas 1,2% ao ano, no período 2016-2021, quando seria necessária uma taxa média anual de pelo menos o dobro dessa taxa para garantir um bom nível de emprego e de renda. Como consequência, a combinação da agenda neoliberal com a pandemia levou a uma queda acentuada no padrão de vida da população.

Ao mesmo tempo que a economia pouco crescia, processava-se uma brutal concentração da riqueza, chegando a um patamar nunca visto em outros tempos da história. Foi o fracasso do governo Temer que abriu espaço para a extrema direita chegar ao poder e produzir a calamitosa destruição econômica e social que observamos. Como é conhecido, o governo Bolsonaro foi apoiado pelas forças conservadoras e de extrema direita, que incluem evangélicos, segmentos militares antidemocráticos, setores ligados ao agronegócio, empresários urbanos e grupos neoliberais liderados pelo ex-ministro da economia Paulo Guedes.

A situação crítica deixada pelo governo anterior pode ser avaliada por uma série de fatores, tais como: as mais de 700 mil mortes durante a pandemia, grande parte das quais poderiam ter sido evitadas, não fosse a flagrante omissão do governo federal. Acrescentem-se a esse quadro o desmonte dos setores educacional e da saúde, o agravamento da fome, da miséria e da degradação das condições de existência da população mais pobre. Grande parte desses problemas se deve à demora e mesmo à resistência do governo federal em tomar providências contra a pandemia, ignorando os repetidos alertas das autoridades sanitárias nacionais e internacionais. A Presidência da República e especialmente o Ministério da Saúde simplesmente se omitiam em coordenar as atividades de combate à pandemia, atitude que obrigou o Supremo Tribunal Federal (STF) a delegar a prefeitos e governadores a competência de atuarem em suas respectivas áreas. Tais providências foram decisivas para o enfrentamento da pandemia, impedindo que o negacionismo presidencial produzisse ainda mais vítimas. O STF também se pronunciou sobre a constitucionalidade da vacinação obrigatória, bem como sobre a obrigatoriedade do uso de máscaras, visando diminuir os



Jornal A Noite noticia em 1953 o projeto do governo Vargas de criação da Eletrobras. O projeto foi enviado ao Congresso no ano seguinte (1954), mas a empresa só seria oficialmente instalada em 1962, já no governo João Goulart. Ao lado, treinamento da equipe de Furnas nos anos 1960



riscos de contaminação. Mas a situação mais grave se expressa, sem dúvida, nos inúmeros ataques feitos pelo ex-presidente Bolsonaro e por membros de seu governo à credibilidade do sistema eleitoral brasileiro, primeiro pela campanha do voto impresso e, depois, pelo ataque à confiabilidade das urnas eletrônicas. Reconhecidamente um dos sistemas eleitorais mais seguros, transparentes e auditáveis do mundo, foi repetidamente colocado em dúvida com o claro objetivo de criar as condições para a ruptura democrática e a implantação de um regime autoritário no país. Em contraposição, as medidas tomadas pelos tribunais superiores foram decisivas para a frear as arbitrariedades praticadas pelo governo Bolsonaro e pelo bolsonarismo e preservar o regime democrático. A democracia resistiu aos ataques e se fortaleceu com a crise. O STF foi, sem dúvida, um dos responsáveis por seu fortalecimento nos últimos anos.

Efetivamente, as ameaças do governo tiveram de ser enfrentadas pela resistência civil democrática e especialmente pelas ações corajosas e precisas do Poder Judiciário, como bem ressaltam Marinho e Valim (2023): “A extrema direita brasileira elegeu o STF como principal adversário na luta contra nossa democracia”.

Como vemos, o enorme trabalho de reconstrução do novo governo progressista começará por desmontar a estrutura do liberalismo radical que dificulta ao Estado brasileiro realizar seu projeto de desenvolvimento inclusivo e sustentável. As forças progressistas e democráticas devem ficar alertas e vigilantes para fazer frente a futuras ameaças de golpe e destruição, pois essas forças retrógradas estão ainda muito vivas e atuantes. Se nada for feito, elas podem voltar a comandar o país num futuro próximo, com todas as consequências desastrosas que já podemos prever.

3.2 PRIMEIRAS MEDIDAS DE RECONSTRUÇÃO

A eleição do presidente Lula, uma das mais disputadas da história política brasileira, traz grande esperança. E, também, grandes desafios. Desde os primeiros momentos de seu

novo mandato, o governo Lula tomou uma série de medidas, algumas de caráter estrutural de longo prazo, outras de curto prazo e de caráter mais emergencial, todas elas com o objetivo de consertar os estragos feitos pelos governos Temer e Bolsonaro e, assim, recuperar a economia e fortalecer a inclusão social. Dentre tais medidas, podemos ressaltar a retomada das políticas sociais já praticadas em seus mandatos anteriores, como o Bolsa Família, o Mais Médicos, a recuperação do salário mínimo, o Minha casa, Minha Vida, o aumento da isenção do imposto de renda, o programa de aquisição de alimentos, a Farmácia Popular e o programa Desenrola, que visa renegociar as dívidas de milhões de consumidores e, com isso, reativar o mercado interno de consumo. Todos esses programas propostos foram aprovados em tempo recorde no Congresso Nacional, mesmo antes da posse do novo governo. Merece destaque, também, a política externa independente e soberana em vigor desde os primeiros dias do novo governo. Ainda durante a campanha eleitoral, o presidente afirmava que era necessário “colocar o pobre no orçamento por meio das políticas públicas e o rico no imposto de renda, cortando benefícios e privilégios”.

Para que fosse possível viabilizar essas primeiras medidas, o novo governo enviou ao Congresso Nacional uma proposta de emenda constitucional denominada PEC da Transição, que permitiu abrir um espaço fiscal no Orçamento de 2023 da ordem de R\$ 145 bilhões, recursos fundamentais para iniciar as atividades sociais do novo governo. Todas essas medidas, ao mesmo tempo que promovem a inclusão social e combatem a desigualdade, fortalecem o mercado interno de consumo e contribuem para reanimar a economia que estava beirando a estagnação.

Tais medidas, embora essenciais para atender às enormes demandas sociais e, de alguma maneira, incentivar o crescimento econômico no curto prazo, mostram-se insuficientes para reconstruir a economia e criar as condições para o desenvolvimento de longo prazo. Para esta tarefa mais fundamental, é imprescindível promover a reindustrialização, como está nos planos do novo governo, em novas bases tecnológicas e realizar o lançamento de um amplo programa de obras de infraestrutura econômica e social. O presidente Lula anunciou também a retomada de mais de mil obras que haviam sido interrompidas anteriormente. O novo governo salientou, ainda, que o investimento e a incorporação de ciência, tecnologia e inovação deviam se constituir os principais motores desse processo de reconstrução econômica e social.

3.3 O DESAFIO DE ACABAR COM A FOME, O ANALFABETISMO E A FILA DO SUS

Acabar com a fome, o analfabetismo e a fila do SUS é um desafio emergencial do novo governo. Segundo pesquisas recentes, a tragédia da fome atinge 33,1 milhões de pessoas no Brasil atual. As políticas de inclusão social dos governos Lula e Dilma reduziram sensivelmente a dramaticidade da questão da fome, mas o problema recrudescceu durante os quatro anos do governo Bolsonaro. Por isso, acabar com a fome se impõe como o desafio mais urgente e necessário para o novo governo. A reestruturação do Bolsa Família, corrigindo as distorções cadastrais do passado e os novos valores já em vigor, significa apenas um primeiro passo dado na direção certa. Porém, não é o suficiente. É preciso garantir por meios legais sua efetivação permanente como um direito fundamental de todos os cidadãos. Não passar fome é um pressuposto do direito à vida. Garantir uma renda mínima permanente a todo indivíduo deveria ser uma política de Estado, e não apenas de governo; uma garantia constitucional. Como já foi ressaltado, as políticas de inclusão social, além de reduzirem a

Outro desafio urgente e inadiável diz respeito à erradicação do analfabetismo no Brasil. É inaceitável que, em pleno século XXI, depois de quase quatro mandatos de governos progressistas, ainda tenhamos de conviver com uma taxa elevada de analfabetismo. Dados do IBGE apontam que, em 2020, havia cerca de 16 milhões de analfabetos no Brasil, o que equivale a aproximadamente 7% da população brasileira

pobreza e o analfabetismo, contribuem para ativar o mercado interno e permitir que uma massa considerável da população historicamente excluída possa se alimentar. Como ressalta Grzibowski (2023), “o direito a se alimentar é a expressão mais elementar da democracia” e “não é por falta de alimentos que milhões passam fome no Brasil”. Sua conclusão afirma que a fome não é uma situação natural, mas “o produto social mais visível do nosso modelo de desenvolvimento insustentável”.

Outro desafio urgente e inadiável diz respeito à erradicação do analfabetismo no Brasil. É inaceitável que, em pleno século XXI, depois de quase quatro mandatos de governos progressistas, ainda tenhamos de conviver com uma taxa elevada de analfabetismo. Dados do IBGE apontam que, em 2020, havia cerca de 16 milhões de analfabetos no Brasil, o que equivale a aproximadamente 7% da população brasileira. Não bastassem esses dados escandalosos, há ainda que acrescentar os 38 milhões de denominados “analfabetos funcionais”, aqueles indivíduos acima de 20 anos que não completaram o ensino formal mínimo, que os habilitaria ao mercado de trabalho.

O analfabetismo persiste no Brasil em percentual elevado, e não há indicações de que seja eliminado no curto prazo. Trata-se de problema grave e emblemático. Além da falta de um projeto nacional de erradicação do analfabetismo, é necessário reverter o processo que alimenta sua continuidade e sua perpetuação. Muitos jovens abandonam a escola sem mesmo terem completado o processo de alfabetização, insatisfeitos, desmotivados e desiludidos com os modelos arcaicos de educação, que julgam de pouca utilidade para sua vida. Domina também o preconceito de que os mais pobres não têm condição de aprender ou, o que seria ainda mais grave, a ideia de que a camada mais abastada da população necessita dos serviços dessa população analfabeta. Certamente que, no momento em que esses milhões de analfabetos se alfabetizarem e receberem uma educação melhor, deixarão de ser mão de obra barata e servil à disposição dos mais ricos.

Além disso, não basta que a escola alfabetize minimamente essa parcela da população. Ela necessita muito mais do que aprender a ler e escrever. Precisa de conhecimentos



Relatório final do Gabinete de Transição do novo governo. O grupo foi coordenado pelo vice-presidente Geraldo Alckmin (centro)

inovadores, de exercícios de prática profissional e inserção no mercado de trabalho. É fundamental também que as crianças recebam uma formação cidadã que lhes permita compreender minimamente o mundo em que vivem. De outro modo, uma política educacional consistente com essas perspectivas é imprescindível para qualquer projeto nacional de desenvolvimento econômico, social e ambiental.

Por fim, um terceiro desafio emergencial é acabar com as filas do SUS. É reconhecida no mundo toda a importância do Sistema Único de Saúde, que vigora no Brasil desde a vigência da Constituição de 1988, segundo a qual a saúde é um “direito de todos os cidadãos e um dever do Estado”. O SUS, além de um dos maiores sistemas públicos de saúde do mundo, é um dos poucos sistemas a garantir assistência integral e completamente gratuita. Realmente, poucos países no mundo dispõem de um sistema de saúde público e universal como o Brasil.

A criação do SUS foi uma grande vitória do povo brasileiro. No entanto, vencidas as dificuldades iniciais de sua implantação, devidas à sua complexidade, aos custos e à amplitude geográfica de sua abrangência, parece inaceitável conviver com a demora do atendimento sobretudo nos serviços de urgência. Conforme dados do próprio Ministério da Saúde, a fila de espera do SUS para consultas, exames e cirurgias eletivas tem mais de 1 milhão de pessoas (Pagno, 2023).

Diversas causas contribuíram para o agravamento da situação. Antes de tudo, trata-se de uma herança maldita do descaso do governo anterior com a saúde da população, sobretudo no período da pandemia. Acrescente-se a deficiência de pessoal qualificado para atender adequadamente a demanda dos pacientes, a falta de investimentos em hospitais, unidades de pronto atendimento (UPAs) e a carência de equipamentos adequados de saúde. A falta de médicos, sobretudo no interior do país, bem como na periferia das grandes cidades, é outro grave problema a ser vencido. A reativação do programa Mais Médicos vem suprir essa deficiência. Sua interrupção pelo governo anterior é o retrato evidente do descaso a que foi relegada a saúde da população. Há outros elementos indicativos da situação desastrosa deixada pelo governo Bolsonaro, quando o SUS enfrentou enormes desafios e até uma hostilidade do governo neoliberal, que chegou a militarizar o Ministério da Saúde durante a pandemia. Por fim, para avançar na consolidação do SUS é decisivo enfrentar a questão do

financiamento, o que só pode ser alcançado pelo aumento dos recursos orçamentários para a saúde. Somente dessa forma será possível vencer o desafio de garantir uma cobertura universal de qualidade dos serviços prestados à população mais pobre da sociedade brasileira.

3.4 O DESAFIO DEMOCRÁTICO

A vitória do presidente Lula, em 2022, contra o governo Bolsonaro significou a “vitória da democracia contra o obscurantismo”, fortemente instalado no país desde o golpe de 2016, mas foi com as práticas desse governo que o obscurantismo tomou conta e se generalizou para quase todas as esferas do poder.

O presidente Lula, já em seu discurso de posse no Congresso Nacional, deixou claro que vinha para trazer de volta a esperança e abrir novos rumos para o Brasil. Também enfatizou que o desafio democrático não era uma questão passageira, relacionada com a vitória eleitoral, mas que era necessário defender uma “democracia para sempre”. A democracia devia ser um projeto duradouro. Era necessário reconstruir o país, garantir os direitos e fortalecer as instituições democráticas criadas pela Constituição Federal, bem como reforçar o compromisso com a soberania nacional e impedir o retorno do autoritarismo ao país.

A democracia não pode ser vista apenas como uma forma ou um mero instrumento do poder, pois tem importância e abrangência muito mais universais e profundas. Carlos Nelson Coutinho (1978), em um texto clássico, definiu a “democracia como um valor universal”. Lutar pela democracia é lutar pelas liberdades democráticas. Nessa perspectiva aberta por Coutinho, a tarefa do novo governo não deve limitar-se apenas a reconstruir a democracia e reforçar as práticas democráticas, mas aprofundá-las para diminuir as desigualdades sociais, acentuadas no governo Bolsonaro. Necessário é, também, fortalecer as políticas públicas e reconquistar os direitos sociais dos segmentos mais vulnerabilizados nos últimos anos. Só uma democracia mais forte e mais radical poderá enfrentar os enormes desafios que se apresentam na atual conjuntura econômica e social brasileira.

Assim, o desafio democrático que o novo governo deve enfrentar se apresenta como indissociável das políticas de inclusão social e do desenvolvimento sustentável. Essa perspectiva de um desenvolvimento sustentável ecológica e socialmente só se sustenta se estiver fundamentada no processo democrático. É a melhor garantia de uma sociedade mais justa e igualitária. Como sabemos, a eleição de Bolsonaro significou a implantação de uma agenda ultraliberal, que implicou um amplo programa de privatizações, mudanças das leis ambientais, o menosprezo dos direitos das minorias e ataque permanente à democracia, que nunca esteve tão ameaçada quanto no governo Bolsonaro; tal ameaça, contudo, teve origem algum tempo antes. Ela começou a ser urdida pelo menos desde a concepção do plano de deposição da presidente Dilma. Esse golpe na democracia, embora revestido de roupagens legais e democráticas, marcou profundamente o processo político brasileiro e mostrou até onde as forças antidemocráticas são capazes de chegar para atingir seus objetivos. O processo judicial fraudulento que culminou com a prisão do presidente Lula mostra com clareza a capacidade das forças antidemocráticas de criar e usar os instrumentos necessários para atingir seus fins. A eleição do presidente Bolsonaro, em 2018, ao contrário do que se pode pensar, não era o objetivo final desse processo. O que essas forças conservadoras e neoliberais pretendiam, e ainda pretendem, é a implantação no Brasil de um regime autoritário, mesmo que com aparências constitucionais. Bresser-Pereira (2023) acentua ser “inegável que Bolsonaro tentou

Foto: Fábio Tito



Coordenador do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) acompanha visita a escola em Anumã, à beira do Tapajós. Em pleno século XXI, a erradicação do analfabetismo segue como desafio nacional

dar um golpe várias vezes durante seu governo”. Basta lembrar a série de episódios repetidos, muitas vezes, “como o ataque sistemático às urnas eletrônicas”, com o fim de atingir a credibilidade do sistema eleitoral, o qual culminou com os atos criminosos de 8 de janeiro de 2023. Todas essas tentativas de golpe só não tiveram êxito, continua o mesmo autor, devido fundamentalmente à reação corajosa da “sociedade civil brasileira” e à enérgica ação do sistema jurídico, especialmente o Tribunal Superior Eleitoral e o Supremo Tribunal Federal.

As tentativas de golpe até o momento parecem ter fracassado, mas nada garante que as forças derrotadas não voltem a tentar romper novamente com as instituições democráticas. Por isso, é preciso fortalecê-las, pois as forças que conspiraram contra a democracia, embora derrotadas nas últimas eleições, não estão mortas. Muito pelo contrário: estão mais fortes ainda e sempre urdindo planos antidemocráticos. Isso faz parte de sua visão de mundo e de sua estratégia de poder. Como ressalta Attuch (2023), os democratas devem estar sempre alertas, pois “aqueles que patrocinaram as jornadas de junho de 2013, a destruição econômica da Lava Jato, a derrubada de Dilma e a prisão política de Lula em 2017 podem religar seus motores a qualquer momento”.

Esse parece ser o desafio central do novo governo, pois sem a democracia, os avanços sociais e os estímulos ao crescimento da economia poderão facilmente ser eliminados, como ficou claro nos últimos quatro anos. Sem democracia não há desenvolvimento social e ecologicamente sustentável.

3.5 O DESAFIO DA GOVERNABILIDADE: A POLÍTICA E O BANCO CENTRAL

O desafio político da governabilidade se expressa na seguinte questão: como governar com a grande e heterogênea coalizão de interesses formada no período eleitoral?

Além de uma boa dose de pragmatismo, o bom desempenho da economia parece fundamental para manter e alargar o apoio parlamentar necessário para implementar as

políticas redistributivas e de inclusão social prometidas durante a campanha eleitoral. No entanto, como afirmam Marchetti, Miebach e Morrone (2023), embora as medidas emergenciais de caráter social e mesmo a política econômica de curto prazo possam influenciar os investimentos e o crescimento, elas são insuficientes para sustentar o crescimento de longo prazo. Um grande dilema e um intrincado desafio estão colocados: por um lado, sem uma base de apoio parlamentar sólida e segura, muitas das propostas importantes da campanha eleitoral correm o risco de se desvirtuar ou mesmo de não sair do papel; por outro, à medida que a base de apoio se amplia demais, surge a questão do preço ou do custo político dessa necessária governabilidade. Não pode ser esquecido o que aconteceu com a presidente Dilma, que, recém-eleita para um segundo mandato por pequena margem de votos, em 2014, adotou uma política econômica de austeridade, no intuito de reforçar sua base de apoio. Mas a virada neoliberal de 2015, em vez de ampliar sua base de apoio político entre as forças conservadoras, como era seu objetivo, reduziu o apoio político dos setores populares e também das forças conservadoras, que julgaram brandas demais as medidas tomadas pelo governo, que ficou sem base de sustentação e foi golpeado em 2016.

Na conjuntura atual, no entanto, a governabilidade não depende apenas do apoio do Congresso Nacional ao novo governo. Um novo obstáculo se apresenta: a política monetária independente praticada pelo Banco Central do Brasil, como já ficou claro nos primeiros dias de governo. A posição independente do BC pode constituir-se em forte obstáculo à governabilidade, uma vez que as altas taxas de juros bloqueiam os investimentos e, por consequência, o desempenho positivo da economia. Foi no bojo das reformas liberais praticadas pelo último governo que se aprovou a lei de autonomia do BC. Para os defensores dessa autonomia, ela parece uma coisa simples e até mágica. Um BC autônomo parece ser uma espécie de piloto automático capaz de conduzir o barco do combate à inflação para seu porto seguro. Sabemos, no entanto, que a inflação pode ser resultado de muitas causas — e não apenas do aumento dos gastos fiscais — e que as relações entre política monetária e fiscal são muito mais complexas do que entende o BC. Para este último e para a ortodoxia econômica, só há uma causa da inflação: o excesso de gastos do governo. E só há uma receita: a elevação dos juros. Atualmente, a taxa nominal é de 13,75% e a taxa real situa-se em torno de 8% ao ano, a mais elevada do mundo. Seu custo é também elevadíssimo, situando-se em torno de R\$ 40 bilhões mensais, ou seja, R\$ 480 bilhões anuais, um valor muito acima dos gastos com saúde e educação.

A propósito da natureza da independência do BC, Nassif (2023) se pergunta: mas ele é realmente independente? E responde: “Em relação ao governo, sim; em relação ao mercado, sua posição é de total subserviência”. E continua afirmando ainda que o BC “não tem discernimento próprio para definir políticas monetárias autônomas”, pois ele foi treinado para operar taxas como o ratinho de Pavlov: “Se a expectativa de inflação do mercado sobe, suba-se a Selic”, e “se as taxas de juros longas operadas pelo mercado sobem, aumente-se a Selic”. E o que parece mais comprometedor: “Se o governo anuncia a mera intenção de desenvolver o país, o BCB solta uma nota alertando que as expectativas se deterioraram e haverá nova alta dos juros”.

Nessa complexa discussão sobre a completa independência do BC — na verdade um quarto poder paralelo ao lado dos três poderes constitucionais, e a governabilidade do Poder Executivo, legitimamente eleito para governar —, é muito esclarecedora a relação que fazem Cunha e Peruffo (2023) entre a política e a história de cada BC:

Foto: Freepik



A sustentabilidade do desenvolvimento não se refere apenas à preservação do meio ambiente natural. Trata-se de um conceito complexo e abrangente. O meio ambiente, além do natural, envolve o econômico e o social; ou seja, o desenvolvimento, para ser sustentável, precisa contemplar todas essas dimensões

Muitos deles, como os influentes Banco da Inglaterra e a Reserva Federal dos Estados Unidos, nasceram sob forte influência do setor privado. Outros se estruturaram sob o manto do poder centralizador dos Estados Nacionais. A ideia de que a gestão da moeda é estritamente técnica, isolada dos interesses privados ou das pressões políticas é uma ilusão perigosa. O que difere a natureza institucional dos BCs, tanto hoje quanto ao longo do tempo, é o peso com que cada um destes lados influencia o pêndulo das decisões, bem como a forma de cada sociedade lidar com elas.

Cumprir lembrar, ainda, que a lei confere apenas uma autonomia operacional ao BC, e não uma independência absoluta. Seu objetivo é o de harmonizar a política monetária com as demais medidas de política econômica do governo, especialmente com a política fiscal. De acordo com o espírito e mesmo com a letra da referida lei, o banco “tem por objetivo fundamental assegurar a estabilidade de preços”, zelar pela estabilidade e eficiência do sistema financeiro, suavizar as flutuações do nível de atividade econômica e fomentar o pleno emprego”. Não é o que se observa neste início do novo governo Lula. A política monetária vem sendo conduzida de forma totalmente desconectada das demais medidas de política econô-

mica, como a política de investimentos, de crescimento econômico e, por consequência, do pleno emprego. Como ressalta criticamente Belluzzo (2023), a orientação teórica do BC segue a velha ortodoxia econômica: “As políticas econômicas pós-1980 se afogaram no maremoto financeiro de 2008, mas os naufragos do pensamento econômico inspiradores da tragédia tentam nadar até a praia em um esforço para salvar o que restou de seu ‘capital intelectual’”. Os países asiáticos, que conseguiram se desenvolver, não seguiram os princípios que orientam a atual política monetária do nosso Banco Central (Belluzzo, 2023): na Coreia, por exemplo, a taxa média de inflação na década de 1960 foi de 17,4% ao ano e de 19,8% nos anos 1970. Não se trata apenas do caso da Coreia, pois há uma vasta literatura sobre as políticas de estabilização dos países asiáticos, sempre administradas por muitos instrumentos, e não unicamente pela política monetária da taxa de juros, como vem praticando o BC, sempre com o cuidado de não afetar os investimentos nem a competitividade das exportações.

É notório e inegável que a orientação teórica norteadora das ações do BC dificulta a coordenação da política monetária e da política fiscal, comprometendo a própria governabilidade do país. A posição do Banco Central se alicerça na falácia de que a perspectiva de inflação ainda está alta, devido ao descontrole fiscal do governo. Uma falácia que, além de afetar a governabilidade, acarreta custos financeiros elevados, um baixo crescimento econômico e uma enorme concentração da riqueza e da renda nacional.

3.6 O DESAFIO DO DESENVOLVIMENTO (IN)SUSTENTÁVEL

A sustentabilidade do desenvolvimento não se refere apenas à preservação do meio ambiente natural. Trata-se de um conceito complexo e abrangente. O meio ambiente, além do natural, envolve o econômico e o social; ou seja, o desenvolvimento, para ser sustentável, precisa contemplar todas essas dimensões. O grande desafio será colocar novamente o Brasil na rota do desenvolvimento, quer ele seja sustentável, quer seja insustentável, rota esta perdida há mais de 40 anos. Para tanto, é necessário pensar no longo prazo, pois um desenvolvimento alicerçado apenas nas ações de curto prazo torna-se rapidamente insustentável, como mostra a história econômica brasileira.

Conforme salienta De Paula (2023), além de as perspectivas para a economia brasileira não serem muito otimistas, o que mais preocupa é que “não há projeção para uma retomada do crescimento econômico mais vigorosa no curto prazo, dadas as várias restrições conjunturais e estruturais” que afetam a economia nacional. No entanto, continua ele, parece que nem tudo está perdido, já que “há espaço para adoção de uma agenda pró-crescimento. O maior desafio, porém, será a “implementação de uma agenda de desenvolvimento para o país”, na qual a “agenda ambiental terá que ter um papel fundamental na estratégia de desenvolvimento de longo prazo”.

A propósito do desenvolvimento de longo prazo, Marchetti, Miebach e Morrone (2023) dividem o período 1947-2021 em duas fases bem distintas. A primeira abrange o período desenvolvimentista, entre 1947 e 1980, quando a taxa de crescimento do PIB foi de 7,4 % ao ano. Nessa fase, a economia brasileira foi uma das mais dinâmicas do mundo. O crescimento foi liderado pelo setor industrial, no âmbito da política de industrialização por substituição de importações. A erosão desse processo começou em 1973, com o fim da Idade de Ouro do capitalismo. A segunda ocorreu entre 1980 e 2021, o período neoliberal, quando o PIB cresceu a uma taxa de apenas 2,3% ao ano. Essa fase neoliberal, por sua vez,

pode ser dividida em quatro subperíodos: primeiro, de 1980 a 1989, a denominada “década perdida”, marcada por estagnação, elevada inflação e abandono da política de industrialização; segundo, entre 1989 e 2002, nos governos Collor e Fernando Henrique Cardoso, quando o neoliberalismo foi amplamente implementado, com medidas como a abertura das contas comerciais e financeiras, a privatização de empresas estatais e a redução do papel do Estado. O terceiro subperíodo, entre 2003 e 2014, foi marcado pela combinação de políticas neoliberais e desenvolvimentistas. Seu resultado foi o melhor desde 1980. O PIB cresceu 3,4% ao ano. Mas, se considerarmos o período de 2002 a 2010, vemos que o PIB brasileiro cresceu a taxas ainda mais elevadas: 4,05% ao ano. Em quarto lugar, no subperíodo entre 2016 e 2021, que os autores denominam de “neoliberalismo tardio”, a taxa média anual de crescimento da economia brasileira foi de apenas 1,2%. Esta breve análise histórica reafirma o fracasso do neoliberalismo e a necessidade de políticas públicas de investimento e desenvolvimento. O fracasso das políticas neoliberais dos últimos 30 anos não se confirmou apenas no Brasil. O Fundo Monetário Internacional, um defensor central do neoliberalismo, reconheceu seu fracasso mundial como estratégia de promover o desenvolvimento sustentável de um país.

É nessa perspectiva histórica que se insere o novo governo do presidente Lula, cujo sucesso depende do abandono do neoliberalismo e da adoção de uma estratégia nacional de desenvolvimento, pois a experiência histórica mostrou que desenvolvimento e neoliberalismo não combinam, como reafirmam Marchetti, Miebach e Morrone (2023):

Portanto, o abandono do neoliberalismo e sua substituição por um novo arcabouço institucional capaz de aliar maior crescimento econômico com a geração de emprego e a preservação ambiental é o caminho para o desenvolvimento brasileiro. Restaurar a acumulação de capital e reduzir as emissões de gás carbônico é um desafio para o novo governo.

No curto prazo, advertem os autores, as medidas de reativação da economia requerem sua coordenação com a política macroeconômica do governo, que deve combinar expansão fiscal, aumento das transferências sociais e o aumento do salário mínimo real. Embora essas medidas possam promover o crescimento e atender às expectativas iniciais, “nada garante um crescimento sustentável no longo prazo”, pois, “no longo prazo, é necessário expandir a acumulação de capital e o crescimento por meio do investimento do setor público e das empresas estatais”.

Já no longo prazo, promover o desenvolvimento sustentável requer definir uma estratégia e um plano nacional de desenvolvimento. Para tanto, o principal desafio do novo governo do presidente Lula deveria ser a expandir a acumulação de capital, que passa pela recuperação do papel do BNDES no processo de desenvolvimento nacional.

Para tanto, Amado e Mollo (2023) realçam ser necessário “apresentar um programa de investimentos públicos, que faça crescer a infraestrutura econômica e social, necessária inclusive para a redução de custos que levem ao esperado aumento da rentabilidade dos investimentos privados”. No mesmo sentido, Pinheiro (2023) afirma que “defender as liberdades democráticas, combater as desigualdades, defender o serviço público, garantir investimentos para o SUS, apresentar políticas de investimento que promovam o emprego, avançar na educação básica e fomentar o desenvolvimento da universidade pública são ações tão importantes quanto restabelecer uma pauta política e ideológica de caráter progressista e popular”.

4 CONCLUSÕES PROVISÓRIAS

As conclusões provisórias visam ressaltar as principais questões analisadas no decorrer do texto. O objetivo central perseguido ao longo do trabalho foi descrever os desafios a serem enfrentados pelo novo governo do presidente Lula, a partir do cruzamento de várias perspectivas. A primeira delas confronta uma visão convencional ortodoxa da economia e da ação do governo, de modo geral expressa pela grande mídia liberal e conservadora, com uma visão crítica da economia e das políticas públicas, em que o Estado desempenha um papel fundamental no desenvolvimento do país. A visão convencional reafirma os históricos e já conhecidos desafios de manter o equilíbrio fiscal e o controle da inflação, mediante a política monetária independente e a manipulação da taxa básica de juros. No entanto, uma análise histórica da economia brasileira, nos últimos 70 anos, evidenciou o fracasso da política neoliberal e a necessidade de resgatar o papel histórico do Estado, para que a economia retome sua trajetória de crescimento. Procurou-se confrontar, também, os desafios conjunturais de curto prazo com os estruturais de longo prazo. Embora sejam complementares, eles são, por natureza, diferentes. Entre os desafios de curto prazo, ressaltaram-se alguns que são emergenciais, que, embora não sejam problemas novos, requerem ações imediatas. Falamos da necessidade de enfrentar, de uma vez por todas, a questão do analfabetismo, que ainda perdura em percentual elevado no país. Não é mais tolerável conviver com esse problema crônico, que afeta grande parte da população brasileira. Outro desafio que requer uma ação emergencial é a dificuldade de acesso aos serviços básicos da saúde. As filas do SUS continuam longas, herança calamitosa deixada pelo governo anterior e urgente desafio do novo governo. Há, ainda, o desafio, também urgente, do combate à fome, que já vem sendo enfrentado desde os primeiros dias do novo governo. Coloca-se, agora, o desafio de mais longo prazo de tornar permanente a política de combate à fome como uma política de renda mínima e um direito constitucional.

Finalmente, a análise de três desafios fortemente correlacionados, o desafio democrático, o desafio da governabilidade e o do desenvolvimento sustentável. Fortalecer os mecanismos e as instituições democráticas é uma garantia da governabilidade e do desenvolvimento sustentável de longo prazo da economia brasileira. A governabilidade, por sua vez, é pressuposta da democracia e mecanismo eficaz de desenvolvimento.

* Economista. Doutorado pela Unicamp. Professor titular da UFRGS. Foi diretor da Faculdade de Ciências Econômicas. Presidente da Sociedade de Economia do RS e vice-presidente da Sociedade Brasileira de Economia Política. Bolsista do CNPq e da Capes. Concentrou estudos e pesquisas na área da Economia Política.

► Texto recebido em 04 de setembro de 2023; aprovado em 09 de outubro de 2023.

- ALTMAN, Breno. A falência da Sexta República e a questão democrática. In: MAGALHÃES, Juliana; OSÓRIO, Luiz. **Brasil sob escombros**: desafios do governo Lula para reconstruir o país. São Paulo: Boitempo, 2023.
- AMADO, Adriana; MOLLO, Maria de Lurdes. Desafios econômicos na nova era Lula. In: MAGALHÃES, Juliana; OSÓRIO, Luiz. **Brasil sob escombros**: desafios do governo Lula para reconstruir o país. São Paulo: Boitempo, 2023.
- ARAÚJO, Luiz Antonio. Governo Lula e militares: como será essa relação? **BBC News Brasil**. Porto Alegre, 28 dez. 2022. Disponível em : <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-64083489>. Acesso em 12 dez 2023.
- ATTUCH, Leonardo. Como superar a catástrofe facista? In: MAGALHÃES, Juliana; OSÓRIO, Luiz. **Brasil sob escombros**: desafios do governo Lula para reconstruir o país. São Paulo: Boitempo, 2023.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Caminhos e descaminhos do crescimento. In: MAGALHÃES, Juliana; OSÓRIO, Luiz. **Brasil sob escombros**: desafios do governo Lula para reconstruir o país. São Paulo: Boitempo, 2023.
- BRASIL. **Discurso do presidente Lula no Congresso Nacional**. Brasília, 6 jan. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/>. Acesso em: 23 nov. 2023.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Por que a sociedade civil impediu o golpe de Bolsonaro?**. Foi a sociedade civil brasileira com ajuda dos grandes países que impediu o golpe. 23 jun. 2023. Twitter: Brasil 247. Disponível em: www.brasil247.porque.a.sociedade.civil.impediu.o.golpe.de.bolsonaro. Acesso em: 12 dez. 2023.
- COUTINHO, Carlos Nelson. **A democracia como valor universal**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.
- CUNHA, André. O governo Lula 3: retorno ao desenvolvimentismo? **Jornal Sul 21**, 30 dez. 2022. Disponível em: <https://sul21.com.br/opiniaio/2022/12/o-governo-lula-3-retorno-ao-desenvolvimentismo-por-andre-mo-reira-cunha/>. Acesso em: 23 nov. 2023.
- CUNHA, André; PERUFFO, Luiza. **A Independência dos Bancos Centrais: dilemas e miragens**. Disponível em: <https://necat.ufsc.br/a-independencia-dos-bancos-centrais-dilemas-e-miragens/>. Acesso em: 23 nov. 2023.
- DE PAULA, Luis Fernando. Perspectivas econômicas para novo Governo Lula: Diagnóstico e sugestões de política. In: MAGALHÃES, Juliana; OSÓRIO, Luiz. **Brasil sob escombros**: desafios do governo Lula para reconstruir o país. São Paulo: Boitempo, 2023.
- ESTEVES, Anderson; MUSSE, Ricardo. Uma frente amplíssima. In: MAGALHÃES, Juliana; OSÓRIO, Luiz. **Brasil sob escombros**: desafios do governo Lula para reconstruir o país. São Paulo: Boitempo, 2023.
- FERNANDES, Marta; JÉSER, Abelio. Potencialidades e desafios do novo governo Lula à democratização da política externa brasileira. **CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs**, Rio de Janeiro, n. 5, ano 2, p. 96-126, jan./mar. 2023.
- FOLHA DE SÃO PAULO. Folha organiza seminário sobre desafios do governo Lula na área ambiental e climática. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 10 maio 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/seminariosfolha/2023/05/folha-organiza-seminario-sobre-desafios-do-governo-lula-na-area-ambiental-e-climatica.shtml>. Acesso em: 12 dez. 2023.
- GABINETE DE TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL. **Relatório final**. Brasília, dez. 2022. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2022/12/Relatorio-final-da-transicao-de-Lula.pdf>. Acesso em 12 dez. 2023.
- GAVRAS, Douglas. Redução de custos para empresas após Reforma Tributária pode demorar. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 9 ago. 2023. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/Reforma.Tributaria.reducao.de.custos.pode.demorar.09/08/2023.Mercado.Folha.uol.com.br. Acesso em: 12 dez. 2023.
- GRZYBOWSKI, Cândido. Lula e o desafio de radicalizar a democracia. **Revista Educação Pública**, 31 dez. 2005. Disponível em: <https://educacaopublica.cecierj.edu.br/artigos/2/1/lula-e-o-desafio-de-radicalizar-a-democracia>. Acesso em 23 nov. 2023.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Estudos revelam impacto da redistribuição de renda no Brasil**. Brasília. Brasília. 4 out. 2023. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13909-estudos-revelam-impacto-da-redistribuicao-de-renda-no-brasil>. Acesso em: 12 dez. 2023.
- MAGALHÃES, Juliana; OSÓRIO, Luiz. **Brasil sob escombros**: desafios do governo Lula para reconstruir o país. São Paulo, Boitempo, 2023.
- MANZANO, Sofia. Economia do governo Bolsonaro. Os grandes vencedores. In: MAGALHÃES, Juliana; OSÓRIO, Luiz. **Brasil sob escombros**: desafios do governo Lula para reconstruir o país. São Paulo: Boitempo, 2023.
- MARCHETTI, Adalmir; MIEBACH, Alessandro; MORRONE, Henrique. **De volta ao poder: perspectivas e limites do governo Lula**. Porto Alegre, 2023. Mimeografado.

MARINHO, Gustavo; VALIM, Rafael. Democracia em risco: o Judiciário durante o governo Bolsonaro. *In: MAGALHÃES, Juliana; OSÓRIO, Luiz. **Brasil sob escombros**: desafios do governo Lula para reconstruir o país.* São Paulo: Boitempo, 2023.

MARTINS, Carlos Eduardo. Os desafios da luta política no Brasil. *In: MAGALHÃES, Juliana; OSÓRIO, Luiz. **Brasil sob escombros**: desafios do governo Lula para reconstruir o país.* São Paulo: Boitempo, 2023.

MENDES, Felipe; QUINTINO, Larissa. Reforma tributária: apesar do consenso, aprovação terá caminho tortuoso. **Veja**, São Paulo, 27 jan. 2023. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/reforma-tributaria-apesar-do-consenso-aprovacao-tera-caminho-tortuoso/>. Acesso em: 12 dez. 2023.

MOLITERNO, Danilo. Especialistas apontam principais desafios para Lula na Presidência. **CNN Brasil**, 2 nov. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/especialistas-apontam-principais-desafios-para-lula-na-presidencia/>. Acesso em: 23 nov. 2023.

NASSIF, Luis. O Banco Central, o ratinho de Pavlov e o homem de Bolsonaro. **Jornal GGN**, 13 jul. 2023. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/coluna-economica/o-banco-central-o-ratinho-de-pavlov-e-o-homem-de-bolsonaro-por-luis-nassif/>. Acesso em 23 nov. 2023.

PAGNO, Marina. Mais de um milhão de pessoas esperam por cirurgias eletivas no SUS. **G1**, Rio de Janeiro, 10 jun. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/saude/noticia/2023/06/10/mais-de-um-milhao-de-pessoas-esperam-por-cirurgias-eletivas-no-sus.ghtml>. Acesso em 12 dez. 2023.

PINHEIRO, Milton. Interessa ao conjunto da classe trabalhadora um governo de união nacional? Impasses e perspectivas. *In: MAGALHÃES, Juliana; OSÓRIO, Luiz. **Brasil sob escombros**: desafios do governo Lula para reconstruir o país.* São Paulo: Boitempo, 2023.

SOUZA, Nilson Araújo de. **Os desafios do Presidente Lula**. São Paulo, 2023. Mimeografado.

SOUZA, Nilson Araújo de. Desafios do governo Lula: resgate de um Seminário. **Vermelho**, 2 ago. 2023. Disponível em: <https://vermelho.org.br/coluna/desafios-do-governo-lula-resgate-de-um-seminario/>. Acesso em: 23 nov. 2023.

VALOR ECONÔMICO. Os 100 dias do governo Lula: desafios, incertezas e mudanças. **Valor Econômico** São Paulo, 6 abr. 2023. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2023/04/06/os-100-dias-do-governo-lula-desafios-incertezas-e-mudancas.ghtml>. Acesso em: 12 dez. 2023.

Desafios do governo Lula

Balanço e perspectivas

Lula's government
Balance-sheet and perspectives

nilson Araújo de souza*

► DOI: <https://doi.org/10.4322/principios.2675-6609.2023.168.007>



Mesa do Seminário “100+50: desafios do governo Lula”. Da esq. para a dir.: economistas Nilson Araújo e Maria Lúcia Fattorelli; engenheiros Allen Habert e Paulo Massoca (coord. Engenharia pela democracia); Alexandre Navarro (Fundação João Mangabeira), e historiador Nathaniel Braia

RESUMO

Este ensaio tem o objetivo de resgatar as principais contribuições apresentadas no Seminário “100+50: desafios do governo Lula”, cujo propósito era diagnosticar os desafios do atual governo. A principal característica desse momento é o fato de que, havendo derrotado nas urnas a extrema direita de caráter fascista que governava o país, o desafio do governo Lula, para continuar reconstruindo e preservando a democracia, é implementar a reconstrução nacional. As contribuições aportadas no seminário podem ser úteis para travar a luta de ideias e subsidiar a definição/implementação de políticas que ajudem a tirar o país da crise. Para condensar e sistematizar as principais contribuições, adota-se um eixo metodológico que consiste em interferir o mínimo possível nas exposições e na postura analítica dos palestrantes. Procura-se deixar o palestrante “falar” no texto, sem abrir mão de uma postura analítica. Ao mesmo tempo que se buscam os pontos convergentes, deixa-se espaço para a controvérsia. Convidaram-se economistas e líderes sindicais e estudantis com apreciações próprias e diferenciadas da política econômica do governo. Uma conclusão fundamental foi a de que o principal entrave conjuntural para o governo Lula vencer o seu desafio mais importante é a elevada taxa de juros praticada pelo Banco Central. Destacamos três temas presentes no seminário: 1) O Brasil na crise e na transição geopolítica; 2) O desafio da reconstrução nacional do governo Lula; 3) Entraves ao crescimento econômico; 4) O arcabouço fiscal/novo marco fiscal e o investimento.

Palavras-chave: Reconstrução nacional. Taxas de juros. Projeto Nacional de Desenvolvimento.

ABSTRACT

This essay aims to rescue the main contributions presented in the seminar “100+50: Challenges of Lula’s Government”, which intended to diagnose the challenges of Lula’s government. This current moment main characteristic is the fact that, after having defeated a fascist extreme right that governed the country, Lula’s administration main challenge, for the sake of continuing to rebuild and preserve democracy, is to implement national reconstruction. The contributions made at the seminar may be useful to carry out the conflict of ideas and to subsidize the implementation of policies that can contribute to taking the country out of the crisis. In order to systematize the contributions, we adopted a methodological axis: to interfere as little as possible in the presentations and in the analytical posture of the speakers. We try to let the speaker speak without giving up an analytical posture. Therefore, while convergent points are sought, there is still room for controversy. We invited economists, unions and student leaders with individual, differentiated assessments of economic policy. One fundamental conclusion is that the main cyclical obstacle for Lula’s administration to overcome its more crucial challenges is the high interest rate imposed by the Central Bank. The main themes highlighted in the seminar are 1) Brazil in the context of crisis and in the geopolitical transition, 2) the challenge of the national reconstruction during Lula’s government, and 3) the obstacles to economic growth.

Keywords: National reconstruction. Interest rates. National development project.

1 INTRODUÇÃO

Este ensaio busca resgatar as principais contribuições que foram apresentadas por ocasião do Seminário “100+50: desafios do governo Lula”¹. O evento foi promovido por 15 entidades², entre 24 e 26 de maio de 2023, com a participação de 12 palestrantes entre economistas e líderes sindicais e estudantis, sob a nossa coordenação. Dando sequência à temática do seminário e considerando sua atualidade e pertinência, a revista *Princípios* decidiu realizar este dossiê, sob o título “Desafios do governo Lula: democracia, reconstrução e desenvolvimento”.

O seminário abrangeu três mesas temáticas cuja composição é detalhada a seguir. Mesa 1: O desmonte de Bolsonaro e os primeiros dias do governo Lula, com Adilson Araújo, Guilherme Santos Mello, Nelson Barbosa e Rosa Maria Marques; mesa 2: O arcabouço fiscal e a política de reconstrução nacional do governo Lula, com Rubens Sawaya, Elias Jabbour, Flauzino Antunes, Lucca Gidra Oyagwa e Nelson Marconi; mesa 3: A reconstrução nacional e o novo projeto nacional de desenvolvimento, com palestras de Maria Lúcia Fattorelli, Alexandre Navarro, Allen Habert e Nilson Araújo de Souza³.

O objetivo central do seminário era diagnosticar os desafios que o governo Lula enfrenta ou enfrentará doravante. Consideramos que, nesse sentido, o evento foi bem-sucedido. Todos os palestrantes contribuíram, cada um a seu modo, para a compreensão desse momento complexo da vida nacional. A principal característica desse momento é o fato de que, havendo derrotado nas urnas uma força de extrema direita de caráter fascista que governava o país havia quatro anos, o principal desafio do governo Lula, para continuar reconstruindo e preservando a democracia, é implementar a reconstrução nacional e lançar as bases para o desenvolvimento.

As contribuições são úteis tanto para travar a luta de ideias quanto para subsidiar a definição/implementação de políticas que possam contribuir para tirar o país da crise em que mergulhou nos últimos tempos, particularmente durante o período crítico e turbulento de destruição bolsonarista. Para isso, adotou-se um procedimento metodológico de relato denso de sessões do seminário, interferindo o mínimo possível nas exposições e na postura analítica dos palestrantes. Procura-se deixar, o máximo possível, o palestrante “falar” no texto, com o mínimo possível de interferência deste autor. Assim é que, em lugar de sintetizar as contribuições dos participantes do seminário, o texto abunda em citações das análises apresentadas.

Isso não significa ausência de análise. Esta se faz presente com toda força na forma como o material foi tematizado, sistematizado e organizado. Na qualidade de coordenador

1 O autor registra o agradecimento pela leitura atenta, revisão e edição final do artigo realizada por Nilson Weisheimer.

2 Instituições e entidades que promoveram o seminário “100+50: desafios do governo Lula”: Sindicato dos Escritores no Estado de São Paulo, Sindicato dos Jornalistas no Estado de São Paulo, Sindicato dos Engenheiros do Estado de São Paulo, Federação Nacional dos Engenheiros, Engenharia pela Democracia, Fundação Perseu Abramo, Fundação Maurício Grabois/Cátedra Claudio Campos, Fundação João Mangabeira, Fundação Leonel Brizola/Alberto Pasqualini, Instituto Claudio Campos, União Municipal dos Estudantes Secundaristas, Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil, Nova Central Sindical dos Trabalhadores, Confederação Nacional dos Trabalhadores Liberais Universitários.

3 Dada a natureza mais livre deste texto, de caráter ensaístico, optamos por não incluir, ao final de cada citação direta de falas dos palestrantes, uma chamada de citação no sistema autor-data. Entretanto, na lista de referências ao final do texto o leitor poderá encontrar a referência completa dos registros audiovisuais de cada mesa, disponíveis no YouTube.

do seminário, considero que essa é a melhor forma de tratar, do ponto de vista analítico, esse material. Ao mesmo tempo que se buscam os pontos comuns, deixa-se igualmente espaço para a controvérsia. Contudo, houve mais pontos em comum do que divergências. Considerando as limitações de espaço para essa comunicação, selecionei quatro grandes temas destacados no seminário, que se transformaram em seções deste texto: 1) o Brasil na crise e na transição geopolítica; 2) o desafio da reconstrução nacional do governo Lula; 3) os entraves ao crescimento econômico; 4) O arcabouço fiscal/novo marco fiscal e o investimento.

2 O BRASIL NA CRISE E NA TRANSIÇÃO GEOPOLÍTICA

Visando tirar lições para o atual momento, este autor analisou o aproveitamento pelo Brasil de condições mundiais que favoreceram a Revolução de 1930: “a reação de Getúlio consistiu em [...] [usar] a crise mundial para adotar um conjunto de medidas a fim de deflagrar a transformação da economia brasileira por meio da industrialização”. Este autor registrou, então, que se atravessa na atualidade uma nova crise estrutural do sistema capitalista mundial e uma nova transição geopolítica com a ascensão da China e o declínio relativo dos EUA. Enfatizou, ainda, o autor deste texto que “essa transição favorece a países como o Brasil”.

Sobre isso, registrou o engenheiro Halen Habert que, “neste momento do planeta, com as contradições que existem, em que se caminha para um mundo multipolar, o Brasil pode beneficiar-se”. Para ele, o Brasil pode, nesse mundo em transição, conquistar ciência, tecnologia e inovação, pois, “no coração da geopolítica mundial, está a questão da ciência, tecnologia e inovação”. Se seguirmos os exemplos anteriores, poderemos aproveitar essas circunstâncias para vencer estes que são os desafios principais do governo Lula: a reconstrução nacional e o assentamento das bases para as transformações estruturais econômicas, sociais, políticas e culturais, ou seja, a retomada do desenvolvimento.

De acordo com vários palestrantes, o governo Lula partiu de uma situação em que um grupo fascista havia chegado ao poder e realizado uma verdadeira destruição do Estado nacional e de suas bases econômicas, sociais, políticas, institucionais, ambientais, culturais, educacionais, sanitária, associada a constantes ameaças e tentativas de golpe. Para Rosa Maria Marques, não ocorreu apenas um desmonte, mas verdadeira destruição: “a destruição do Estado não foi apenas como indutor, incentivador da economia, mas da própria estrutura do Estado”. A destruição na área econômica, segundo Marques, se concentrou, em grande medida, no desabamento do investimento.

Nelson Barbosa partiu da constatação de que houve uma destruição durante o governo Bolsonaro e que, por isso, o primeiro desafio é “recuperar a governabilidade que foi destruída” e “o segundo é reconstruir a economia”, e arrematou: “destruir é rápido, reconstruir leva tempo”.

Conforme indicou Habert, um dos principais alvos da destruição bolsonarista foi o mundo do trabalho, pois, prosseguindo o que havia sido iniciado pelo governo Temer, atacou fortemente a estrutura sindical e a rede de proteção aos direitos trabalhistas: “a arrecadação das entidades sindicais, instrumento de defesa dos trabalhadores, caiu 95%”. Por sua vez, o líder sindical Adilson Araújo afirmou que “os prejuízos dos 4 anos do governo Bolsonaro são incomensuráveis com a implementação de uma agenda ultraliberal [...] [e] extremamente regressiva, que resultou numa tragédia social [...] com a situação trágica de 33 milhões de pessoas passando fome”. Para o economista e líder sindical Flauzino Antunes, a



Mesa de abertura do Seminário “100+50: desafios do governo Lula”. Da esq. para a dir.: Líder sindical Adilson Araújo (pres. CTB); jornalista Norian Segatto (moderador); economista Rosa Maria Marques (profa. PUC-SP). Participaram ainda da mesa, pela internet, os economistas Guilherme Mello (Ministério da Fazenda) e Nelson Barbosa (BNDDES)

“política de desmonte do Estado, de caráter neoliberal e de extrema direita”, resultou no fato de que, “durante a pandemia, tivemos mais de 700 mil mortos”. Para o líder estudantil Lucca Gidra, “o investimento em educação tem sido um grande desastre: de 2016 até 2022, houve um corte de 27%”⁴.

3 O DESAFIO DA RECONSTRUÇÃO NACIONAL NO GOVERNO LULA

O presidente Lula, em meio a essa situação crítica, reuniu em torno da sua candidatura presidencial uma ampla frente democrática que derrotou o fascismo nas urnas. Relembrou Lucca Gidra que “a vitória de Lula foi uma vitória da frente ampla”. Reforçou o autor deste texto que “[...] foi a questão democrática que garantiu a vitória, ao possibilitar a formação da frente ampla em torno da democracia”. Com base em uma frente mais ampla ainda, relembrou Guilherme Mello que “o primeiro desafio foi aprovar a PEC da Transição para que houvesse espaço fiscal para retomar” os programas sociais e o investimento.

Nelson Barbosa reforçou que, “já em dezembro, o presidente eleito conseguiu aprovar no Congresso Nacional a PEC da Transição, que autorizou a ampliação do gasto primário em R\$ 145 bilhões e mais R\$ 23 bilhões para investimento”. Foi com base nos recursos aprovados por essa PEC que, segundo Nelson Barbosa, Guilherme Mello e este autor, ao assumir de fato o governo, Lula adotou as primeiras medidas, que consistiram basicamente em resgatar programas sociais adotados nos seus governos anteriores⁵.

Avaliou o autor deste texto que, com esses programas sociais, o governo começou a enfrentar a questão da desigualdade: “Mas essa questão se manifesta de maneira mais

⁴ Dado calculado com base nos estudos Auditoria Cidadã da Dívida.

⁵ Minha Casa, Minha Vida, Bolsa Família, Mais Médicos, Farmácia Popular, Programa de Aquisição de Alimentos, a valorização do salário mínimo, além do aumento da isenção de imposto de renda, da recomposição das bolsas de estudos e das verbas para ciência e tecnologia e para as universidades. As verbas do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), que haviam sido dizimadas no governo bolsonarista, foram recompostas num montante de R\$ 10 bilhões para este ano e R\$ 40 bilhões para os quatro anos de mandato.

estrutural na elevada concentração de renda, assentada no baixíssimo poder de compra do salário”. Para enfrentar a desigualdade, “Lula resgatou a política de valorização do salário mínimo vigente em seus mandatos anteriores, que passa a ser corrigido pela inflação mais o crescimento do PIB. Este é um bom começo, mas não significa que se deve ficar aí”. Registrou este autor que Lula, ao enviar ao Congresso “projeto que já foi aprovado e sancionado”, enfrentou rapidamente também a questão da desigualdade salarial entre homens e mulheres.

Guilherme Mello e Nelson Barbosa atribuíram a essas medidas o crescimento esperado no primeiro trimestre do ano, o qual terminou superando a expectativa (cresceu 1,8%). Afirmou Mello: “Não é à toa que as previsões de crescimento estão todas sendo revisadas para cima. Uma parte disso se explica pela retomada desses programas”. Acrescentou Barbosa: “Essas medidas, juntamente com um *boom* que está acontecendo no setor agropecuário, são o que tem gerado uma leve aceleração do crescimento no início deste ano; o crescimento do PIB pode chegar a 1,5% no primeiro trimestre”. Rosa Maria Marques relembrou que “os dois primeiros governos Lula tiveram uma média de 3,5% ao ano [de crescimento do PIB]. De 2015 a 2022 cresceu apenas a 0,3% ao ano. Então, quando dizem que o PIB vai crescer 1,5%, não fiquem felizes”.

O autor deste texto advertiu, no entanto, que “o exame mais acurado dos dados divulgados pelo IBGE revela que a indústria de transformação, que recebe mais imediatamente os impulsos do aumento da demanda interna, permaneceu estagnada. O crescimento se deveu basicamente à forte expansão da agricultura de exportação, principalmente da soja”⁶. Conjecturou este autor: “É possível, portanto, que o impacto positivo dessas medidas na atividade econômica, particularmente no fortalecimento da demanda, tenha sido anulado pelas elevadas taxas de juros, puxadas pela taxa básica do Banco Central, que, em termos reais, é a maior do mundo”⁷.

Posteriormente ao seminário, o IBGE divulgou que, no segundo trimestre, o PIB cresceu 0,9% em relação ao primeiro. Além de revelar uma desaceleração no ritmo de crescimento, mais uma vez não foi puxado pela indústria de transformação, mas pelos serviços, alavancado pelo setor financeiro⁸, e pela indústria extrativa (minério, petróleo). A indústria de transformação permaneceu estagnada⁹. É a expressão pura de duas fortes deformações da economia capitalista dependente brasileira: a financeirização e a reprimarização.

Destacou Maria Lúcia Fattorelli que o presidente Lula anunciou uma “proposta de investimentos estratégicos [com] seis eixos”, mas, segundo este autor, apesar de os eixos es-

6 “O PIB cresceu 1,8% na comparação do primeiro trimestre de 2023 contra o quarto trimestre de 2022, na série com ajuste sazonal. Houve alta na Agropecuária (21,6%) e nos Serviços (0,6%) e estabilidade na Indústria (-0,1%)” (IBGE, 30 jul. 2023).

7 Considerando que a taxa nominal estava em 13,75% ao ano e que a inflação acumulada nos últimos 12 meses até junho foi de 3,16%, a taxa real está em torno de 10%. Além disso, essa taxa — que é a que afeta a economia real — tem aumentado, já que, enquanto a nominal permaneceu estacionada nos 13,75% desde agosto de 2022, a taxa de inflação em 12 meses — que era de 9,67% naquele momento — redundando numa taxa real cerca de 4%, caiu para 3,16% em junho deste ano. A Selic real aumentou, portanto, de 4% para 10% nos últimos 12 meses encerrados em junho. Não há economia que suporte aumento tão intenso e célere da taxa básica de juros. Como veremos adiante, a redução posterior (em 1º e 2 de agosto) de 0,5 ponto percentual na Selic não afeta muito essa situação.

8 Alavancado pelas “atividades financeiras” e similares (1,3%), enquanto o comércio permaneceu estagnado (0,1%) (IBGE, 2 set. 2023).

9 Enquanto o segmento das “indústrias extrativas” cresceu 1,8%, o das “indústrias de transformação” só avançou 0,3% (IBGE, 2 set. 2023).

Um grande desafio a resolver é o problema da produção industrial, que requer a adoção de um programa que reconstrua o país e assente as bases para o desenvolvimento. Para isso, além de combater a desigualdade e investir fortemente em CT&I, devemos fazer o que tem sido chamado de “escada tecnológica”: partir de onde estamos e alcançar a China. E isso deve ser feito com a colaboração de parceiros estratégicos

tratáveis passarem a integrar o Novo PAC¹⁰, que será o principal programa do governo Lula, seu programa, obviamente, não se limita a esses eixos. “Um [...] grande desafio é enfrentar a desigualdade social”, cujo combate é uma questão central do programa do governo Lula, registrou este autor. Conforme indicamos antes, o presidente já deflagrou esse processo por meio dos vários programas de transferência de renda, com destaque para o Bolsa Família¹¹, da retomada de política de valorização do salário¹² e do combate à fome, ações que, além de melhorar as condições de vida do povo, fortalecem o mercado interno¹³. Mas, para a economia voltar a crescer, não basta dinamizar o mercado interno. Um grande desafio a resolver é

10 Os seis eixos nomeados inicialmente por Lula e citados por Fattorelli foram os seguintes: transportes, infraestrutura, inclusão digital, conectividade, infraestrutura Água para Todos e transição energética, mas, numa revisão posterior, chegou-se a nove eixos de investimento, que passaram a integrar o Novo PAC (nova versão do Programa de Aceleração do Crescimento adotado nos dois primeiros governos Lula), lançado no dia 11 de agosto pelo presidente Lula, a saber: transporte eficiente e sustentável; cidades sustentáveis e resilientes; água para todos; educação, ciência e tecnologia; saúde; infraestrutura social inclusiva; transição e segurança energética; inclusão digital e conectividade; inovação para a indústria da defesa. O montante dos recursos envolvidos é da ordem de R\$ 1,7 trilhão, oriundo da administração direta, das estatais, de financiamentos públicos e das empresas privadas.

11 Em junho deste ano, atendia a 21 milhões de famílias, com investimento mensal de R\$ 14 bilhões (Governo Federal, 2023).

12 O presidente Lula resgatou a política de valorização do salário mínimo adotada nos seus governos anteriores, que estabelece um reajuste anual pelo IPCA e o crescimento do PIB. É um bom começo, mas devemos recuperar o poder de compra do salário mínimo. Lembra o autor: “o valor [da cesta estabelecida na Constituição para sustentar uma família de trabalhador] em maio último era de R\$ 6.652; atualmente, o salário mínimo pago é de R\$ 1.320. Mal chega a 20% do salário necessário”.

13 Guilherme Mello, Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, durante sua palestra no seminário, anunciou que, no segundo semestre deste ano, seria encaminhado ao Congresso Nacional projeto de lei complementar para promover a reforma do Imposto de Renda, de forma, segundo ele, a atender ao desejo do presidente: “Colocar o rico no imposto de renda e o pobre no orçamento”. O ministro Fernando Haddad, depois de confirmar essa decisão, por pressão de setores do Congresso, anunciou que “só depois da aprovação da Reforma Tributária do consumo. Lá para o fim do ano” (Agência Brasil, 2023).



Sessão do Seminário “100+50: desafios do governo Lula”

o problema da produção industrial¹⁴, que requer a adoção de um programa que reconstrua o país e assente as bases para o desenvolvimento. Para isso, além de combater a desigualdade e investir fortemente em CT&I, devemos fazer o que tem sido chamado de “escada tecnológica”: partir de onde estamos e alcançar a China. E isso deve ser feito com a colaboração de parceiros estratégicos.

Como a China atingiu o estágio de economia avançada em apenas quatro décadas, não há impedimento algum para o Brasil chegar lá também. Temos muito mais recursos naturais e já revelamos no passado um grande potencial de desenvolvimento: em 1980, depois de crescer durante 50 anos, de 1930 a 1980, a 7% ao ano, o PIB brasileiro era maior do que o da China¹⁵. Dali em diante, enquanto a economia brasileira estagnou, crescendo, na média, a um ritmo abaixo de 2% ao ano, a da China disparou, passando a crescer numa média anual em torno de 10%. Hoje, a China tem um PIB oito vezes maior do que o do Brasil¹⁶.

Conta-nos o professor Luiz Gonzaga de Mello Belluzo que, naquela época, quando ele estava no ministério da Fazenda, uma delegação chinesa esteve no Brasil para estudar por que a economia brasileira tivera uma expansão tão intensa e prolongada. Se já fizemos uma vez, podemos fazer de novo, resgatando as coisas boas do passado (como a industrialização acelerada sob controle nacional, o protagonismo do Estado na economia, uma das mais avançadas legislações trabalhistas do mundo, o combate à desigualdade por meio da valorização do trabalho) e incorporando as coisas boas da atualidade (sobretudo em ciência, tecnologia e inovação e transição geopolítica).

14 Isso devido ao longo período de desindustrialização que atravessa o país: a produção da indústria de transformação, que beirou os 30% do PIB na década de 1980, hoje não passa de 10% (Rabelo; Souza, 2023).

15 Medido pela paridade do poder de compra, critério adotado pelo FMI e pelo Banco Mundial, era de US\$ 571 bilhões contra US\$ 303 bilhões.

16 Atualmente, a China tem um PIB de US\$ 30,2 trilhões contra apenas US\$ 3,7 trilhões do Brasil.

A atual direção do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação, sob o comando da engenheira Luciana Santos, já reconstruiu os mecanismos de apoio à ciência, recriou o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia e conseguiu recompor integralmente os fundos do FNDCT para este ano¹⁷. O Brasil dispõe das melhores condições para a transição energética e ambiental: uma matriz energética com os maiores índices de energia potencialmente renovável do planeta¹⁸ e a possibilidade de aumentar significativamente a produtividade e a produção agropecuária sem novos desmatamentos.

Basta usar as tecnologias já disponíveis na Embrapa e em empresas privadas para aumento da produtividade nas áreas já ocupadas e recuperação das terras degradadas. Um grande desafio é realizar esse movimento sem sacrificar o desenvolvimento das forças produtivas do país. Isso significa, por exemplo, que não devemos abrir mão de usar a imensa riqueza advinda do petróleo — depositada, sobretudo, no pré-sal, bem como, muito provavelmente, na chamada Margem Equatorial¹⁹ — e demais recursos naturais de nosso país.

A transição ambiental e energética, como diria o presidente Lula, “não pode servir de fachada para um neocolonialismo”. E ele explicita posteriormente, por ocasião do lançamento do Novo PAC: “[...] não podemos aceitar um neocolonialismo verde que, sob o pretexto de proteger o meio ambiente, impõe barreiras comerciais e medidas discriminatórias”. E completa: “a floresta tropical [a Amazônia] não pode ser vista apenas como um santuário ecológico”, mas deve desenvolver-se e ajudar a desenvolver o Brasil a partir de sua própria e específica realidade, caracterizada, em grande medida, pela maior megabiodiversidade do planeta, que abriga recursos naturais utilizados como fontes de matérias-primas para setores estratégicos de tecnologia de ponta, como a biotecnologia e a indústria de fármacos.

O autor deste texto — assim como a grande maioria dos palestrantes — defendeu que se enfrente o problema da produção assentando os fundamentos para a reindustrialização do país em novas bases e lançando um amplo programa de infraestrutura de qualidade mediante a construção de metrô, obras de saneamento e de moradias²⁰, escolas, hospitais e um modal que priorize as ferrovias.

Tais ações passaram, em grande medida, a integrar o Novo PAC. Parte-se da compreensão de que “a combinação entre reindustrialização e obras de infraestrutura gera produção e emprego e permite melhorar as condições de vida da população”. Nesse sentido, Rosa Maria Marques apresentou a recomendação de que “reindustrializar é realmente importante, mas [...] tem que colocar alguma prioridade em C&T”.

17 Em torno de R\$ 10 bilhões neste ano, passando o ministério a contar com R\$ 41 bilhões para investir nos quatro anos de governo por meio da Finep.

18 No Brasil, 87% da matriz elétrica é de energia renovável contra 28% no resto do mundo; do conjunto da matriz energética, o Brasil dispõe de 40% de energia renovável contra 12% no resto do mundo e apenas 9% nos EUA (Coutinho, 2023).

19 A Margem Equatorial é vista pelo setor petrolífero como uma área estratégica e uma fronteira promissora de águas profundas para a exploração de petróleo e gás natural. Já foram descobertas bacias com alto potencial de exploração na Guiana, no Suriname e no Brasil, numa faixa marítima que se estende do Amapá ao Rio Grande do Norte, passando pelo Pará, Maranhão, Piauí e Ceará. Estão previstos 14 poços exploratórios em 21 blocos e em duas áreas de avaliação.

20 Registre-se que parte significativa da solução do problema de moradia está numa reforma urbana: censo realizado em 2022 pelo IBGE constatou que existem no Brasil 11,4 milhões de domicílios vazios — 87% a mais do que no censo anterior, realizado 12 anos atrás —, boa parte usada para especulação imobiliária; enquanto isso, levantamento realizado pela Fundação João Pinheiro em 2019 concluiu que o déficit habitacional é de cerca de 6 milhões de moradias (Moncau, 2023). A forte taxação de imóveis vazios é um instrumento usualmente aplicado para resolver este grave problema: um mundo de casa sem gente e um mundo de gente sem casa.

O autor deste texto apresentou alguns subsídios para a elaboração de uma política industrial que, para promover a reindustrialização em novas bases tecnológicas, realize o fortalecimento do mercado interno, invista fortemente em CT&I, proteja a indústria nacional contra a concorrência predatória de grandes conglomerados transnacionais, garanta o financiamento público, adote um amplo programa de compras governamentais e implemente uma política adequada de incentivos fiscais e financeiros, em benefício da indústria nacional²¹.

Houve o consenso de que, em momentos de crise, cabe ao Estado o protagonismo de alavancar a economia, usando, para isso, além de outros instrumentos, o investimento público. Isso porque o capitalista individual, ao não enxergar, em seu conjunto, os rumos que seguirá a economia em momentos de crise ou em processo de desenvolvimento, deixa de investir na sua atividade produtiva, preferindo aplicar seu lucro no mercado financeiro.

Foi também consenso que a reconstrução da economia implica reconstruir o Estado nacional, não apenas na administração direta, mas também, em grande medida, nas empresas estatais. “O Estado é fundamental nesse processo de desenvolvimento”, afirmou este autor. Isso porque, “durante a crise ou em um processo de desenvolvimento, o capitalista individual não assume a vanguarda dos investimentos, pois não sabe qual o rumo que vai seguir o país, fica na retranca e joga o dinheiro na especulação”. E o Estado “tem condição de investir nesses momentos porque não se baseia no lucro e tem a visão mais abrangente do que o capitalista individual; assim, o investimento público é a alavanca desse processo de desenvolvimento”. Vale registrar que o investimento público tem duas esferas: a das estatais e a da administração direta. “As estatais, apesar de outras limitações, estão fora desse limite [do arcabouço]. Assim, devemos recompor a Petrobras para ela voltar a cumprir o seu papel histórico e recuperar a Eletrobras, que foi privatizada, violando as normas constitucionais”. Ou seja, “a partir da Petrobras, da Eletrobras e do BNDES, temos de construir uma rede de empresas estatais para organizar e coordenar um bloco de investimentos com capacidade de alavancar a economia”.

Reforçando essa ideia, Rubens Sawaya, depois de demonstrar que o investimento público não provém principalmente da administração direta, mas das estatais, concluiu que “isso não é uma característica do Brasil; é uma característica do desenvolvimento no mundo inteiro. Nesse desenvolvimento, sempre se criaram estatais nos nódulos centrais das cadeias de valor”. Nelson Barbosa, manifestando opinião semelhante, postulou que o primeiro

[...] desafio é recuperar a capacidade de governar e a capacidade de o Estado fazer políticas públicas; vencer os mitos criados contra o Estado. Isso exige recuperação do investimento público e privado, políticas públicas de redistribuição de renda e recuperação do planejamento de longo prazo. Do lado do BNDES estamos participando, já apresentamos algumas propostas, algumas já implementadas, e com medidas mais estruturais.

Revelou Sawaya que, durante os governos anteriores de Lula, principalmente quando da implementação do PAC, “o crescimento [da economia] dependeu em grande medida da Petrobras [...]; outra parte que puxou o crescimento foram os investimentos da Eletrobras”, ala-

21 Para tanto, é necessário erradicar o artigo que FHC embutiu na Constituição para borrar a diferença entre empresa nacional e empresa estrangeira aqui instalada.

vancando um conjunto de empresas privadas, tudo com financiamento do BNDES²². Nelson Barbosa, diretor do BNDES, informou no seminário que o Banco está se reestruturando para voltar a cumprir seu papel histórico de financiamento do desenvolvimento.

Os economistas neoliberais propalam que a escassez de recursos inviabiliza o investimento público. Na verdade, como demonstrou o autor deste texto, “o problema do Brasil não é a escassez de recursos [...]; há recursos suficientes para financiar o investimento e garantir a reconstrução nacional e a retomada do desenvolvimento”. O problema é que esses recursos são drenados para remunerar a casta financeira e as sucursais das transnacionais, os rentistas que auferem lucros exorbitantes das elevadas taxas de

juros praticadas no país, os que se apropriam do orçamento público mediante desonerações inadequadas, sonegação e elisão fiscal ou falta de previsão legal para tributação, os grupos monopolistas que se apropriam de um superlucro extra, as transnacionais que se apropriam da renda do petróleo e os grandes proprietários de terra, as transnacionais e os grandes bancos que, sendo o núcleo monopolista que comanda o agronegócio, se apropriam da renda agrícola e praticamente não pagam impostos.

A questão da dívida pública está colocada no centro do problema. Os recursos para financiar o investimento virão, portanto, em primeiro lugar, da redução substancial da taxa de juros, pois, segundo Maria Lúcia Fattorelli, “a cada ponto percentual de aumento da Selic [...], temos um aumento no gasto com juros de 40 bilhões de reais por ano”. Portanto, a diminuição de cada ponto percentual da taxa básica de juros implica uma economia de R\$ 40 bilhões por ano.

A título de exercício, se baixarmos nossa taxa básica de juros reais para os padrões internacionais, o que se traduziria em uma taxa nominal em torno de 4,75% (taxa real em torno de 0%), teremos uma “poupança” de R\$ 360 bilhões, ou seja, um valor 3,4 vezes maior do que o montante de R\$ 106 bilhões previstos para investir na indústria em quatro anos e três vezes o montante anual programado para bancar o principal programa social do governo, o Bolsa Família, que é de R\$ 168 bilhões.

Ainda segundo o autor deste texto, outra fonte de recursos é a recuperação de parte da desoneração fiscal, que, de acordo com o ministro Haddad, monta em R\$ 600 bilhões por ano e ele se propõe a recuperar cerca de R\$ 150 bilhões. De acordo com este autor, “há cerca de dois anos, a Associação Nacional de Auditores Fiscais (Anafisco) estimou que esses ‘gas-

A emissão monetária só gera inflação se a capacidade produtiva estiver plenamente ocupada e, conseqüentemente, não puder aumentar a produção no curto prazo

22 O PAC 1 foi lançado pelo primeiro governo Lula no dia 28 de janeiro de 2007, prevendo investimentos da ordem de 503,9 bilhões de reais até 2010. Os recursos aplicados no PAC originaram-se das seguintes fontes: recursos da União (orçamento do governo federal), capitais de investimentos de empresas estatais (por exemplo, Petrobras) e investimentos privados com estímulos de investimentos públicos e parcerias. Para isso, afirmou Habert: “Juntando a Petrobras com a Eletrobrás reestatizada, criamos a maior empresa de energia do planeta”.

Na atual conjuntura econômica, esses entraves se condensam sobretudo nas elevadas taxas de juros, que, segundo a maioria dos palestrantes, passaram a ser o principal obstáculo conjuntural ao crescimento da economia

de lucros e dividendos e aliviando a carga sobre os mais pobres”. Segundo ele, é a forma de atender ao desejo do presidente Lula: “Colocar o pobre no orçamento por meio de políticas públicas e o rico no imposto de renda”.

Mello tratou apenas do caráter distributivo da reforma do imposto de renda. Entretanto, ao passar a tributar o que não é tributado atualmente — como os super-ricos, a distribuição de lucros e dividendos, grandes fortunas, grandes propriedades rurais, lucro extraordinário dos trustes e cartéis, além dos ricos que pagam proporcionalmente menos imposto do que os mais pobres —, a reforma pode gerar excedente para investimento. Uma forma de captar parte da renda da terra é taxar adequadamente as exportações de petróleo, minério e soja. O combate à sonegação fiscal, que a Anafisco estima em cerca de R\$ 700 bilhões por ano, pode render uma contribuição fundamental para o financiamento. “Uma importante fonte de financiamento do investimento é a emissão de moeda”, afirmou o autor deste texto, que, referindo-se a André Lara Resende, informou que,

desde que a economia esteja operando com capacidade ociosa, como é nosso caso atual, e a emissão monetária seja utilizada para investimento público, não é inflacionária. Ao contrário, aumenta a produção, a capacidade de oferta. A emissão monetária só gera inflação se a capacidade produtiva estiver plenamente ocupada e, conseqüentemente, não puder aumentar a produção no curto prazo.

Isso já estava em John Maynard Keynes há cerca de um século atrás. E arrematou o autor: “Não sou keynesiano, mas nessa questão Keynes tinha razão; porém, como a realidade tem demonstrado, sua teoria e terapia não são capazes de evitar as crises periódicas do capitalismo, como chegaram a sonhar certos keynesianos”.

Segundo Alexandre Navarro:

tos tributários’ montavam então em R\$ 457 bilhões por ano e que só seriam justificáveis econômica e socialmente R\$ 141 bilhões, sendo passível de recuperação o montante de R\$ 316 bilhões”²³.

A reforma tributária é outra fonte importante de financiamento do investimento, particularmente a reforma da tributação sobre a renda e o patrimônio. De acordo com Guilherme Mello, “na reforma sobre a renda, temos aí sim um forte impacto distributivo, ao tornar mais progressiva a estrutura do imposto de renda, taxando, por exemplo, a distribuição

23 Registre-se a aprovação na Câmara do projeto de lei sobre o “voto de qualidade” do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf), do Poder Executivo, que tem no estoque R\$ 941 bilhões em processos administrativos aguardando julgamento, dos quais a equipe da Fazenda espera arrecadar R\$ 50 bilhões ainda neste ano.

Deveríamos fazer o que faz todo mundo: o Tesouro emite título, o Banco Central compra e aplica-se no investimento. É uma fonte muito importante de investimento; todos os países fazem isso: o Estado toma emprestado dele mesmo, em lugar de vender título no mercado.

Defendeu, ainda, a tese jurídica de que, a fim de emitir moeda para investimento aqui no Brasil, seria necessária “uma mudança no artigo 164, parágrafo II, da Constituição, o que permite arranjar dinheiro para fazer o investimento”.

4 ENTRAVES AO CRESCIMENTO ECONÔMICO

Os principais entraves estruturais ao crescimento sustentado da economia brasileira são a sua inserção subordinada no contexto internacional, a financeirização da economia e a desigualdade social, que se manifestam no tripé macroeconômico. Nas palavras do economista Nelson Marconi, “se juntarmos à questão da taxa de câmbio apreciada uma taxa de juros muito alta e uma estrutura tributária muito distorcida que onera demais o setor produtivo e onera pouco, proporcionalmente, a renda dos mais ricos, temos um quadro macroeconômico [...] que prejudica o setor produtivo e a geração de empregos no país”.

Na atual conjuntura econômica, esses entraves se condensam sobretudo nas elevadas taxas de juros, que, segundo a maioria dos palestrantes, passaram a ser o principal obstáculo conjuntural ao crescimento da economia.

Segundo Marconi, a situação fiscal está vinculada a esse modelo, adotado ao longo dos últimos anos, que aumenta os juros para atrair capital externo (e não para combater a inflação); ao aumentar os juros, a dívida pública cresce; aprecia a moeda e barateia o produto importado, e, com isso, faz crescer o consumo. No curto prazo, as pessoas consomem mais, mas, no longo prazo, o resultado é o declínio da indústria e o aumento dos encargos financeiros da dívida, o que vai acarretar menos emprego e menos consumo.

Nelson Marconi considera a concessão da “independência” ao Banco Central como mais um entrave importante ao crescimento da economia, ao avaliar que a “‘independência’ do BC é um instituto que [...] está tirando do governo um instrumento que é muito importante em política econômica, que é a definição da política monetária, e está criando um quarto poder, que é o Banco Central”. Avaliamos que esse “quarto poder” existe apenas na aparência, pois o BC “independente” tornou-se independente do governo a quem deveria obediência, já que legitimamente eleito pelo povo, porém se tornou mais dependente do capital financeiro, da Faria Lima²⁴, exacerbando, assim, a prática de juros elevados²⁵. Para Marconi, esse problema tem um impacto fiscal, que é a despesa com juros, que tem aumentado consideravelmente.

Com a constatação de que o atual presidente do Banco, Roberto Campos Neto, é ligado não apenas ao sistema financeiro, mas, sobretudo, a Bolsonaro, que o nomeou e com quem participou de eventos políticos, Flauzino Antunes afirmou

24 Simbologia referente aos donos do capital financeiro e dos bancos, já que as sedes de seus escritórios geralmente se situam na Avenida Faria Lima, em São Paulo.

25 Segundo Marcio Pochmann, estudo do Banco Mundial identificou que “os países que têm Banco Central autônomo ou têm independência [...] apresentam maior desigualdade do ponto de vista do que ocorre na atividade econômica. Porque o Banco Central autônomo mantém a taxa de juro independente da vontade nacional, diante de um pressuposto teórico que vai alimentar decisões, que de certa maneira são muito contrárias ao senso comum” (BC É CAIXA-PRETA..., 2023).

que “o país não pode ficar sujeito a um Banco Central sob esse comando”. Para ele, “esse confronto de Lula com a diretoria do BC não é um mero problema econômico ou uma mera briga política: Campos Neto, como bolsonarista que é, está sabotando a economia, atuando para que o governo não dê certo e volte o fascismo”.

Antunes defende “que [para enfrentar o problema dos juros elevados], o Conselho Monetário Nacional tenha mais influência sobre o Copom, mas que este Conselho seja mais democrático com a participação dos trabalhadores, dos empresários, da sociedade civil”, ao contrário da tecnocracia subserviente aos interesses financeiros que trabalha contra o povo e sufoca nossa indústria, o comércio, a agricultura e, conseqüentemente, o emprego. Conforme Antunes, o presidente, “ao nomear seu ministério, entregou a PT moderado a área econômica”, representado por Fernando Haddad, que teria liderado “a construção de um arcabouço fiscal abençoado pela Faria Lima. E esta vai exigir que o setor financeiro continue tendo a supremacia econômica e recebendo o pagamento de juros exorbitantes”, à custa do imposto, do desenvolvimento, do sangue do trabalhador, engendrando um outro dilema: ou o austericídio fiscal ou o desenvolvimento nacional.

Ver-se-á adiante que o arcabouço limita as possibilidades de usar os recursos disponíveis para investimento, mas, segundo os palestrantes, os juros elevados são o principal entrave ao crescimento da economia na conjuntura atual. Nelson Marconi destacou que a estratégia do “tripé macroeconômico”, que pressupõe a prática de juros elevados, pressionou bastante a estrutura fiscal do governo e por isso não devemos observar apenas a despesa primária²⁶. Para ele, na verdade, o que pressiona a dívida pública é o resultado total do governo, incluindo o pagamento de juros,

[...] que têm sido sempre muito altos; esse é um problema que precisamos atacar de frente. Dou razão ao governo quando fala que os juros são o principal problema conjuntural da economia, ou pelo menos diz que é um problema muito sério; atualmente, é o principal problema conjuntural.

Nelson Marconi afirmou que, por um lado, a despesa financeira contrai as outras despesas do governo e, por outro, continua expandindo a própria dívida. A dívida alta é um problema porque, quanto mais alta for a dívida, mais o sistema financeiro vai ter mais poder para pressionar o governo para aumentar a taxa de juros. Sua conclusão é que, “ainda que o governo não quebre, ainda que, em última instância, possa emitir moeda para pagar dívida, os dados históricos mostram que a taxa de juros sobre a dívida tende a subir também porque o governo fica refém do ‘mercado’”. Assim, “precisamos ter uma dívida razoavelmente controlada. E, para controlar a dívida, tem que tanto controlar a taxa de juros como ter uma situação fiscal razoavelmente equilibrada [...]. [Mas] o primeiro passo é mudar essa política de juros no Brasil”.

Depois de expor a regra contida no arcabouço para o crescimento da despesa, expôs Marconi:

[...] acho que temos que ter alguma regra fiscal, alguma forma de não sermos dependentes do mercado financeiro e para que não tenhamos uma situação de dívidas cada vez mais crescentes. O arcabouço fiscal não entra nessa discussão sobre juros. Só trata da receita e da despesa primária.

²⁶ Despesa com tudo menos os juros.

Mesa do Seminário “100+50: desafios do governo Lula”. Em primeiro plano, à dir., Nelson Marconi (FGV; coord. programa Ciro Gomes); Rubens Sawaya (prof. Economia PUC-SP); historiador Nathaniel Braia (moderador), e líder estudantil Lucca Gidra (pres. Umes-SP). Participou também da mesa, pela internet, o geógrafo e economista Elias Jabbour (prof. Uerj)



Para ele, a regra fiscal do arcabouço “estabelece que a despesa primária do governo só pode crescer até 70% da variação real da receita²⁷. Com essa regra, o governo quer gerar o superávit primário”. “Isso”, no entanto, constatou Marconi, “não garante que a dívida irá parar de crescer [...] porque, além do resultado primário, tem toda a despesa com juros. E é isso que vai ser determinante na evolução da dívida”. Desse modo, “mesmo com regra fiscal, por melhor ou pior que seja, se não tratarmos da questão dos juros, vai continuar com uma situação complicada do ponto de vista de dívida pública”. Temos, então, de realizar a “discussão principal, que é sobre juros”.

Avaliação semelhante foi feita por Maria Lúcia Fattorelli: “A história já mostrou que o superávit primário não segura o crescimento da dívida [...]. O que faz a dívida explodir são os mecanismos como o ‘bolsa banqueiro’, a remuneração da sobra de caixa dos bancos, o juro alto durante 20 anos”. Quando se observa o orçamento do Brasil e o sistema da dívida, explanou ela, “é possível constatar que a dívida não tem servido para investimento; tem funcionado como um sistema, alimentando continuamente os juros mais elevados do mundo que incidem sobre vários mecanismos financeiros que criam dívida”. A autora prossegue:

[...] o resultado do orçamento federal [...] no ano passado [revela que] 46,3% do orçamento foram para juros e amortizações da dívida. Se o Tribunal de Contas afirmou que a dívida não tem servido para investimentos [...], tem servido para alimentar esses mecanismos financeiros. O problema das contas públicas no Brasil está no gasto financeiro [...]. Se o problema está no gasto financeiro, não adianta atacar o gasto não financeiro se o Banco Central explode o gasto com juros e, conseqüentemente, o estoque da dívida, ao aumentar a Selic. Mas esse rombo está fora do teto. [...] Fizemos um superávit primário de 1995 a 2015, que, somado, acumulou um trilhão de reais. E o que aconteceu com a dívida interna nesse período? Estava em R\$ 86 bilhões em 1995 [...], mas chegou a quatro trilhões de reais depois de 20 anos.

²⁷ Além dessa limitação, a expansão da despesa primária só pode ocorrer, no máximo, a 2,5% reais ao ano.

O autor deste texto reforçou essa avaliação. O problema está na dívida, mas não na dívida em si, porque, se fosse uma dívida contraída para investimento e viesse sendo movida a juro civilizado, não haveria dificuldade alguma. O problema é que ela não foi usada para investimento (cresceu pelo acúmulo de juros sobre juros) e é movida a juro escandaloso, o maior do mundo, em termos reais. Então, o principal recurso para investimento vem da redução da taxa de juros.

“A luta contra os juros altos”, afirmou este autor, “já está se tornando uma bandeira nacional. Até banqueiros estão dizendo que o juro está alto demais [...]. [Isso] porque, com esses juros, seus clientes quebram, os bancos não conseguem reaver seus empréstimos e podem terminar quebrando também”. Vejam o que está acontecendo nos EUA. “Os juros altos e por um longo período de tempo não servem a ninguém”, declarou este autor, seguido de uma proposta: “formar uma ampla frente para mobilizar a sociedade contra esses juros estratosféricos”

Posteriormente ao seminário, em reunião realizada nos dias 1º e 2 de agosto, já com a participação dos dois novos diretores indicados por Lula, o Copom do BC reduziu a taxa Selic em 0,50 ponto percentual (de 13,75% para 13,25%). Isso significa que, em termos reais, a Selic praticamente não se moveu²⁸. O Copom sinalizou então que continuaria essa trajetória: continuar reduzindo a Selic nesse ritmo²⁹. Nas reuniões de setembro e novembro, manteve o ritmo, atingindo uma taxa de 12,25%, permanecendo, no entanto, a maior do mundo em termos reais. A manter esse ritmo, encerraremos o ano ainda com uma taxa elevada de 11,75%, o que implica uma queda irrisória do juro real.

A alegação da direção do Banco Central para manter os juros elevados é a pressão da inflação. Vários palestrantes contestaram essa “narrativa”. Fattorelli, por sua vez, diz que o Banco Central mentiu para a população dizendo ser necessário subir a Selic para controlar a inflação, embora a onda inflacionária aqui no Brasil, deflagrada em 2021, provenha, em grande medida, de preços administrados, como os preços dos combustíveis, ou seja, trata-se de inflação de oferta. Assim, como a elevação dos juros não tem como afetar os preços dos combustíveis, já que são administrados, de nada adiantaria aumentar os juros.

Ainda para Fattorelli, elevar os juros só serve para controlar a inflação quando ela é de demanda, isto é, numa situação em que toda a sociedade está com muito dinheiro em mãos, o volume de moeda em circulação está muito alto e todo mundo está com muita propensão a consumir (desde que não haja capacidade ociosa). Para ela, tem ocorrido o contrário no Brasil: o povo tem passado fome, não tem dinheiro para comprar comida e os carros estavam acumulados nos pátios das montadoras; tanto é que o governo adotou um programa de desconto de impostos na venda de veículos a fim de baratear seu preço e “desovar” os estoques.

Alexandre Navarro defendeu que “será preciso controlar a inflação”, mas essa onda inflacionária recente no Brasil “não é de demanda [...]”, sendo “notadamente de oferta”. O economista e líder sindical Flauzino Antunes, depois de afirmar que o Banco Central usa a

28 Inicialmente, houve empate na reunião (4 × 4) sobre se reduziria em 0,25 ou 0,50 ponto percentual. Os quatro diretores que votaram contra a proposta de queda de 0,50 ponto, defendendo uma redução menor ainda (de ínfimo 0,25 ponto), foram todos nomeados por Bolsonaro, denotando o aspecto político que vem norteando as decisões do BC. Mas Campos Neto, que também foi nomeado pelo ex-presidente — mas, cada vez mais isolado e debaixo da pressão de todos os setores da sociedade, inclusive de banqueiros —, desempatou a favor de 0,50 ponto (indicando também o caráter político de sua decisão).

29 Cf. artigo do Deputado Federal Orlando Silva publicado na revista *Carta Capital* (Silva, 2023).

falácia de que o que gera a inflação “é o descontrole fiscal, que o governo estaria emitindo e gastando muito e que por isso a demanda estaria aquecida”, concluiu que não podemos cair nessa falsa narrativa, pois não há como a demanda estar aquecida se “há milhões de desempregados, muito trabalhador passando fome e, além disso, contamos com capacidade industrial ociosa para aumentar a produção”. Trata-se, disse ele, “de uma inflação de custo, de falta de investimento. E temos capacidade de investir, de gerar produção e baixar os preços. Outra causa da inflação foi a política de paridade de preço de importação do petróleo”.

Vale registrar que os argumentos dos tecnocratas a serviço do capital financeiro de que é preciso aumentar os juros para baixar a inflação não se sustentam mais nem se adotarmos os critérios deles mesmos. Nos últimos 12 meses terminados em junho, a inflação acumulada medida pelo IPCA foi de 3,16% (abaixo do centro da “meta”, que é 3,25%). Além disso, a economia, depois do alívio no primeiro semestre deste ano possibilitado pela importante safra agrícola — principalmente de soja —, pelo aumento da produção da indústria extrativa e pelo crescimento dos serviços — sobretudo os financeiros —, sofreu um revés neste segundo semestre.

Ocorreu alguma pressão inflacionária no segundo semestre, como vem acontecendo desde que os governos de Temer e Bolsonaro destruíram a política de formação dos estoques reguladores — política por meio da qual o governo compra a produção agrícola durante o período de safra no primeiro semestre e a “desova”, por meio da Conab, na entressafra no segundo semestre³⁰. Mas não se trata de pressão que fuja do controle³¹.

Em síntese, o desencadeamento da inflação em 2021, quando fechou o ano em 10,67%, se deve a uma combinação entre a falta de estoques reguladores de alimentos, fazendo os preços internos serem regulados pelo preço internacional em dólar, a desorganização das cadeias globais de suprimentos devido à saída da covid-19 sem planejamento e a política de preço de paridade de importação (PPI)³² adotada pela gestão da Petrobras de então, no intuito de gerar lucros extraordinários a fim de beneficiar os acionistas minoritários, em grande medida estadunidenses. Isso tudo foi agravado pela emergência da guerra na Ucrânia, considerando que tanto esse país quanto a Rússia são grandes provedores de matéria-prima e alimentos.

Como denunciou Lula na época da campanha eleitoral, a maior parte do custo dos combustíveis é gerada internamente, em moeda nacional — pesquisa, exploração, extração de petróleo, transporte até a refinaria e depois até as distribuidoras, refino etc. Não há razão, então, para adotar o PPI como critério de estabelecimento dos preços dos combustíveis no Brasil. Haveria, logo, de se “abrasileirar” esses preços, declarou o presidente. Como a nova gestão da Petrobras, por ele nomeada, já começou esse “abrasileiramento”, os preços dos combustíveis iniciaram um processo de queda; isso, contudo, num ritmo muito lento.

30 Soma-se a isso o Programa de Aquisição de Alimentos, já resgatado pelo governo Lula, por meio do qual o governo federal compra alimentos produzidos pela agricultura familiar e os destina gratuitamente a pessoas que não têm acesso à alimentação adequada e saudável e àquelas atendidas pela rede de assistência, pela rede pública e filantrópica de ensino e pelas redes públicas de saúde e justiça.

31 Depois de o IPCA anual haver acumulado 3,16% até junho — portanto, abaixo do centro da meta, que é de 3,25% —, subiu para 5,19% na medição de setembro, mas recuou para 4,82% em outubro.

32 A PPI é formada pelo preço internacional do petróleo, mais o custo que os importadores teriam para internalizá-lo e mais a variação do dólar.

5 O ARCABOUÇO FISCAL/NOVO MARCO FISCAL E O INVESTIMENTO

Discutiu-se, neste ponto, o impacto do arcabouço fiscal no nível do investimento público. Este foi um ponto em que não houve convergência entre os palestrantes. Para Guilherme Mello, as regras do arcabouço, além de promoverem o equilíbrio fiscal, permitem um nível de investimento público adequado, pois partem de uma “base robustecida”: “a PEC [da transição] permitiu acrescentar à despesa pública R\$ 168 bilhões, sendo R\$ 23 bilhões para investimento”. Nelson Barbosa acrescentou que “medidas estão sendo elaboradas pela equipe do ministro Haddad [que] começa por uma nova estratégia do equilíbrio fiscal [arcabouço]”.

Para os demais palestrantes, o arcabouço fiscal, ainda que mais flexível do que o teto, continua limitando o investimento. Segundo Rubens Sawaya, “o arcabouço fiscal é muito melhor do que o teto de gasto, já que [...] as despesas podem crescer em termos reais, ainda que limitadas a 70% do crescimento real da receita e a 2,5% ao ano, em termos reais”, mas “não libera o Estado para fazer uma política autônoma”. No entanto, segundo ele, o investimento público fundamental não provém da administração direta da União, mas das empresas estatais.

De acordo com Nelson Marconi, “o investimento público [...] é fundamental para retomar o crescimento”. Isso porque, como “o investidor privado [...] só investe se a economia estiver crescendo [...], quem vai dar o impulso na economia para ela voltar a crescer é o [...] investimento público”. Mas, ao estar dentro da regra do arcabouço, o investimento público “será a primeira coisa a ser comprimida porque os gastos sociais e o salário mínimo estão garantidos”. “Se há um gasto que deveria estar fora dela [da regra fiscal] é o investimento público”. Ao afirmar que devemos ter uma preocupação com os juros — porque “não estão no arcabouço fiscal” —, Marconi concluiu que, como a implementação do arcabouço depende muito de receita, esta “deve vir dos mais ricos”.

O líder estudantil Lucca Gidra, depois de lembrar que “Lula falou que precisa fazer mais nesse governo do que fez nos seus governos anteriores”, concluiu que, para isso, “precisamos retomar fortemente uma política de investimento em todas as áreas, mas devemos colocar a educação e a cultura no núcleo central do investimento”. “O arcabouço fiscal é melhor do que o teto de gastos”, mas, colocando dentro do arcabouço fiscal as áreas de investimento que são fundamentais, afirmou ele, “as várias áreas sociais [...] vão estabelecer uma disputa entre si e todas elas com o investimento [...], porque o conjunto da despesa está limitado a crescer a 2,5% ao ano”³³.

Ao lembrar que o crescimento real máximo da despesa pública estabelecido no arcabouço é 2,5%, Fattorelli ponderou que “para chegar nesses 2,5%, tem que cumprir meta de resultado primário. Para isso, tem que ter crescimento de arrecadação tributária, já que os gastos com juros e os outros mecanismos que geram dívida ficaram fora do teto do arcabouço; estando livres, podem crescer à vontade”. Afirmou o autor deste texto que, embora o arcabouço seja mais flexível do que o teto de gastos — que, aliás, nunca foi cumprido³⁴ —, “continua jogando [esse] papel [...], como o relator retratou na frase: o objetivo é guardar dinheiro para pagar os serviços da dívida [...] para pagar os juros da dívida, visando a estabilizar a relação dívida/PIB”.

33 Enquanto isso, “os 46% do orçamento destinados aos encargos financeiros e amortização da dívida ficam intactos”.

34 Durante os quatro anos do governo Bolsonaro, o teto foi ultrapassado num total de quase R\$ 800 bilhões. E o governo Lula antes de assumir enterrou o teto com a PEC da Transição.

Essa crença de que se deve estabilizar a relação dívida/PIB parte da falsa ideia de que a nossa dívida está muito elevada. Ora, ela está em torno de 75% do PIB, quando, em países “que estão entre os dez mais desenvolvidos [entre os quais está o Brasil], esse índice supera os 100%”. Sugere este autor que, se adotarmos o critério correto de medição, que consiste em utilizar a dívida líquida em lugar da bruta como parâmetro, para isso descontando tanto as reservas externas quanto as acumuladas no Banco Central, “como procede o economista André Lara Resende, a relação dívida/PIB cai de 75% para 45%”. Por fim, numa situação de existência de capacidade ociosa e em que se use a emissão monetária apenas para investimento público, a dívida pública pode ser parcialmente monetizada³⁵.

Há a convicção, dentro da equipe econômica do governo, de que o arcabouço, ao incorporar as bandas, daria uma folga para o investimento. Mas há vários problemas. O primeiro deles é que o conjunto da “despesa só poderá crescer, no máximo, a 70% da variação real da receita, mas esse crescimento não poderá ultrapassar 2,5% ao ano, em termos reais”. O segundo é que, “com o fim do teto de gastos, que havia suspenso os pisos constitucionais e legais de algumas áreas sociais, como educação, saúde e previdência, mas que foram incluídos na regra do arcabouço, esses gastos podem crescer, em termos reais, mais do que 2,5% ao ano”³⁶. Entretanto, para acomodar o montante da despesa primária dentro da regra, sacrifica-se o investimento, “limitando seu uso como alavanca da reconstrução nacional e da deflagração do processo de desenvolvimento”.

Segundo Maria Lúcia Fattorelli, “o arcabouço trava o investimento para guardar recursos para servir à dívida”. “Está escrito na própria exposição de motivos do arcabouço: o objetivo é guardar recursos importantes para o abatimento do endividamento”. Assim, “o novo arcabouço fiscal está funcionando como uma trava para os investimentos no país”. Propõe-se, então, enfrentar a dívida: “A primeira coisa a fazer deveria ser um enfrentamento desse sistema para liberar recursos [para investimento]”. A fim de priorizar o pagamento da dívida, “o arcabouço mantém o teto de gastos com uma possibilidade de crescimento real mínimo”.

Demonstrou Fattorelli que, dentre as telas que o ministro Haddad, antes de enviar o projeto para o Congresso, apresentou no Ministério da Fazenda, havia uma em que, “através do boletim Focus”, o chamado mercado “demonstrava esperar um resultado primário negativo durante os quatro anos do governo Lula; enquanto isso, Haddad se comprometeu a

Se a questão democrática se manifestou na disputa eleitoral de 2022 em seu aspecto propriamente político, no momento atual ela se condensa na esfera da economia

³⁵ Isso foi largamente utilizado nos EUA, no Japão e em outros países por meio do que se designa de “flexibilidade monetária” (no inglês, *quantitative easing*).

³⁶ Assim, retornam o piso constitucional de 18% da receita da União para a educação, a previsão legal de reajuste da verba da saúde e o crescimento real do valor das aposentadorias e pensões devido à política de valorização do salário mínimo, além do crescimento vegetativo do número de aposentados.

zerar o resultado negativo já no ano que vem e depois gerar superávit nos dois últimos anos do mandato”, superando as expectativas da própria Faria Lima. Isso “significa que o chamado mercado já havia ‘precificado’, para usar o jargão dos economistas neoliberais”, constata este autor. E assim, “pelo critério dos donos das finanças, não precisava a equipe econômica se comprometer a zerar o déficit em 2024 e gerar superávit durante os últimos dois anos de governo”.

Em outubro, o presidente Lula, percebendo que a economia já estava desanimando, deu o sinal de alerta: “[A meta] não precisa ser zero, o país não precisa disso. Eu não vou estabelecer uma meta fiscal que me obrigue a começar o ano fazendo cortes de bilhões nas obras que são prioritárias para este país” (Lessa, 2023). O presidente disse ainda:

Eu acho que muitas vezes o mercado é ganancioso demais e fica cobrando uma meta que ele sabe que não vai ser cumprida. Eu sei da vontade do Haddad, da disposição do Haddad, da minha disposição, e posso dizer que dificilmente nós chegaremos à meta zero, até porque eu não quero fazer cortes em investimentos de obras. Se o Brasil tiver um déficit de 0,5%, de 0,25%, o que é? Nada, absolutamente nada. Então, nós vamos tomar a decisão correta e nós vamos fazer aquilo que é melhor para o Brasil (Lessa, 2023).

Destacando os eixos divulgados pelo presidente Lula, Fattorelli avaliou que os recursos para seu financiamento “não virão do endividamento público que tem funcionado como um sistema”³⁷. O superávit primário não segura o crescimento da dívida porque o que faz a dívida crescer “são os mecanismos como o ‘bolsa banqueiro’, a remuneração da sobra de caixa dos bancos, o juro alto durante 20 anos”. Para ela, “a cada ponto percentual de aumento da Selic, o gasto com juros explode em R\$ 40 bilhões por ano”. O arcabouço não garante os recursos para os investimentos nesses eixos e “contradiz Lula [... que] falou, no início do ano, que não ia guardar dinheiro para pagar juro a banqueiro”. Além do mais, à medida que há um teto, “o arcabouço coloca as áreas sociais para brigar entre si [...]. Não pode passar do teto; se alguma área passar, vai ter que tirar de outra”. Sugeriu, então, que o investimento esteja fora das regras: “Se todos os tipos de transferência de renda [...] não estão incluídos dentro da limitação, havia que ter essa mesma condição o investimento”.

De acordo com o autor deste texto, a equipe da Fazenda contribuiu para o relator na Câmara tornar mais rígidas as regras do arcabouço, “ao elaborar o arcabouço [...] com] uma estrutura voltada para a geração de superávit primário e estabilização da relação dívida/PIB”. Reforçou Fattorelli que, à medida que a equipe econômica inseriu “como diretriz a trajetória da dívida [...], o relator na Câmara introduziu a exigência de que se deve proceder a uma avaliação a cada dois meses e, se a dívida estiver subindo muito, o governo deve contingenciar os recursos para a saúde, a educação e outras áreas”.

Ainda de acordo com Maria Lúcia Fattorelli e o autor deste texto, a Câmara dos Deputados, ao aprovar o relatório do deputado Claudio Cajado, além de outras exigências que tornaram mais rígidas as regras fiscais, aumentou ainda mais a limitação para o investimento público. Entre essas limitações, informou Fattorelli, “o relator [...] rebaixou o piso de investimentos: na versão inicial de Haddad, eram 78 bilhões de reais e o relator rebaixou

37 De acordo com Fattorelli, o sistema funciona assim: “O Banco Central dispara os juros [...] e isso dispara o gasto com juros, levando o tesouro a emitir títulos e a aumentar o estoque da dívida para pagar juros. E aí a trajetória da dívida sobe e o governo corta o gasto social para pagar esses juros. Não tem lógica, não tem base científica isso que foi aprovado na Câmara.”

para 65 bilhões”, ou seja, um corte de 17% no piso do investimento. A Câmara dos Deputados estabeleceu, ademais, que o governo deve contingenciar os recursos para a saúde, a educação e outras áreas se for constatado na avaliação bimestral que a dívida está subindo muito. Exacerbando a rigidez, essa casa legislativa determinou que, caso não sejam atingidas as metas de resultado primário, punições podem recair sobre o serviço público, na forma da suspensão de concursos, de reajuste dos salários, de reposição de pessoal e de revisão de carreira, prejudicando em especial a população mais pobre, que depende desses serviços.

Vários palestrantes avaliaram que, apesar da derrota eleitoral e da decisão judicial de inelegibilidade de seu arremedo de líder, o fascismo bolsonarista continua sendo uma ameaça. Para o autor deste texto, só a reconstrução e o desenvolvimento derrotam essa ameaça. “A questão principal que moveu a luta de classes no ano passado no país foi a questão democrática [...] que se condensou na disputa eleitoral [...], [garantindo] a vitória [sobre o fascismo], ao possibilitar a formação da frente ampla em torno da democracia, sob a liderança de Lula”. Este autor avaliou que a questão democrática continua sendo a principal questão que temos de enfrentar atualmente, pois o fascismo segue vivo e atuante. Porém, se a questão democrática se manifestou na disputa eleitoral de 2022 em seu aspecto propriamente político, no momento atual ela se condensa na esfera da economia. Isso porque “se o governo Lula conseguir vencer seu principal desafio, que é a reconstrução nacional [...], vamos derrotar estrategicamente o fascismo bolsonarista. [...] Por outro lado], um eventual insucesso nesse desafio ensejaria o retorno do fascismo ao poder”.

Diz este autor que, para manter a “unidade da frente”, é preciso “promover o avanço na economia [...], voltando a economia a crescer, criando empregos e melhorando a qualidade de vida da população”. Com isso, “ganha-se o apoio das massas do povo e, em consequência, neutralizam-se os setores mais conservadores — e, portanto, mais inconstantes — da frente”. O economista Nelson Marconi advertiu que, se o governo não conseguir recursos para a economia voltar a crescer e “não conseguir trazer toda essa força de trabalho que perdeu o emprego para o ‘miolo’ com carteira assinada [...], e se as pessoas não começarem a ingressar na sociedade civil organizada, vamos ter uma perda de tecido social muito forte”, o que faria crescer o risco de termos, no futuro, a extrema direita de volta ao governo central do país. “A eleição foi apertadíssima”, revelando uma forte divisão da população.

Depois de o líder estudantil Lucca Gidra afirmar que “o governo Lula precisa dar certo para impedir o retorno dos bolsonaristas”, porque “conhecemos o caos que ocorreu nesses quatro anos de governo, com a crescente miséria do povo”, o economista e líder sindical Flauzino Antunes, após citar as limitações impostas ao governo Lula pela política monetária do BC e pela política fiscal do arcabouço, que estabelecem um conjunto de “amarras”, afirmou: “O governo não pode ficar amarrado diante da resposta social que precisa dar”. Só rompendo com essas amarras, disse, teremos condição de evitar o retorno do bolsonarismo, “e para isso devemos ter clareza de que modelo queremos e de que Brasil precisamos”, pois “estamos lutando pela democracia, por um país soberano que beneficie os brasileiros”. Depois de lembrar que o próprio Lula já conclamou a população a ir às ruas, concluiu que “devemos mobilizar o povo para apoiar o governo Lula nas lutas para destravar a economia e realizar a reconstrução nacional”.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Resgatamos, neste texto, as principais contribuições apresentadas pelos palestrantes do seminário “100+50: desafios do governo Lula”. O objetivo central do debate foi o de diagnosticar os principais desafios do atual governo. Essas contribuições podem subsidiar tanto a luta de ideias quanto a implementação de um programa de reconstrução nacional.

O artigo começou com a recuperação das condições mundiais que favoreceram a Revolução de 1930, com base nas palestras de Allen Habert e do autor deste texto, a fim de extrair lições que possam inspirar a luta no atual momento. Destacou, a seguir, o contexto mundial no qual o Brasil se insere atualmente: o mundo atravessa um momento de crise estrutural do capitalismo; ocorre, simultaneamente, uma transição geopolítica, que favorece a reconstrução, a transformação e a retomada do desenvolvimento nacional de países como o Brasil.

Avaliou-se, sem divergência, que a necessidade de reconstrução nacional, que se considera o principal desafio do governo Lula, decorre do fato de que o Brasil sofreu um processo de destruição promovida pelo governo bolsonarista em todos os setores da vida nacional. Depois de Rosa Maria Marques haver proposto que, em lugar do termo “desmonte”, se adotasse o termo “destruição” para caracterizar a ação do governo Bolsonaro, vários outros palestrantes (Nelson Barbosa, Allen Hubert, Adilson Araújo, Flauzino Antunes, Lucca Gidra e este autor), explícita ou implicitamente, adotaram a mesma caracterização.

Segundo os palestrantes Guilherme Mello, Nelson Barbosa, Lucca Gidra e este autor, foi nesse quadro que Lula, havendo reunido em torno da sua candidatura presidencial uma ampla frente democrática que derrotou o fascismo nas urnas, começou a governar já antes de tomar posse. Conseguiu aprovar no Congresso Nacional a PEC da Transição, autorizando recursos para as primeiras medidas, que consistiram basicamente em retomar programas sociais adotados nos seus governos anteriores, lançando a seguir seis eixos programáticos, conforme lembrou Maria Lúcia Fattorelli, convertidos, posteriormente, nos nove eixos do Novo PAC, lançado em 11 de agosto e que se converteu no principal programa do novo governo Lula. Uma questão central do seu programa, de acordo com este autor, é o combate à desigualdade por meio da valorização do salário e do combate à fome. Além de melhorar as condições de vida do povo, essas ações fortalecem o mercado interno.

Os palestrantes avaliaram que a reconstrução exige promover um forte processo de reindustrialização em novas bases tecnológicas e o lançamento de um amplo programa de infraestrutura de qualidade, gerando emprego e possibilitando a melhoria das condições de vida da população. Apontaram que o desafio da reindustrialização requer uma política industrial que fortaleça a indústria nacional, para o que foi recriado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial. Para construir a infraestrutura, o governo lançou o Novo PAC, que será, ao lado do Bolsa Família, a marca registrada de seu governo. Rosa Maria Marques postulou que a reindustrialização é necessária, mas deve ser norteadas pelas novas tecnologias.

Isso significa, além de combater a desigualdade, desenvolver e incorporar tecnologia moderna, investindo fortemente em ciência, tecnologia e inovação e, ao mesmo tempo, realizando parcerias estratégicas com países aliados. Para a transição energética e ambiental, o Brasil dispõe das melhores condições, mas ela não deve sacrificar o desenvolvimento das forças produtivas. Como disse o presidente Lula, a transição ambiental e energética não pode servir de fachada para o neocolonialismo, e a floresta tropical não pode ser vista apenas como um santuário ecológico.

Para a transição energética e ambiental, o Brasil dispõe das melhores condições, mas ela não deve sacrificar o desenvolvimento das forças produtivas. Como disse o presidente Lula, a transição ambiental e energética não pode servir de fachada para o neocolonialismo, e a floresta tropical não pode ser vista apenas como um santuário ecológico

Houve o consenso de que cabe ao Estado o protagonismo de alavancar a economia, usando, para isso, além de outros instrumentos, o investimento público. Um desafio consiste em reconstruir o Estado nacional, em grande medida remontando a Petrobras e recuperando a Eletrobras. Para o Estado retomar o protagonismo, é fundamental alterar o arcabouço fiscal/novo marco fiscal a fim de eliminar seus bloqueios ao investimento público.

Para financiar a reconstrução nacional, o autor deste texto elencou um conjunto de medidas, que vão desde a redução substancial da taxa de juros, passando pela recuperação de parte da desoneração fiscal e por uma reforma tributária que tribute os mais ricos, até a captação de uma parte mais significativa da renda do petróleo e a emissão monetária. Os principais entraves estruturais à retomada do crescimento econômico são a inserção subordinada no contexto internacional, a financeirização da economia e a desigualdade social. No entanto, vários palestrantes opinaram que os entraves mais importantes na conjuntura atual, resultantes da financeirização, se condensam nas elevadas taxas de juros decorrentes da taxa básica praticada pelo Banco Central.

*Doutor em Economia pela Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), com pós-doutorado na Universidade de São Paulo (USP). Autor de vários livros, artigos e ensaios sobre economia brasileira, latino-americana e mundial. Professor voluntário do ICAL-UNILA. Diretor da Fundação Maurício Grabois e do Instituto Claudio Campos. Presidente do Sindicato dos Escritores no Estado de São Paulo.

► Texto recebido em 09 de outubro de 2023; aprovado em 27 de outubro de 2023.

AGÊNCIA BRASIL. Haddad defende que desoneração da folha seja discutida junto com IR. **Agência Brasil**, 18 jul. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-07/haddad-defende-que-desoneracao-da-folha-seja-discutida-junto-com-ir#:~:text=Uma%20eventual%20proposta%20do%20governo,ministro%20da%20Fazenda%2C%20Fernando%20Haddad>. Acesso em: 21 nov. 2023.

BARBOSA, Nelson; MELLO, Guilherme Santos; ARAÚJO, Adilson; MARQUES, Rosa Maria. O desmonte de Bolsonaro e os primeiros dias do governo Lula. **Seminário 100 + 50: desafios do governo Lula** (1ª Mesa do Seminário), São Paulo, 2023. (1h58m49s). Disponível em: <https://www.youtube.com/live/7Yp9ryZplbU?si=i6egz9ofmf2skf21>. Acesso em: 9 dez. 2023.

BC É CAIXA-PRETA e mantém juros contra a vontade nacional. **Hora do Povo**, 30 jul. 2023. Disponível em: <https://horadopovo.com.br/bc-e-caixa-preta-e-mantem-juros-contra-a-vontade-nacional-afirma-marcio-pochmann/>. Acesso em: 21 nov. 2023.

BERTOLINO, Osvaldo. O jogo bruto da direita contra a agenda de Lula e Haddad. **Portal Grabois**, 20 jul. 2023. Disponível em: <https://grabois.org.br/2023/07/20/o-jogo-bruto-da-direita-contra-a-agenda-de-lula-e-haddad/#:~:text=A%20grande%20quest%C3%A3o%20%C3%A9%20o,a%20grande%20preocup%C3%A7%C3%A3o%20da%20direita>. Acesso em: 21 nov. 2023.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. BC divulga o IBC-Br de maio de 2023. **Banco Central do Brasil**, 2023. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/indeco/indicadoresselecionados/ie-01.xlsx>. Acesso em: 1 ago. 2023.

COUTINHO, Felipe. A verdadeira transição energética justa. **AEPET**, 21 jul. 2023. Disponível em: https://aepet.org.br/artigo/a-verdadeira-transicao-energetica-justa/?utm_source=meta&utm_medium=pago&fbclid=IwAR0GeXNPXMSiMVPLtqmFQsbJLczt6_WcXPF-FqiW4UrYAna1OgNaoW_UaG4_aem_AQP2b1AhJBULP2ZB3THQCdfWv4VA5bdpC7raFlyDNtSm5kmhoF6zTQlpQFZyV_Gi7N8xaF01K2fzT7avRLWohPsC. Acesso em: 30 jul. 2023.

FATTORELLI, Maria Lúcia; NAVARRO, Alexandre; HABERT, Allen; SOUZA, Nilson Araújo de. A reconstrução nacional e o novo projeto nacional de desenvolvimento. **Seminário 100 + 50: desafios do governo Lula** (3ª Mesa do Seminário), São Paulo, 2023. (3h27m12s). Disponível em: <https://www.youtube.com/live/GEyC-FIAE-cM?si=mmB2N7XH9xOYz9>. Acesso em: 9 dez. 2023.

FGV/IBRE. Monitor do PIB-FGV aponta retração de 3,0% na atividade econômica em maio. **FGV/IBRE**, 19 jul. 2023. Disponível em: <https://portalibre.fgv.br/noticias/monitor-do-pib-fgv-aponta-retracao-de-30-na-atividade-economica-em-maio#:~:text=O%20Monitor%20do%20PIB%2DFGV,trimestre%20m%C3%B3vel%20findo%20em%20maio>. Acesso em: 21 nov. 2023.

GOVERNO faz ajustes finais no Novo PAC, pede sigilo a governadores e prepara mega lançamento. **Brasil 247**, 8 ago. 2023. Disponível em: <https://www.brasil247.com/brasil/governo-faz-ajustes-finais-no-novo-pac-pede-sigilo-a-governadores-e-prepara-mega-lancamento>. Acesso em: 21 nov. 2023.

GOVERNO FEDERAL. Bolsa Família de junho tem maior valor médio da história: R\$ 705,40. **Governo Federal**, 17 jun. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2023/06/bolsa-familia-de-junho-tem-maior-valor-medio-da-historia-r-705-40#:~:text=Com%20o%20decreto%20que%20regulamenta,a%20R%24%20705%2C40>. Acesso em: 21 nov. 2023.

IBGE. PIB cresce 0,9% no 2º trimestre de 2023. **Agência de Notícias**, 2 set. 2023. Disponível em: <https://agencia-denoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/37773-pib-cresce-0-9-no-2-trimestre-de-2023>. Acesso em: 21 nov. 2023.

IBGE. PIB cresce 1,9% no 1º trimestre de 2023. **Agência de Notícias**, 30 jul. 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/producao-interna/indicador-pib/2023/19-pib-cresce-1-9-no-1o-trimestre-de-2023>. Acesso em: 21 nov. 2023.

LESSA, Henrique. Difícilmente chegaremos à meta fiscal zero em 2024, reconhece Lula. **Correio Braziliense**, Brasília, 27 out. 2023. Disponível em: <https://www.correio braziliense.com.br/politica/2023/10/5138177-difícilmente-chegaremos-a-meta-fiscal-zero-em-2024-reconhece-lula.html>. Acesso em: 22 nov. 2023.

MONCAU, Gabriela. 11 milhões de casas vazias e 6 milhões de pessoas sem casa: o que explica a crise habitacional? **Brasil de Fato**, São Paulo, 17 jul. 2023. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/07/17/o-brasil-tem-11-milhoes-de-domicilios-vazios-e-6-milhoes-de-familias-sem-ter-onde-morar#:~:text=S%C3%A3o%20eles%3A%20a%20crescente%20popula%C3%A7%C3%A3o,cidades%20regidas%20pelo%20mercado%20imobili%C3%A1rio>. Acesso em: 21 nov. 2023.

PARA 87% dos brasileiros, os juros elevados só ficam atrás da violência. **Hora do Povo**, 16 ago. 2023.

RABELO, Renato; SOUZA, Nilson Araújo de. Os desafios do novo governo Lula. **Portal Grabois**, São Paulo, 2023.

SAWAYA, Rubens; JABBOR, Elias, ANTUNES, Flauzino; OYAGWA, Lucca Gidra; MARCONI, Nelson. O arcabouço fiscal e a política de reconstrução nacional do governo Lula. **Seminário 100 + 50**: desafios do governo Lula (2ª Mesa do Seminário), São Paulo, 2023. (2h31m09s). Disponível em: https://www.youtube.com/live/22Xo_6oZ16c?si=4GHCdyAXGBtnLp4H. Acesso em: 9 dez. 2023.

SILVA, Orlando. Frente ampla contra os juros altos isolou herança bolsonarista no Banco Central. **Carta Capital**, 7 ago. 2023. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/opiniao/frente-ampla-contra-os-juros-altos-isolou-heranca-bolsonarista-no-banco-central/#:~:text=Frente%20ampla%20contra%20os%20juros%20altos%20isolou%20heran%C3%A7a%20bolsonarista%20no%20Banco%20Central,-Esperamos%20que%20venha&text=Nesta%20quarta%20feira%2C%20o%20Conselho,j%C3%A1%20chegava%20h%C3%A1%203%20anos>. Acesso em: 21 nov. 2023.

Um Plano Marshall para a América Latina

Roberto Simonsen e a tese do subdesenvolvimento latino-americano

A Marshall Plan for Latin America

Roberto Simonsen and Latin American underdevelopment's thesis

moacir de freitas junior*

► DOI: <https://doi.org/10.4322/principios.2675-6609.2023.168.008>

Harry S. Truman Library (<https://www.trumanlibrary.gov/>)



O presidente Harry S. Truman concede ao general Marshall uma medalha de condecoração por serviços prestados aos EUA. Washington, 1945

RESUMO

O artigo pretende discutir as ideias de Roberto Simonsen acerca dos efeitos do Plano Marshal na América Latina e no Brasil. Simonsen foi um empresário e intelectual que liderou o segmento industrial da burguesia brasileira nos anos 1930 e 1940. Suas ideias, descritas em livros e artigos analisados neste trabalho, anteciparam conceitos econômicos que só a partir dos anos 1950 ganharam corpo no debate nacional. Inserido nas discussões sobre a industrialização no Brasil e na América Latina no período, defendia que, para que o padrão de vida se elevasse, era preciso se industrializar. Mas a proposta dos EUA para a recuperação da Europa, o Plano Marshall, teria como consequência direta a acentuação da pobreza latino-americana, na medida em que reinseria esses países na antiga divisão internacional do trabalho na qual ocupariam a posição de produtores de matérias-primas. Sua ideia era criar uma estratégia de desenvolvimento que elevaria as condições de vida latino-americanas, industrializando o Brasil e os demais países e recusando a posição de exportadores, a qual, em sua visão, não nos permitiria obter o nível de desenvolvimento econômico e social necessário para elevar o padrão de vida da população. São essas ideias que se pretende demonstrar e debater ao longo do trabalho.

Palavras-chave: Industrialização. Plano Marshall. Pobreza.

ABSTRACT

This article discusses the ideas of Roberto Simonsen about the effects of the Marshall Plan in Latin America and Brazil. Simonsen was a businessman and intellectual who led the industrial segment of the Brazilian bourgeoisie in the 1930s and 1940s. His ideas, described in the books and articles analyzed in this work, anticipated economic concepts that only as from the 1950s on would gain substance in the national debate. Inserted in the discussions about industrialization in Brazil and Latin America during that period, Simonsen defended that, in order to raise the standard of living, it was necessary to industrialize. However, the US proposal for the recovery of Europe, the Marshall Plan, would have the direct consequence of accentuating poverty in Latin America, as it would reinsert these countries in the old international division of labor in which they would occupy the position of producers of raw materials. His idea was to create a development strategy that would raise Latin American living conditions, industrializing Brazil and other countries and refusing the position of exporters, which in his vision would not allow us to obtain the level of economic and social development necessary to raise the standard of living of the population. These are the ideas we intend to demonstrate and debate throughout this article.

Keywords: Industrialization. Marshall Plan. Poverty.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho, versão ampliada e revisada de trabalho apresentado anteriormente em congresso científico¹, debate a ideia do empresário e intelectual brasileiro Roberto Simonsen acerca da criação de um “Plano Marshall” para a América Latina, com o redirecionamento dos recursos financeiros alocados no esforço da Segunda Guerra Mundial para a elevação dos padrões de vida dos países subdesenvolvidos.

Pioneiro na análise, ainda que em condições intelectualmente pouco desenvolvidas em seu tempo, do conceito de subdesenvolvimento, Simonsen foi um intelectual e empresário brasileiro cujas atividades marcaram o período histórico da primeira metade do século XX, no qual o Brasil e os países da América Latina, cada um a seu tempo, adotaram esforços de industrialização com vistas a superar o subdesenvolvimento que marca a história econômica dessas nações. Sua importância intelectual pode ser verificada em diversos trabalhos, tais como os de Vera Cepeda (2007), Vieira (2010), Corsi (2010), Carone (1971 e 1977), Bielschowsky (2000), Lima (1976), Del Vecchio e Diéguez (2008), Maza (2004), Freitas Jr. (2013a; 2013b; 2017a; 2017b), entre outros.

Em sua visão, o subdesenvolvimento, que era expresso em suas obras pela questão das condições de vida, atrasava a vida e o desenvolvimento econômico e social do Brasil e dos países da América Latina, todos dependentes economicamente da exportação de matérias-primas e sem condições de gerar a riqueza necessária para seu próprio desenvolvimento. Assim, seu entendimento era o de que, enquanto persistisse a divisão do trabalho na qual cabia aos países latino-americanos o papel de exportadores de produtos primários, jamais deixaríamos de ocupar a posição de periferia do mundo. Nesse quadro, o caminho a ser seguido seria o da industrialização, que de uma só vez conseguiria racionalizar o trabalho e aumentar a produção, conseqüentemente aumentando os ganhos da classe operária, a qual por sua vez teria ampliado seu poder de compra. Daí em diante, o ciclo do capitalismo se desenvolveria, não espontaneamente, mas com o planejamento do Estado.

O autor teorizou que tais problemas eram fruto da injusta divisão do trabalho que relegava os países periféricos a um segundo plano no desenvolvimento mundial, retirando-lhes o direito de buscar a elevação de seus padrões de vida. Ademais, o final da Segunda Guerra agravou tal quadro. Ante a necessidade de os EUA fortalecerem a Europa economicamente, foi lançado o Plano Marshall, que entre outros efeitos reeditou a divisão internacional do trabalho na qual a América Latina novamente figurou em papel secundário.

De acordo com Simonsen, tal como fora concebido, o Plano Marshall visava somente à reconstrução e à recuperação da Europa, sem se ocupar dos efeitos que tal medida teria sobre a economia da AL, à qual somente restaria retomar suas características econômicas de antes da Segunda Guerra. Era necessário, pois, um “Plano Marshall” para a América Latina.

2 UM “PLANO MARSHALL” PARA DESENVOLVER A AMÉRICA LATINA

Nesse sentido, em “Alguns aspectos da política econômica mais conveniente ao Brasil no período de após-guerra”, de 1943, que é uma conferência proferida por Simonsen no auditório dos Serviços Hollerith, no Rio de Janeiro, o autor expôs suas ideias sobre a possibi-

¹ XXIX Congresso da Associação Latino-americana de Sociologia (Alas), Chile, 2013. GT Pensamento latino-americano.

Enquanto persistisse a divisão do trabalho na qual cabia aos países latino-americanos o papel de exportadores de produtos primários, jamais deixaríamos de ocupar a posição de periferia do mundo. Nesse quadro, o caminho a ser seguido seria o da industrialização

lidade de, finda a Segunda Guerra, construir-se um ambiente de progresso e riqueza mundial que superasse em definitivo a pobreza e, com isso, diminuísse o que acreditava ser a causa das disputas entre os homens: as diferenças sociais.

Alerta o autor, logo de início, que apesar de parecerem fáceis as tarefas de reconstrução da economia mundial do pós-guerra, a política transcrita na Carta do Atlântico insinuava que as grandes nações desenvolvidas pretendiam retomar o controle da economia capitalista ocidental, o que as tornaria ainda mais ricas, não obstante a devastação trazida pela guerra.

Os problemas não se apresentam, todavia, sob os mesmos aspectos, nos diversos povos que alcançarão a vitória. Por paradoxal que isso possa parecer, as nações aliadas que maiores sacrifícios lograram fazer para a guerra, serão, talvez, aquelas que dela sairão mais enriquecidas (Simonsen, 1943, p. 3).

O alerta feito pelo autor fundamentava-se no fato de que as nações aliadas, especialmente os Estados Unidos, aproveitaram-se do esforço da guerra para alavancar ainda mais sua produção industrial, diversificar seu parque produtivo e lançar novas tecnologias e métodos científicos de produção e organização do trabalho. Com o término da batalha, esses países estavam aptos para assumir de imediato a liderança política e econômica do mundo capitalista.

Em contrapartida, o Brasil e os países da América Latina não conseguiram consolidar-se como nações industriais no período. Simonsen pontua que a total ausência de condições materiais para o desenvolvimento da indústria (combustíveis, indústrias de base, capitais, técnicos e outros insumos essenciais) fez com que as economias industriais nacionais progredissem menos do que poderiam.

Embora a participação no conflito tenha também trazido vantagens econômicas ao Brasil, que pôde expandir seu parque industrial e diversificar, dentro das possibilidades, a produção de gêneros menos complexos e de matéria-prima (sendo esta a parte do esforço de

guerra brasileiro), nosso crescimento poderia ter sido maior se comparado aos obtidos pelos demais países desenvolvidos (Simonsen, 1943, p. 5).

Diante de tal quadro, o autor propõe o desenvolvimento de uma política econômica para o pós-guerra no Brasil e nas nações latino-americanas que, tal como a feita pelos países desenvolvidos, considere a elevação da renda da população como o objetivo a ser alcançado.

Ao passo que, nos Estados Unidos e Grã-Bretanha, os estudos para a orientação da política de após-guerra se dirigem no sentido de ser mantida a renda nacional em seus níveis elevados, evitar o desemprego, afastar as causas das guerras e melhorar o aspecto econômico e social da distribuição de renda nacional pelo maior número, em nosso país, como na grande maioria das nações latino-americanas, tais estudos dever-se-ão orientar para duas indagações fundamentais: como elevar a renda nacional a um nível suficiente para atender às necessidades nacionais em harmonia com o estágio de civilização a que justamente aspiramos? E como assegurar a cada habitante do país um conjunto mínimo de recursos, capaz de lhe permitir uma existência digna (Simonsen, 1943, p. 6).

A questão, pois, era elevar a renda nacional. Simonsen explica que, para tanto, os países centrais deveriam desenvolver uma política universal de fomento econômico a todos os países ocidentais, à medida que seria de interesse universal a elevação dos padrões de vida da população mais pobre. Para esse fim, os países menos desenvolvidos deveriam propor a criação de um programa de reconstrução mundial da economia que considerasse tal objetivo.

Para que se torne mais eficiente a nossa colaboração com as nações aliadas, no período do após-guerra, num programa de reconstrução da vida mundial baseada na justiça e na paz social, temos que pleitear, com desassombro, a cooperação delas, no sentido de nos serem propiciados os meios convenientes ao rápido aumento do rendimento nacional. [...] Os nossos baixos salários e as nossas modestas rubricas de receita pública, não resultam de compressões por parte das classes patronais, ou da falta de sua contribuição para o erário público. São frutos da nossa diminuta renda nacional (Simonsen, 1943, p. 7).

Visando ao aumento do padrão de vida, seria preciso, segundo Simonsen, que a produção econômica nacional também mudasse de patamar, deixando o estágio dos trabalhos primários e agrícolas e passando para os de maior complexidade, ao passo que quanto mais simples o modo de produção, menor é a remuneração dele advinda. Nesses termos, o trabalho manual no campo teria que, gradativamente, ser substituído pelo das máquinas. Em uma palavra, o Brasil necessitava acelerar os processos industriais.

Resulta daí que se estabelece uma hierarquia de remunerações e riquezas, dentro de um mesmo país, e entre as nações. Onde a atividade social das populações é mais concentrada em trabalhos primários, a riqueza é menor, o padrão de vida é inferior. Onde o progresso evoluiu, vulgarizando na população a utilização de todos os inventos, progressos e organizações [...], o padrão de vida médio se eleva e a riqueza da nação, que em última análise é a soma da riqueza de seus componentes, atinge elevado grau na escala dos valores (Simonsen, 1943, p. 8).

Dessarte, o autor segue justificando a urgência de se elevar o padrão de vida da população, afirmando que o progresso técnico já existente não justifica mais abordagens empíricas ou pouco científicas dos problemas econômicos. Embora o bem-estar econômico não seja o fator principal, este indubitavelmente tem importância fundamental entre os valores buscados pelos humanos, uma vez que a produção e a renda individual são elemen-

tos para medirmos o progresso de uma determinada nação. Tal elevação, como já dito, só se daria pela industrialização, que deveria ser fortalecida e protegida.

É evidente, portanto, que, de ordinário, os produtos industriais fabricados em países de fraco mercado interno e não dotados de técnica avançada, de combustíveis, de transporte suficiente e facilidades de crédito, têm um custo de fabricação superior às grandes produções em massa dos países super-capitalizados. Estes países produzem para seu próprio mercado e para a soma de todos os mercados mundiais. Permitir o livre acesso dessas manufaturas, por toda parte, é asfixiar o desenvolvimento de qualquer parque industrial regional, nos países pouco capitalizados (Simonsen, 1943, p. 13).

Assim, o autor defende a adoção de medidas econômicas que equilibrassem as relações entre os países de forma a tornar mais justa a distribuição das riquezas. Simonsen argumentava que, sendo o bloco capitalista uma só unidade, seria do interesse de todos combater os focos de pobreza, que também seriam focos de descontentamento e de contestação do modelo capitalista. De acordo com o próprio autor:

Não obstante o que acima apontamos, é inegável a tendência dos países líderes para controlar a economia mundial, através de seus aparelhamentos financeiros. Ora, constituindo o mundo uma só unidade, é do interesse das nações mais ricas, combater os focos de pobreza, que são também focos de descontentamento e de revolta. Daí, as medidas de correção que se fazem necessárias, de caráter econômico e social, tanto mais justificáveis quanto são indiscutíveis as repercussões dos problemas econômicos, sobre os de ordem social e de política nacional e internacional (Simonsen, 1943, p. 16).

De fato, Simonsen percebera que, a seguir-se na política delineada pelos países centrais no pós-guerra, as nações periféricas persistiriam na condição de subdesenvolvimento.

Essa era, de fato, a preocupação do autor ao defender a adoção de um plano de reconstrução econômica também para a América Latina: evitar que a recuperação econômica dos Estados Unidos e da Europa se desse, como ao final aconteceu, às custas dos mercados consumidores dos países subdesenvolvidos

Essa era, de fato, a preocupação do autor ao defender a adoção de um plano de reconstrução econômica também para a América Latina: evitar que a recuperação econômica dos Estados Unidos e da Europa se desse, como ao final aconteceu, às custas dos mercados consumidores dos países subdesenvolvidos. Nesses termos, o autor destaca diversos equívocos que os países periféricos cometiam em detrimento de seu próprio desenvolvimento e da elevação de seus padrões de vida:

A supressão de barreiras alfandegárias, conjugada com a estabilização da moeda, priva os países que iniciam sua industrialização, de duas eventuais armas de defesa, contra uma impiedosa concorrência [...] Obter dos países ricos empréstimos para a aquisição de produtos de consumo imediato é criar um padrão de vida artificial para o país devedor. [...] Os empréstimos externos só devem ser contraídos para aplicação em empreendimentos reprodutivos. [...] Não basta, na elaboração dos tratados, uma apreciação dos valores traduzidos em moeda; faz-se mister uma apreciação qualitativa, para que se introduzam, nesses acordos, os coeficientes de correção necessários. Nada mais justo [...] que ao lado de cada tratado de comércio figure outro fixando compensações de ordem econômica para os povos e regiões de padrão de vida inferior do normal (Simonsen, 1943, p. 17).

Sendo a manutenção de uma vida digna um direito econômico da humanidade, não havia para Simonsen razão para que não se adotasse uma política capaz de distribuir as riquezas existentes entre as nações de maneira menos desigual, principalmente porque a acentuação da pobreza levaria, de acordo com o autor, à instabilidade social e até à guerra. Em outras palavras, elevar os padrões de vida, além de um direito, também serviria para consolidar o capitalismo.

É interessante notar como Simonsen, um capitalista, buscava soluções para os problemas do capitalismo — no caso, a dependência e a divisão internacional do trabalho —, contornando a crítica ao sistema e utilizando-se do comunismo como um argumento para tentar, em vão, despertar o mundo capitalista para a América Latina. Em sua visão, que detalharemos mais abaixo, a pobreza seria um motivador da luta de classes e sua diminuição; por consequência, faria arrefecer tal disputa, a qual gostaria de ver solucionada pela “racionalidade”, conceito que desenvolvemos em outros trabalhos e que nos ajuda a compreender os motivadores ideológicos que levaram o autor a tais conclusões.

Dessa forma, a proposta de Simonsen era de que os países desenvolvidos mantivessem os investimentos feitos para o esforço de guerra no combate à pobreza e na elevação dos padrões de vida dos países menos desenvolvidos.

Assim, como imperativos de ordem natural, justificar-se-ia a manutenção de parte considerável dos atuais orçamentos de guerra para combater a miséria e o atraso dos povos, o que permitirá, às nações ricas, concorrerem, decisivamente, para a elevação do nível de vida humana e para a criação de uma consciência mundial de justiça social que seria, por certo, o mais rigoroso entrave ao desencadeamento de futuras guerras (Simonsen, 1943, p. 19).

Ao Brasil e à América Latina caberiam, neste cenário, acelerar o processo de industrialização, única forma que Simonsen vislumbrava de se elevar os níveis de vida da população na escala de grandeza e de velocidade necessárias para as circunstâncias nacionais. Para



Roberto Simonsen foi um intelectual e empresário brasileiro cujas atividades marcaram o período histórico da primeira metade do século XX, no qual o Brasil e os países da América Latina, cada um a seu tempo, adotaram esforços de industrialização com vistas a superar o subdesenvolvimento

esse propósito, era necessário o desenvolvimento de uma política industrial brasileira que, partindo de estudos e dados da realidade econômica nacional, traçasse um plano capaz de elevar a produção e, por conseguinte, dinamizasse o círculo virtuoso do capital:

A observação do que se passa nas nações líderes e aqui no Brasil leva-nos à conclusão de que a rápida ascensão da renda nacional, a níveis em harmonia com a nossa grandeza e com a nossa população, só poderá ser obtida com uma intensa industrialização. Esta depende, em grande parte, de uma política nitidamente industrial, compreendida e apoiada pelos nossos grandes aliados. A meticulosa análise da geografia industrial brasileira realça a absoluta interdependência dos principais fatores de que depende essa industrialização (Simonsen, 1943, p. 20).

As inquietações do autor com a política econômica do pós-guerra ficaram mais claras anos depois, quando o projeto de recuperação econômica da Europa ficou delineado em definitivo. A preocupação principal de Simonsen, isto é, de que a ideia era a de financiar a reconstrução dos países ricos por meio dos países periféricos, concretizou-se, o que o levou a desenvolver uma série de conferências e relatórios abordando o tema, sempre tendo as condições de vida como norte.

Assim, em “O Plano Marshall e suas prováveis repercussões econômicas na América Latina”, de 1947, um relatório feito pelo então Senador Roberto Simonsen para a Comissão Executiva do Conselho Interamericano de Comércio e Produção, o autor debate o tema e aprofunda suas teses acerca de qual deveria ser a política econômica ideal para a parcela latina do então bloco capitalista.

Inicialmente, Simonsen discorre sobre a situação política e econômica do continente europeu e dos EUA e suas perspectivas da época, bem como sobre a URSS e o temor

Simonsen afirma que, ao contrário dos Estados Unidos e da Europa, que se aproveitaram da divisão do trabalho para, com base em uma política econômica bem definida e baseada no protecionismo, criar seus grandes parques industriais, o Brasil, mesmo sendo a vanguarda do processo de industrialização no continente latino, mantinha em relação aos EUA um atraso de 70 anos do ponto de vista do desenvolvimento econômico. Essa distância era fruto direto da inexistência de uma política industrialista

de que a existência de somente dois blocos econômicos antagônicos pudesse ameaçar de alguma forma o capitalismo europeu, exposto ao ser atingido pelo “regime da coletivização” (Simonsen, 1947b, p. 4-5).

Nesse contexto, o autor defendeu a iniciativa dos EUA de propor a formação de um bloco econômico na Europa Ocidental e, principalmente, os auxílios financeiros dados aos países envolvidos no conflito, entendendo como movimento estratégico a criação do plano de recuperação:

Com a Conferência de Paris, promovida pelos países que participarão do Plano Marshall, acentuaram-se, no campo econômico, as diferenciações já existentes no campo político. Alinharam-se as nações ocidentais para a promoção de um grande movimento de cooperação econômica, com o auxílio dos Estados Unidos, passando, assim, a constituir uma união com maior abundância de capitais, maiores facilidades no suprimento de matérias-primas, maior quantidade de técnicos especializados, maiores recursos científicos, vivendo, todos, num ritmo de liberdade, em verdadeiras democracias, contrapondo-se ao bloco soviético, de feroz regime ditatorial (Simonsen, 1947b, p. 5).

O autor apresenta, em linhas gerais, o plano e os seus objetivos, o qual basicamente previa a recuperação dos países europeus ocidentais com base na importação, por estes, de todos os insumos iniciais necessários para sua recuperação, tanto matérias-primas (parte que caberia à América Latina) como produtos industrializados (parte que caberia somente aos EUA), sendo que o déficit gerado seria coberto pelo comércio com os demais países e pela conquista de novos mercados. Após isso, Simonsen vai direto ao ponto: da forma como

estava, a recuperação econômica europeia seria financiada pela pobreza dos países subdesenvolvidos, especialmente o Brasil e os demais países da América Latina.

Em relação à América Latina a execução do programa, tal como o esboça a Comissão de Cooperação Econômica de Paris, vai nos obrigar ao retorno a condições que se assemelham às que existiam no período da guerra. Seremos chamados a expandir nossas atividades extrativas, agrícolas e mineradoras, para colaborar nesse plano com a contribuição de matérias-primas e produtos semicoloniais. A produção destes artigos, em quantidades anormais, forçará os países da América Latina a deslocar seus obreiros para atividades primárias, de baixo rendimento, e sujeitas à instabilidade econômica. E o próprio Plano não prevê a manutenção, em níveis estáveis, a partir de 1951, das importações pela Europa dos produtos latino-americanos (Simonsen, 1947b, p. 11).

Em seguida, Simonsen ressalta sua luta contra a pobreza, lembrando que fez constar na Constituição de 1934 e na Conferência Panamericana de Buenos Aires, de 1936, itens que exigiam o estudo e a proposição de soluções para o aumento dos padrões de vida dos trabalhadores, na expectativa de ver crescer a consciência sobre os efeitos da miséria para a consolidação do capitalismo no continente latino.

O padrão de vida médio de nossas populações é seis vezes inferior ao nível médio das da Europa e 25 vezes inferior ao do norte-americano. E no estágio atual da civilização latino-americana, qualquer perda de substância, em matéria econômica, representará um agravamento das condições de pobreza de nossas populações. [...] Reconhecemos, entretanto, que sob o ponto de vista econômico e da defesa da política americana, é evidente o maior interesse dos Estados Unidos em conceder prioridade à reconstrução da Europa. Existem, porém, outros aspectos políticos e sociais que demonstram a necessidade de que a valorização do homem latino-americano corra paralelamente com o reequipamento do homem europeu. [...] Reequipar o homem europeu, e manter e agravar a pobreza do latino-americano, além de constituir uma injustiça social, significa, também, incorrer num grave erro de estratégia política (Simonsen, 1947b, p. 12-13).

Por fim, conclui reafirmando sua tese inicial de que a América Latina, antes de ter condições de financiar a reconstrução europeia, precisava também de um plano de recuperação, na medida em que estava em condições piores do que as então existentes naquela região. Desse modo, não haveria sentido em tal proposição, a qual, em suma, só considerava os interesses das grandes potências econômicas.

A América Latina, entretanto, não está em condições de financiar, com seus próprios recursos, parte da reconstrução da Europa. A rigor, somente as regiões de nosso continente onde a vida média fosse igual ou superior à da Europa é que poderiam fazer uma contribuição ao reequipamento da Europa, sem imediata contrapartida. Qualquer outra região, onde o nível de vida médio for inferior ao nível de vida médio europeu, não pode renunciar a qualquer parcela de poder aquisitivo, criado pela sua produção (Simonsen, 1947b, p. 13).

Nessa perspectiva, as nações latino-americanas deveriam exigir que sua participação no plano de recuperação acontecesse em outras bases, nas quais nenhum trabalho sem a devida remuneração fosse aceito:

As nações latino-americanas devem pleitear a organização de uma Comissão de Cooperação Econômica que estude os meios para tornar mais eficiente uma efetiva cooperação dessa natureza entre os países americanos, e a obtenção de auxílio norte-americano, para os seus planos de desenvolvimento econômico. [Que] sejam atendidas, no Plano Marshall, as suas legítimas aspirações, para que a valorização do homem latino-americano seja propugnada simultaneamente, com o soerguimento econômico do homem europeu, a quem rendemos o nosso preito de admiração, pelas suas tradições de cultura e civilização democrática e cristã que marcadamente conformavam as instituições políticas, sociais e culturais da América Latina (Simonsen, 1947b, p. 16).

Da mesma forma, em “O Plano Marshall e um novo critério nas relações internacionais”, uma conferência ministrada por Simonsen no Clube Militar, o autor retoma suas críticas à fórmula proposta para a recuperação do continente europeu, reforçando sua tese de que, de tal forma, a América Latina não conseguiria romper com o signo da pobreza.

Ademais, Simonsen afirma que, ao contrário dos Estados Unidos e da Europa, que se aproveitaram da divisão do trabalho para, com base em uma política econômica bem definida e baseada no protecionismo, criar seus grandes parques industriais, o Brasil, mesmo sendo a vanguarda do processo de industrialização no continente latino, mantinha em relação aos EUA um atraso de 70 anos do ponto de vista do desenvolvimento econômico. Essa distância era fruto direto da inexistência de uma política industrialista (Simonsen, 1949, p. 9-10).

Retomando as linhas argumentativas de seus trabalhos anteriores, Simonsen alega que já havia proposto uma política econômica da qual o Brasil poderia tirar algum proveito para seu próprio desenvolvimento. No entanto, as posições adotadas foram opostas: ao mesmo tempo que os grandes países precisavam de novos mercados, o Brasil aceitou acordos nos quais as tarifas aduaneiras tornaram-se as menores do mundo, bem como condições de troca com outros países sem considerar nossos custos, o que só não pôs fim à ainda incipiente industrialização porque não havia, por conta da guerra, produtos suficientes para importação (Simonsen, 1949, p. 12). Tais consequências se deram devido à falta de uma política de desenvolvimento nacional.

Parece que não previmos, com realismo, as necessidades efetivas, na conjuntura internacional, do reequipamento dos nossos parques de produção, e as possibilidades de nosso intercâmbio. [...] O mal, a imprevidência, decorrem da falta de uma política econômica, da confusão e das hesitações aqui sobreviventes. Enquanto a maior parte dos povos jovens de todo o mundo toma uma posição firme e consciente, grande fração de nossas elites, mesmo espíritos cultos e honestos, se deixa levar por um perigoso romantismo, que, vencedor, nos levaria a recuar ao colonialismo e a nos precipitar no desemprego (Simonsen, 1949, p. 13).

Em relação ao Plano Marshall e a seus efeitos sobre a América Latina, Simonsen conclui que não existia a possibilidade material de bancarmos a recuperação europeia à custa da pobreza local sem que isso acentuasse ao extremo as desigualdades e, por consequência, as agitações sociais, haja vista que se tratava, em suma, de trabalho gratuito cujo custo seria retirado das poucas finanças dos países latinos, agravando a pobreza já existente.

Nós não nos manifestamos contra a execução do plano Marshall, que julgamos necessário e indispensável à restauração de grande parte do trabalho no mundo. As nossas

críticas cingiram-se à unilateralidade desse Plano organizado à revelia da América Latina, aos desequilíbrios em nossa estrutura econômica e social que ele irá provocar e ao conseqüente retardamento de nosso desenvolvimento econômico pela manutenção indefinida de nossa estrutura semicolonial. (Simonsen, 1949, p. 20).

O autor alerta para a possibilidade de se aumentar os níveis de pobreza latino-americanos caso não fossem adotadas medidas de proteção e de aceleração do desenvolvimento econômico desses países, dado que, pelo caminho das exportações de matérias-primas, mesmo em escala industrial, não seria possível romper com o subdesenvolvimento.

A execução do Plano Marshall demonstra, assim, a necessidade de um novo critério, que é, em verdade, revolucionário, em que medidas de ordem política e de ordem social condicionem a solução de problemas de ordem econômica. Realmente, a marcha “normal” do desenvolvimento dos povos levaria a desníveis econômicos cada vez maiores na órbita internacional, onde os países ricos ficariam cada vez mais ricos e os países pouco desenvolvidos teriam apenas um progresso lento e ilusório, constituindo-se em focos permanentes de agitações sociais de toda sorte (Simonsen, 1949, p. 25). Simonsen também alerta para o fato de que o agravamento da pobreza seguramente traria um aumento das agitações sociais e a impossibilidade de o Estado financiar todas as demandas sociais já existentes, por absoluta falta de recursos para tanto.

Assim como a linha Marginot falseou a situação psicológica da defesa da França, a simples reconstrução da Europa Ocidental funcionará como nova Marginot na defesa da civilização ocidental, pois que os povos da América Latina — elemento essencial para uma defesa em profundidade da manutenção da civilização ocidental em sua plenitude — não poderão suportar, indefinidamente, os baixíssimos índices de vida que atualmente usufruem, sendo-lhes, ao mesmo tempo, exigida uma super-estrutura política e militar, cujo peso eles não podem sustentar pela debilidade de suas bases econômicas. Não considerar esta situação será concorrer para a evanescência de largo setor da retaguarda (Simonsen, 1949, p. 25).

Vale, a esta altura, ressaltar que Simonsen tinha conhecimento de outros conceitos sobre o subdesenvolvimento que só restariam mais claros e desenvolvidos cientificamente anos depois, quando a Cepal lançou a tese do subdesenvolvimento da América Latina, da insuficiência da política de trocas e da necessidade de substituição das importações, primeiro com Prebisch (1949) e depois com Celso Furtado (1987).

Ainda que sem toda a elaboração teórica da Cepal, Simonsen compreendeu de modo pioneiro o essencial: não haveria como romper com o subdesenvolvimento sem industrialização. Contudo, a industrialização dos países periféricos não estava na pauta das grandes potências, para as quais a posição de dependentes e exportadores de matérias-primas era a ideal para a América Latina e para o Brasil em especial. Por isso, o autor, nessa série dedicada às conseqüências do Plano Marshall para o conjunto dos países latinos, conclui os raciocínios feitos anteriormente sobre o efeito político da pobreza nas relações entre classes e a necessidade de o Brasil adotar um caminho diferente na condução de sua economia procurando manter os esforços de equilibrar as desigualdades sociais. É de se notar que Simonsen não nega as contradições de classe, mas as associa diretamente com a pobreza e a baixa produção industrial, que via agravadas caso a política de recuperação europeia se firmasse

com base nas premissas anunciadas, as quais na prática seriam um retrocesso para o projeto industrialista que ainda se consolidava, não obstante estivesse mais bem desenvolvido do que anteriormente.

Esse componente político das condições de vida retornará com mais clareza em outras três obras do autor, nas quais Simonsen claramente expõe seu temor de que o acirramento da luta de classes poderia atrair para o Brasil o “perigo comunista”. Nesse sentido, portanto, equilibrar as desigualdades tornara-se, além de fundamental, urgente.

3 A POBREZA E O “PERIGO COMUNISTA”

No texto “Sugestões para uma política econômica pan-americana: problemas do desenvolvimento econômico latino-americano”, exposto por Simonsen no Conselho Econômico da Confederação Nacional da Indústria em 1947 e publicada somente em 1958, Simonsen detalha suas propostas de uma política econômica para a América Latina que permita a elevação dos níveis de vida da população. Logo de início, faz uma análise sobre a Doutrina Truman e o Plano Marshall, a fim de afirmar, após reconhecer que o segundo tinha um viés mais estratégico do que o primeiro, que ambos não se dedicaram a atacar o que entendia ser a causa do avanço do movimento comunista no mundo: a pobreza. Para o autor, ambas as ações americanas pecavam por não possuírem uma proposta mundial para a elevação dos padrões de vida, dedicando-se, tal como a Doutrina Truman, a ações de pressão contra os ideólogos comunistas ou, como no Plano Marshall, a retomar o crescimento econômico da Europa em detrimento das demais regiões do mundo. Entretanto, o mais eficiente, em sua visão, seria alterar as condições econômicas dos povos, retirando, com tal ação, o campo de atuação da ideologia comunista.

O objetivo [do plano Marshall] era, através do reerguimento econômico do Continente Europeu, restaurar os padrões de vida e os níveis de prosperidade de antes da guerra. Na reabilitação dos níveis de produção e de consumo, porém, se encontrava o meio de assegurar a ordem e a paz ameaçadas. [...] Em lugar de atuar nos efeitos opera nas causas; em vez de procurar alterar, antes de tudo, a orientação das tendências político-sociais visa mudar, preliminarmente, as condições econômicas (Simonsen, 1947c, p. 66).

A ideia, então, seria a construção de um Plano Marshall para todo o mundo ou, não sendo possível, ao menos um plano para a América Latina. No entanto, Simonsen constata que a ideia construída pelos países centrais era refazer a economia europeia reeditando a antiga divisão internacional do trabalho, uma vez que caberia aos países periféricos o fornecimento de matérias-primas, em detrimento, portanto, dos avanços industrialistas efetuados.

O papel que a Europa desempenhava antes da guerra não pode ser restabelecido na mesma base, a não ser que se pretenda restaurar, em detrimento da evolução estrutural ocorrida em certas áreas, o sistema de relações econômicas internacionais anterior ao conflito. [...] Os países latino-americanos não podem encarar com simpatia o retorno a um tipo de intercâmbio que não corresponde mais à natureza de suas economias. Tal retrocesso não só não atende aos interesses desses países, como também da própria economia mundial como um todo, de vez que importaria numa redução da produtividade regional e mundial (Simonsen, 1947c, p. 68).

Ainda que sem toda a elaboração teórica da Cepal, Simonsen compreendeu de modo pioneiro o essencial: não haveria como romper com o subdesenvolvimento sem industrialização. Contudo, a industrialização dos países periféricos não estava na pauta das grandes potências, para as quais a posição de dependentes e exportadores de matérias-primas era a ideal para a América Latina e para o Brasil em especial

O autor segue no desenvolvimento de suas ideias, associando mais claramente a defesa do continente americano contra os comunistas ao combate direto à pobreza. Assim, sem a diminuição das desigualdades sociais e sem o aumento da produção de riquezas, do consumo e do crescimento econômico, os planos de defesa para a América Latina teriam, a seu ver, efeito inócuo.

Em suma, é lícito afirmar que nenhum plano de defesa do Continente Americano se pode dissociar de um plano de desenvolvimento econômico. Os objetivos políticos, aqui talvez mais do que na Europa, supõem em primeiro plano a consideração dos problemas econômicos (Simonsen, 1947c, p. 71).

Tal investimento não poderia ser feito pelas forças próprias desses países, já muito fragilizados. O ideal seria que a contrapartida pelo esforço a ser feito pela Europa fosse um plano de progresso para a América Latina, com vistas a equiparar os níveis de vida daqui aos da Europa, equilibrando as desigualdades e, por consequência, as relações econômicas.

O desenvolvimento dos países de economia incipiente é a contrapartida necessária da reconstrução europeia. Todavia, nesse desenvolvimento distinguem-se dois aspectos: o de renovação e ampliação, em que se procura, atingindo os padrões que teriam sido alcançados não fossem as perturbações do conflito mundial, retomar o fio do desenvolvimento; e o de desenvolvimento propriamente dito, em que se buscaria acelerar o ritmo de capitalização, de modo a conseguir uma produtividade que assegure padrões de vida comparáveis aos padrões médios nos países europeus (Simonsen, 1947c, p. 73).

Todavia, quais seriam, afinal, as medidas a serem adotadas? O autor demonstra uma série de dados históricos e de gráficos de crescimento industrial do Brasil e apresenta suas propostas. A primeira delas seria um investimento direto na ampliação dos parques industriais latino-americanos, que cresceram durante a guerra, a fim de compensar a queda na

produção agrícola (Simonsen, 1947c, p. 73-86). A outra proposta era um plano para elevar a capitalização e o nível de vida da população. Simonsen apresenta uma série de cálculos e simulações que o levam a concluir que, sem a adoção de medidas específicas de aceleração desses fatores, levaria em torno de 20 anos para que o padrão de vida dos brasileiros atingisse o nível europeu. Ademais, a diferença entre o nível de vida brasileiro em relação aos demais países é explicação suficiente para convencer sobre a necessidade de se adotar um plano estratégico para o desenvolvimento das economias nacionais periféricas.

A título de exemplo, em 1940, a renda *per capita* do Brasil equivalia a 10% da mesma renda da Suíça, 12,7% da Suécia, 14,8% da Dinamarca e 34,8% da Polônia (um dos mais pobres países europeus). Em relação aos demais países ocidentais, as diferenças eram ainda mais gritantes: 10 vezes menor que a dos Estados Unidos e 8,8 vezes menor que a do Canadá, bem como três vezes menor que a da Argentina, que também era pobre em relação aos demais. O mesmo cenário se aplicava aos demais países latinos, todos com renda *per capita* maior que a brasileira (Simonsen, 1947c, p. 92).

Por consequência, os níveis de consumo também eram extremamente baixos. No que tange à alimentação, na média geral, os brasileiros de 1940 consumiam apenas 60% do mínimo de calorias necessárias à sua própria manutenção, indicando quadro de subnutrição; quanto ao vestuário, consumíamos cinco vezes menos do que os norte-americanos, com o agravante de que nosso consumo era de tecidos grosseiros, com baixa tecnologia de produção.

No campo da habitação, de igual forma, nossos padrões eram distantes dos demais países: havia aqui um excedente de 30% em relação aos dormitórios disponíveis, o que equivale a distribuir três indivíduos por cômodo. A necessidade, naquela época, era construir oito milhões de casas novas, substituindo parte das antigas, que não tinham condições sanitárias. Devido às condições de vida dos trabalhadores, enquanto a vida média nos Estados Unidos era de 64 anos em 1940, a brasileira era de 49 anos em São Paulo e de apenas 30 anos em Recife (Simonsen, 1947c, p. 95).

Diante de tal quadro, conclui que, sem haver uma estabilidade econômica, que incluía melhores condições de vida às classes trabalhadoras, não seria possível conquistar a estabilidade política. Assim, com a permanência das desigualdades sociais, não haveria como evitar o avanço das ideias comunistas, na medida em que a consciência sobre a situação de miséria em que se encontravam as classes populares não permitia mais a sequência de tais circunstâncias.

Há uma correlação entre a estabilidade política e as condições de vida. As instituições democráticas só funcionam plenamente onde são elevados os padrões de vida e, inversamente, onde esses são baixos predomina a inquietação política, a instabilidade dos governos e a contínua violação dos direitos fundamentais. [...] Tais agitações, contudo, tinham um caráter local e não chegavam a abalar a ordem social. Hoje, com a crescente consciência que as massas adquirem de sua própria miséria, elas se tornam extremamente perigosas à ordem social interna. (Simonsen, 1947c, p. 105).

Nestes termos, o Plano Marshall, tal como colocado, significaria a rigor um retrocesso econômico à América Latina e especialmente ao Brasil, uma vez que retornaríamos à condição de dependência das economias estrangeiras.

No caso do Plano Marshall, ainda mais justificadamente, não tem cabimento a tese de que as economias latino-americanas se beneficiarão com o aumento das exportações. Em primeiro lugar, porque grande parte delas será sem contrapartida e em segundo

lugar, porque na atual situação inflacionária o aumento das exportações, no tipo previsto pelo Relatório de Paris, representa uma redistribuição de fatores de produção, cujo efeito é uma redução da produtividade e, portanto, do desenvolvimento. Em conclusão, o aumento das exportações da América Latina exige um correspondente plano de desenvolvimento, sem o qual se reduzem de imediato os níveis de consumo interno e mediatamente a própria capacidade de exportação (Simonsen, 1947c, p. 106).

Para que a recuperação da Europa surtisse o efeito necessário, portanto, era preciso um plano universal de recuperação econômica e de combate à pobreza, diminuindo as desigualdades econômicas.

A América Latina é uma área de economia incipiente, em fase de desenvolvimento, e só pode encarar os planos internacionais de após-guerra através de seus efeitos no seu próprio crescimento, já retardado. Não pode haver equilíbrio duradouro nas relações econômicas internacionais enquanto subsistirem as disparidades gritantes entre os níveis de produtividade das diversas áreas do mundo. O desenvolvimento dos países de economia incipiente é a contrapartida da reconstrução europeia, porque, nas condições atuais, um aumento das exportações, sem incremento dos capitais reais, significaria certamente uma diminuição da produtividade (Simonsen, 1947c, p. 110).

Nesse contexto, ao perceber que o Plano Marshall não buscava a criação de uma justiça mundial e sim recriar as condições da divisão internacional do trabalho existentes antes da Segunda Guerra, procurou posicionar-se de maneira que também a questão social da América Latina fosse notada. Daí parte sua preocupação de alertar para o tema mesmo antes do fim oficial do conflito, como o fez em “Alguns aspectos da política econômica mais conveniente ao Brasil no período de após-guerra”, visto acima, e nas demais obras, nas quais seu balanço acerca do Plano Marshall é o mesmo: ao prosseguirem as condições acordadas, haverá retrocesso econômico na América Latina, abrindo espaço para toda sorte de agitações sociais de cunho comunista, tendo em vista que esses, na visão de Simonsen, aproveitavam-se da miséria para difundir sua ideologia. Em um mundo com menos miséria e mais igualdade, o autor acreditava que seria mais difícil o combate ideológico com o capitalismo.

Mais do que uma questão de ordem ideológica, a preocupação do autor era, de fato, a possibilidade real de as classes trabalhadoras brasileiras se rebelarem contra as condições a que estavam submetidas, na medida em que, como o próprio Simonsen alertara anteriormente na obra “Sugestões para uma política econômica pan-americana”, a cada dia crescia a consciência sobre sua real situação, o que exigia a adoção de políticas sociais imediatas a fim de diminuir as desigualdades.

Outrossim, Simonsen reforça sua opinião sobre a relação entre a extensão da pobreza e o avanço dos comunistas no discurso intitulado “As classes produtoras e o Partido Comunista”, proferido no Senado Federal em 2 de junho de 1947, no qual, ao defender a decisão do Supremo Tribunal Federal de cassar o registro do então Partido Comunista do Brasil, associa, tal como fez em outras oportunidades, os baixos padrões de vida e o desequilíbrio entre as classes como catalisadores do “marxismo”:

Sem embargo, explico e compreendo, Sr. Presidente, a razão de ser do surto das ideias marxistas. Na luta eterna pela liberdade, em que o homem ininterruptamente se vem empenhando através dos tempos, pareceu a muitos tê-la alcançado com as conquistas

liberais do século XVIII. Essas conquistas, porém, impregnadas de um excessivo individualismo, agravaram, na ordem econômica, a diferenciação de classes e a compreensão dos fracos pelos fortes. Quando Karl Marx observou as lutas de classe na Inglaterra, perduravam, incontestavelmente, há muito tempo, ásperas condições de comando patronal. E, não obstante a conceituação científica de que procurou lançar mão e a sua fulgente inteligência, deixou-se ele influenciar pelas impressões dominantes do ambiente em que viveu, vindo, assim, a construir a sua doutrina com dados nitidamente circunstanciais (Simonsen, 1947a, p. 3).

Assim, para o autor a doutrina marxista só encontraria eco em um ambiente de desigualdades, de discrepâncias materiais muito fortes, no qual a miséria impedisse a realização dos princípios da liberdade e da justiça. Em um meio em que imperasse a justiça social, seria muito mais difícil ao comunismo encontrar argumentos em sua defesa.

Não é admissível que possa haver a exploração do homem pelo homem. Justiça e Liberdade são conceitos que se irmanam e completam. A possibilidade de coação econômica tende a desaparecer em função das afirmações da justiça social, que se inspira numa perfeita conciliação de meios e fins, nos superiores princípios da moral cristã. A mística comunista apresenta-se sensivelmente diminuída onde se pratica a justiça social (Simonsen, 1947a, p. 3).

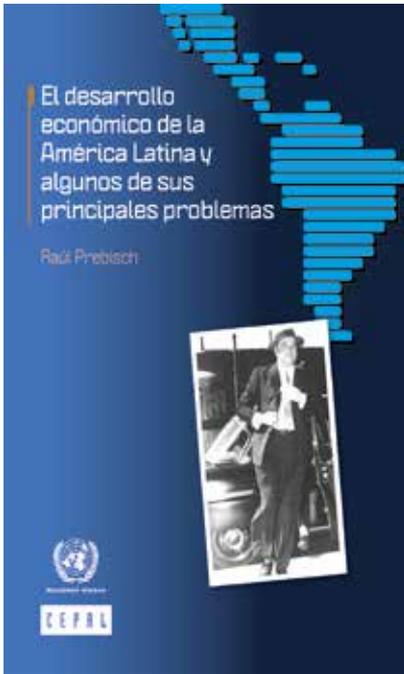
Diminuir as desigualdades, portanto, era o objetivo de Simonsen, seja para consolidar o capitalismo industrial brasileiro, seja para harmonizar as relações entre as classes, afastando o comunismo, o qual, segundo Simonsen, sustenta-se exatamente da exploração política da miséria dos povos. Se a miséria não existisse ou fosse amenizada, a seu ver, o campo para a atuação política do marxismo estaria diminuído. Para tanto, era necessário, além do equilíbrio material propriamente dito, apoiarmo-nos na doutrina da justiça social, que seria a conciliadora dos conflitos.

4 UM “DIREITO INTERNACIONAL SOCIAL” PARA ELEVAR AS CONDIÇÕES DE VIDA

Por fim, em “A doutrina Simonsen de um direito internacional social”, de 1948, publicada em espanhol em 1955 pela Fiesp, o autor retoma os argumentos anteriores acerca de um plano de recuperação econômica mundial nos moldes do Plano Marshall. Agora, seu objetivo era defender a teoria da justiça social como forma de equilíbrio político e material entre as classes sociais e os indivíduos.

Infelizmente, “A doutrina Simonsen” é uma obra inacabada, pois o autor faleceu antes de concluí-la. De toda forma, o fragmento existente, publicado anos depois da morte do autor, aponta as linhas gerais do que seria a ideia de criar mecanismos de compensação entre as nações que pudessem elevar o padrão de vida das classes trabalhadoras e reduzir as desigualdades entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

Partindo dos pressupostos já analisados nas obras anteriores de que a ideia do Plano Marshall deveria estender-se a todos os países do bloco ocidental, Simonsen reafirma suas críticas aos tratados internacionais que, se bem compensados em seu formato jurídico, acentuam as disparidades entre os povos ao não prever compensações que permitam equiparar as nações em seus níveis de vida.



Sob a liderança de Raúl Prebisch (1901-1986), formou-se gradativamente um pensamento econômico latino-americano, cujo marco inaugural foi a apresentação de *O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas*, conhecido como “Manifesto latino-americano”, na Conferência de Havana em 1949

La experiencia de los últimos tiempos revela que tanto en la elaboración como en la ejecución de los acuerdos económicos internacionales entre las naciones altamente desarrolladas y otras de desenvolvimiento incipiente, la igualdad jurídica teóricamente existente entre las partes contratantes, no se traduce, de hecho, en ventajas equivalentes del punto de vista económico y social (Simonsen, 1955, p. 1).

Tal disparidade acontecia porque entre as nações desenvolvidas e as subdesenvolvidas existia uma diferença fundamental: a natureza de sua produção. Enquanto as mais desenvolvidas produziam há tempos e em larga escala produtos manufaturados os mais variados, as economias dos países periféricos baseavam-se na produção e exportação de matérias-primas e de produtos cuja produção não primava pela complexidade. Eram, em geral, trabalhos manuais ou com poucos recursos de produção embutidos.

O resultado desse desequilíbrio era que quando das compensações de comércio internacional, para se atingir a equivalência entre os produtos, o esforço a ser feito pelos países subdesenvolvidos era enorme, uma vez que o valor agregado dos manufaturados era muito maior do que o das matérias-primas. Em verdade, a equivalência jamais é alcançada e as relações de comércio são controladas pelos países centrais, que podem decidir o quanto importar, enquanto aos países exportadores tal direito não é concedido: ou vendem suas matérias-primas aos países centrais ou não têm como financiar suas próprias economias.

Era esse o princípio da divisão internacional do trabalho de antes das guerras e que Simonsen pressentiu que seria reeditada com o advento do Plano Marshall caso se restringisse sua atuação à Europa, como de fato ocorreu. O próprio autor explica sua percepção sobre tal contradição.

Podemos considerar que en el orden internacional hay una diferencia jerárquica entre las naciones, la cual corresponde a la estructura y al papel desempeñado por la economía de cada una de ellas en las relaciones internacionales. Se verifica que esa escala jerárquica va desde los países altamente desenvueltos, intensamente industrializados, productores y exportadores de mercaderías de alto tenor técnico y económico, hasta los países predominantemente agrícolas, de economía incipiente, productores y exportadores de bienes de baja densidad económica. Los primeros, en virtud de esas condiciones, disfrutaban de altos niveles de vida; en contraposición, los segundos presentan índices ínfimos. [...] Por otro lado, los precios de los productos primarios no son, de ordinario, influenciados por los países productores, son dictados por los países manufactureros (Simonsen, 1955, p. 3-4).

Para inverter tal situação, partindo do pressuposto de que, pelo mecanismo de trocas, não seria possível, como comprovado anos depois pela Cepal, promover o desenvolvimento dos países periféricos, Simonsen propunha a promoção da igualdade real entre os povos, nivelando os padrões de vida dos países periféricos aos centrais, por meio do incremento da produção industrial, o que, por consequência, elevaria a acumulação de capital pelas nações menos favorecidas.

La concretización de una efectiva igualdad, que se manifiesta en ventajas equivalentes para ambas partes, tendría que ser orientada en la oferta de oportunidades concretas de desenvolvimiento que no solo compensasen las desventajas actuales como proporcionasen, además, de la expansión del comercio mundial, la progresiva elevación de los niveles de vida en las áreas atrasadas (Simonsen, 1955, p. 6).

A ideia, pois, seria a criação de um Plano Marshall para todo o mundo, como já vimos, com o claro objetivo de promover o desenvolvimento dos países que até então não haviam conseguido se libertar da pobreza. Contudo, Simonsen faz questão de destacar que não se tratava de ajuda humanitária ou filantrópica, mas sim de uma estratégia de desenvolvimento que, ao mesmo tempo em que elevaria as condições gerais de vida dos povos latino-americanos e outros em igual condição, diminuiria por consequência as desigualdades sociais. Era, logo, como bem chamou o autor, uma política social internacional.

Esa política social — guardemos el nombre por su contenido ético — no és, sin embargo, una política de carácter meramente filantrópico, és un imperativo para el equilibrio económico del mundo y para el propio bien estar de las naciones mas poderosas. [...] Ao derecho social que visa instituir las bases de una racional política distribuidora dentro de las fronteras de cada país, deve corresponder, pues, una Política internacional Social que pueda promover, por medio de una distribución mas equitativa de los médios de producción, la eliminación de las barreras que impiden difundir la prosperidad en el mundo (Simonsen, 1955, p. 12).

Como dissemos acima, “A doutrina Simonsen” não foi terminada. No entanto, os elementos dispostos pelo autor, somados aos já aqui debatidos, possibilita a análise de suas intenções, e descobertas, ao discutir os mecanismos de compensação internacionais e a total disparidade existente entre eles.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Roberto Simonsen foi uma das maiores lideranças burguesas da primeira metade do século XX, bem como um dos notáveis intelectuais do período, antecipando, em seus escritos, teses, artigos e livros, ideias sobre a economia e a política do Brasil e da América Latina que anteciparam grandes pensadores e ideólogos os quais desenvolveram o campo de ideias denominado nacional-desenvolvimentismo, consolidado anos após a morte do autor, em 1948.

Ademais, o centro de suas ideias baseava-se na produção, haja vista que seu entendimento era o de que a pobreza não era algo inerente ao Brasil e nem fruto de sua formação, isto é, algo insuperável, mas um resultado da baixa produtividade de riquezas de nossa economia. Desse modo, sua luta foi pela obtenção de modos de aumentá-la. Foi com base nessa

A realidade demonstrou que a luta de classes, tão renegada por Simonsen, não foi e nem poderia ser evitada. Entretanto, tal constatação em nada diminui a importância histórica e sociológica do autor

certeza que se lançou na luta pela industrialização e pela melhoria das condições de vida do Brasil e da América Latina.

Ressaltamos a importância que Simonsen emprestava ao tema da justiça social, buscando mecanismos que aliviassem a desigualdade entre as classes dentro dos limites do capitalismo. Essa inquietação do autor era, a nosso ver, fruto da própria circunstância política da época, marcada pelo auge da Guerra Fria entre os EUA e a então URSS, cujos efeitos reverberaram por todo o mundo.

Por outro lado, é importante notar a proximidade das ideias desenvolvidas por Simonsen nessa última etapa, especialmente nas obras relativas ao Plano Marshall e à justiça social, com os conceitos que Prebisch (1949) desenvolveu a partir do lançamento do Manifesto da Cepal. Na obra, o autor debate parte dos conceitos anteriormente analisados por Simonsen, especialmente os da divisão internacional do trabalho e dos mecanismos de troca, tema já trabalhado com maior rigor por Cepeda (2004 e 2007), nos quais se discute como Simonsen antecipou a teoria do subdesenvolvimento, outra marca do pensamento econômico latino-americano a partir de 1950.

Temos aqui, novamente, expostas as hipóteses utilizadas por Simonsen para defender suas teorias sobre as condições de vida e a importância do projeto industrialista. Ao mesmo tempo, em movimento dialético, a superação da pobreza somente se daria com o advento da industrialização desde que essa, de fato, trouxesse consigo um aumento real na produção, elevando ao mesmo tempo os ganhos do capital e do trabalho. Logo, industrialização e superação da pobreza são parte de uma mesma teoria “simonseniana”, uma vez que foi desenvolvida de forma a identificar o objeto a ser estudado (as condições de vida), as suas causas e efeitos (a pobreza) e os seus modos de superação (a industrialização).

A diferença, pois, é que, sendo parte do projeto industrialista, nos termos já debatidos, essa “teoria” iniciou-se pelo fim, mas não sem antes haver a constatação de que, nas condições de miséria em que se encontrava a população, e sem o desenvolvimento de meios próprios para sua superação, nenhum projeto haveria de se sustentar. Foi com base nessa certeza que Simonsen lançou-se, na posição de principal líder da burguesia industrial nacional, na luta pela industrialização e pela melhoria das condições de vida dos trabalhadores do Brasil.

Dessa forma, a realidade demonstrou que a luta de classes, tão renegada por Simonsen, não foi e nem poderia ser evitada. Entretanto, tal constatação em nada diminui a importância histórica e sociológica do autor, no geral, nem especificamente de sua preocupação

com a condição de vida dos trabalhadores, a qual, para além de uma visão paternal, como coloca Carone (1971), tornou-se o centro de sua ação intelectual e prática.

A industrialização não seria o fim e sim o meio pelo qual o Brasil poderia aumentar sua renda *per capita* e, com isso, mudar de patamar econômico, tal como fizeram os países centrais. A linha, logo, era combater a pobreza e melhorar as condições de vida. Por todo o exposto, entendemos ser relevante nos debruçarmos sobre as ideias de Roberto Simonsen e sobre essa passagem em especial, que reúne importantes colocações, conceitos do autor para o desenvolvimento do Brasil.

* Doutor em Ciências Sociais pela Unesp de Araraquara, é professor adjunto do Instituto de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: mfjr@ufu.br.

► Texto recebido em 06 de julho de 2023; aprovado em 16 de outubro de 2023

- BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 4. Ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.
- CARONE, Edgard. Roberto C. Simonsen e sua Obra. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 4, n.11, p. 23-28, dez. 1971.
- CARONE, Edgard. **O pensamento industrial no Brasil (1880-1945)**. Rio de Janeiro/São Paulo: Difel, 1977.
- CEPEDA, Vera. **Roberto Simonsen e a formação da ideologia industrial no Brasil: limites e impasses**. 2004. 266f. Tese. (Doutorado em Ciência Política) — Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.
- CEPEDA, Vera. **Estado, Democracia e Nação na teoria do subdesenvolvimento**. 2007. Trabalho apresentado no XII Encontro Nacional de Economia Política, junho de 2007. Disponível em: <http://www.sep.org.br/artigo/_861_d4b012a6ed845f6bac443e6cd55e34a7.pdf>. Acesso em: 30 de set. de 2009.
- COLISTETE, Renato Perim. A força das ideias: a Cepal e os industriais paulistas na primeira metade da década de 1950. **História Econômica & História de Empresas [s. l.]**, v. 10, p. 123-153, 2006.
- CORSI, Francisco; CAMARGO, José (org). **Celso Furtado: os desafios do desenvolvimento**. São Paulo: Cultura Acadêmica; Marília: Oficina Universitária, 2010.
- DEL VECCHIO, Angelo; DIÉGUEZ, Carla. **As pesquisas sobre o padrão de vida dos trabalhadores da cidade de São Paulo. Horace Davis e Samuel Lowrie, pioneiros da sociologia aplicada no Brasil**. São Paulo: Editora Sociologia e Política, 2008.
- FREITAS JR., Moacir. **O industrial e o salário: a contribuição de Roberto Simonsen para os estudos sobre o padrão de vida dos trabalhadores no Brasil**. 2013a. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista — Unesp, campus de Araraquara.
- FREITAS JR., Moacir. Desenvolvimento Econômico e condições de vida: a força de uma ideia e uma ideia força na obra de Roberto Simonsen. **Publicatio UEPG Appl. Soc. Sci.**, Ponta Grossa, v. 21, n. 2, p; 161-172, jul./dez. 2013b. Disponível em: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/sociais>. Acesso em: 20 ago. 2023.
- FREITAS JR., Moacir. **I Congresso Brasileiro da Indústria: marco da construção da hegemonia dos industriais brasileiros**. Trabalho Apresentado no XVIII Congresso da SBS, 2017a, [Brasília, DF]. Disponível em: <http://sbs2017.com.br/anais/resumos/PDF-eposter-trab-aceito-0399-1.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2019.
- FREITAS JR., Moacir. **I Congresso da indústria de 1944: um marco na consolidação da hegemonia da burguesia industrial brasileira**. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 41., 2017b, Caxambu. Anais. Caxambu, 2017. Disponível em: www.anpocs.org.br. Acesso em: 14 fev. 2019.
- FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 22 ed. São Paulo: Editora Nacional, 1987.
- LIMA, Heitor Ferreira. **Três industrialistas brasileiros: Mauá, Rui Barbosa, Roberto Simonsen**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.
- LIMA, Alceu Amoroso. **O problema do trabalho (Ensaio de Filosofia Econômica)**. Rio de Janeiro: Agir, 1942.
- MAZA, Fábio. **O idealismo prático de Roberto Simonsen: ciência, tecnologia e indústria na construção da nação**. São Paulo: Instituto Roberto Simonsen, 2004.
- PREBISCH, Raul. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. **Revista Brasileira de Economia**, v. 3, n. 3, 1949.
- VIEIRA, Rosângela de Lima. A presença da história no pensamento de Celso Furtado. In: CORSI; Camargo (org). **Celso Furtado: os desafios do desenvolvimento**. São Paulo: Cultura Acadêmica; Marília: Oficina Universitária, 2010, p. 41-52.
- SIMONSEN, Roberto. **A situação econômica da América Latina e suas possibilidades em face do Plano Marshall** (Contribuição para conferência interamericana de Bogotá). São Paulo: Departamento de Economia Industrial, 1948.
- SIMONSEN, Roberto. **Alguns aspectos da política econômica mais conveniente ao Brasil no período de após-guerra: geografia e política industrial**. São Paulo: Fiesp, 1943.
- SIMONSEN, Roberto. **As classes produtoras e o Partido Comunista**. Rio de Janeiro: Senado Federal, 1947a.
- SIMONSEN, Roberto. **La doctrina Simonsen de un derecho internacional social**. São Paulo: Fiesp; Ciesp, 1955.

SIMONSEN, Roberto. **O Plano Marshall e suas prováveis repercussões econômicas na América Latina.** Rio de Janeiro: [s.n.], 1947b.

SIMONSEN, Roberto. **O Plano Marshall e um novo critério nas relações internacionais.** Rio de Janeiro: [s.n.], 1949.

SIMONSEN, Roberto. **Simonsen e a operação pan-americana.** São Paulo: Ciesp; Fiesp, 1958.

SIMONSEN, Roberto. **Sugestões para uma política econômica pan-americana : problemas do desenvolvimento econômico latino-americano.** Rio de Janeiro: Confederação Nacional da Indústria, 1947c.

Populismo

Notas para uma aproximação crítica

Populism
Notes for a critical approach

ronaldo F. S. Gaspar*

► DOI: <https://doi.org/10.4322/principios.2675-6609.2023.168.009>

Acervo Depositphotos



Conexão direta entre o líder e as massas, sem maiores mediações institucionais, é um dos significados associados ao termo *populismo*, cuja utilização cresceu no último período

RESUMO

Na última década, em razão de alguns acontecimentos políticos e da ascensão de lideranças que questionam e põem em risco os regimes liberal-democráticos tanto nos países periféricos quanto nos centrais, o uso do termo populismo retornou com força na literatura científica e na imprensa. Por meio da contextualização e exposição das ideias de alguns dos trabalhos acadêmicos mais citados internacionalmente, faz-se uma análise enfatizando o politicismo, o formalismo e o arbítrio típico-ideal que os caracterizam. Com isso, visa-se identificar os vínculos sociais e a função ideológica cumprida por eles, especialmente a apologia da liberal-democracia e a correspondente naturalização da ordem social.

Palavras-chave: Teoria política. Populismo. Liberal-democracia. Politicismo.

ABSTRACT

In the last decade, due to some political events and the rise of leaders who question and jeopardize the liberal democratic regimes in peripheral and central countries, the use of the term populism has returned in scientific literature and in the press. Through the contextualization and exposition of some ideas from some of the most cited books and articles at an international level, an analysis is carried out emphasizing the politicism, formalism and the ideal-typical arbitrariness that characterize them. Thus, the aim of this work is to identify the social bonds and the ideological function performed by them, especially the apology of the liberal democracy and the corresponding naturalization of the social order.

Keywords: Political theory. Populism. Liberal democracy. Politicism.

1 INTRODUÇÃO

Nas ciências sociais, pela natureza dos seus objetos de pesquisa e das matrizes de pensamento que orientam as reflexões, as quais são permeadas pelos antagonismos de classe e muitas outras clivagens que atravessam os complexos e relações sociais, raramente há consenso sobre os conceitos utilizados. Sejam eles mais concretos ou mais abstratos, estejam relacionados a fenômenos mais fundamentais ou secundários da vida humana ou de uma dada formação social, as divergências e controvérsias são inevitáveis. Inclusive, com o transcurso temporal, por adensamento do conhecimento, pressão ou conveniência político-ideológica, eles se alteram significativamente mesmo no interior de uma mesma matriz teórica.

Na literatura sociológica e política, *populismo* é um dos termos utilizados que mais comporta controvérsias, pois, com ou sem adjetivações, o seu uso abarca fenômenos políticos com características, fundamentos sociais e orientações ideológicas muito distintas entre si¹. Mas, apesar da enorme imprecisão à qual está associada — ou talvez por causa dela² —, populismo é uma palavra utilizada cotidianamente na imprensa, tendo inclusive alcançado aquela condição de termo científico incorporado à linguagem corrente, ao senso comum da população. Sobre isso, aliás, uma rápida olhada no noticiário político é suficiente para se constatar que o uso dessa palavra cresceu substancialmente nos últimos anos³. Igualmente, cresceu o seu uso — e o estudo sobre os “fenômenos populistas” — no âmbito acadêmico nacional⁴ e internacional⁵.

Sendo o termo populismo longo, polissêmico e sujeito a múltiplas e contrastantes conceituações, não há qualquer pretensão de esgotar a reflexão sobre seus usos e, muito menos, sobre a vastidão dos fenômenos históricos para os quais ele tem sido utilizado com finalidades heurísticas. Muito ao contrário, o objetivo aqui é bastante limitado: primeiramente, pretende-se investigar como o *mainstream* da Ciência Política internacional tem conceitua-

1 No final dos anos 1960, Ionescu e Gellner (1969, p. 1, tradução nossa) escreveram: “No momento, não temos dúvidas sobre a importância do populismo. Mas ninguém é muito claro sobre exatamente o que ele é.” Pouco depois, Ianni (1991, p. 7) frisou que as análises sobre o populismo “não revelam acordo básico. Em geral, elas estão divorciadas umas das outras, quando não são contraditórias entre si.” Na atualidade, segundo Mudde e Kaltwasser (2017, p. 2, tradução nossa), o populismo “é realmente um conceito essencialmente contestado”. Igualmente, Müller (2016, p. 2, tradução nossa) sentencia: “Nós simplesmente não temos nada como uma teoria do populismo, e parece que nos faltam critérios coerentes para decidir quando os atores políticos se tornam populistas em algum sentido significativo.”

2 “Como o populismo não pode reivindicar um texto definidor ou um caso prototípico, acadêmicos e jornalistas usam o termo para denotar fenômenos muito diversos.” (Mudde; Kaltwasser, 2017, p. 2, tradução nossa)

3 No acervo digital de umadas maiores empresas jornalísticas do país, a Folha de S.Paulo (que inclui os jornais *Folha de S.Paulo* — publicado desde 1960 — *Folha da Manhã* — de 1925 a 1959 — e *Folha da Noite* — de 1921 a 1959), *populismo* aparece 149 vezes entre 1921 e 1970; 489 entre 1971 e 1980; 1.334 entre 1981 e 1990; 768 vezes entre 1991 e 2000; 943 entre 2001 e 2010; 1.386 entre 2011 e 2020, sendo 1.016 a partir de 2016; e, por fim, 245 vezes entre 2021 e 14 de setembro de 2022. Para Mudde e Kaltwasser (2017, p. 1, tradução nossa), “o populismo é um dos principais clichês políticos do século XXI”.

4 Na *Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações* (BDTD), o número de monografias listadas pelo descritor populismo passou de 263, na década de 2001-2010, para 542, na década seguinte. Para um histórico do uso anterior do conceito no Brasil — política, imprensa e academia —, ver Ferreira (2001, p. 61-124).

5 No *Portal de Periódicos da Capes*, o número de artigos nos quais a palavra aparece também cresceu exponencialmente ao longo das décadas. Porém, tendo em vista que, diferentemente do acervo dos jornais citados na nota 3 acima, o das revistas não está todo digitalizado e, portanto, os dados disponíveis não expressam de modo fidedigno o seu uso, não se pode dizer a mesma coisa dos artigos acadêmicos. Por isso, listaremos apenas os dados da última década: entre 2011 e 2015, utilizando todos os índices de busca, *populismo* aparece 562 vezes; entre 2016 e 2020, o número sobe para 1.490; e de 2021 até setembro 2022, 514 vezes. Na base da *Scientific Electronic Library Online* — *Scielo*, também utilizando todos os índices de busca, os números são 77 (2011-2015), 190 (2016-2020) e 92 (2021-2022).

As teorias do populismo têm filiação direta às teorias das sociedades de massas da transição entre os séculos XIX e XX. No conjunto, essas teorias se filiam à tradição de crítica aos valores iluministas; por isso, mesmo quando assimilam alguns valores liberais e democráticos, elas expressam certo pessimismo com relação à emersão das massas populares na vida pública

do esse termo. Para isso, das obras recentes que tratam do assunto, abordaremos alguns aspectos daquelas mais citadas na literatura internacional: Müller (2016), Mudde e Kaltwasser (2017), Inglehart e Norris (2016) e Moffitt (2016)⁶.

Para conhecimento do leitor, a preocupação que move esta investigação relaciona-se ao fato de que, conforme Lukács (2020, p. 82), não há “filosofia inocente” — portanto, não há pensamento científico neutro nem uso inocente das palavras. Todas as ideias têm uma gênese social nos modos de produzir e reproduzir a existência dos indivíduos como indivíduos sociais, sendo permeadas e animadas pelas contradições e lutas de classes e embates ideológicos de seu tempo. Como esfera de mediação (consenso ou repressão) e/ou resolução (manutenção ou superação) das lutas e conflitos, a política,

como prática e teoria, está evidentemente saturada por essas determinações sociais. Para todos os efeitos, porém, salientamos que esse esclarecimento inicial não significa que as ideias aqui sejam consideradas emanações diretas e imediatas das lutas de classes, mas que, de um modo ou de outro, elas são limitadas pelo horizonte político e ideológico das classes em luta e, ao mesmo tempo, impulsionadas pelas possibilidades emancipatórias a que estas podem ou não dar sustentação real ou potencial. Portanto, e aí temos o segundo aspecto de nossas preocupações, é necessário refletir sobre os “vínculos sociais” e as implicações político-ideológicas — ou seja, a função social — do uso das palavras: quais e como são usadas. No caso em questão, trata-se do populismo, cujo uso recente cresceu na esteira da crise do capitalismo e da sua mais consagrada forma de organização político-estatal: o regime liberal-democrático.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO

No pensamento político, o uso da palavra populismo tem longo histórico, com as suas primeiras aparições remontando ao final do século XIX, ganhando contornos próprios em cada região, formação social e matriz de pensamento. Utilizado inicialmente para denominar movimentos como os *narodniks* russos e os *farmers* americanos, e passando por movimentos

⁶ No *Google Scholar*, essas obras contam com as seguintes quantidades de citações: Muller (2016), 3.575; Mudde e Kaltwasser (2017), 3.302; Inglehart e Norris (2016), 2.436; Moffitt (2016), 1.081. Com algumas variações (ordem e incorporação de algumas outras), mas numa base de pesquisa menor — o *Semantic Scholar* —, essas obras também aparecem entre as primeiras em número de citações. Importa também lembrar que o mais citado de todos os livros é *On populist reason*, de Ernesto Laclau. São 8.110 citações do livro original e 5.471 da versão em espanhol, de 2006. Porém, dada a abrangência e complexidade das suas reflexões, suas ideias serão objeto de um artigo específico.



Vargas (Brasil), Gaitán (Colômbia) e Ibarra (Equador), considerados líderes populistas clássicos

progressistas (herdeiros da democracia jacksoniana) e reacionários (Ku Klux Klan) da primeira metade do século XX (Lipset, 1967, p. 174)⁷, o termo populismo, nos anos 1940, teve o seu uso ampliado para a denominação de regimes políticos. Para Filchenstein, foi somente quando líderes populistas latino-americanos alcançaram o poder — Argentina, Brasil, Bolívia —, no contexto de derrota mundial das experiências nazifascistas, que o populismo deixou de ser uma “subespécie” para se tornar um “gênero” da política.

Como “uma forma autoritária de democracia que surgiu inicialmente como uma reformulação do fascismo no pós-guerra” (Filchenstein, 2019, p. 131) e que se definiu “pela sua rejeição contextual no pós-guerra da ditadura fascista e da violência extrema” (Filchenstein, 2019, p. 48), o populismo ascendeu como um “formidável adversário do liberalismo e do socialismo” (Filchenstein, 2019, p. 128-129) — portanto, como uma “terceira via”⁸.

No âmbito teórico, Barbosa Filho (1980) demonstra como as teorias do populismo têm filiação direta às teorias das sociedades de massas da transição entre os séculos XIX e XX. No conjunto, essas teorias se filiam à tradição de crítica aos valores iluministas; por isso, mesmo quando assimilam alguns valores liberais e democráticos, elas expressam certo pessimismo com relação à emergência das massas populares na vida pública. Eis alguns dos aspectos considerados mais salientes dessa emergência das massas: a) uma sociedade massificada implica declínio do padrão educacional e cultural; b) não há grupos/instituições de mediação na relação entre as massas e a elite; c) as massas populares são acessíveis e mobilizáveis pelas elites (Halebsky, 1978, p. 12-13). Em sua configuração funcionalista, o tom pessimista cede lugar às pretensões científicas de controle, donde as teorias constituem uma tentativa de entender essa emergência

7 Para Lipset, até mesmo “o macarthismo e o poujadismo”, fenômenos políticos dos anos 1950, foram, “como outros movimentos que seduziram as classes médias urbanas e rurais autoempregadas, [...] em grande parte o produto de frustrações insolúveis daqueles que se sentiram banidos das principais tendências da sociedade moderna” (Lipset, 1967, p. 177). Note-se que esse caráter lasso no uso do termo, algo comum até hoje, permite a Lipset considerar o peronismo como uma espécie de “fascismo de esquerda” (Lipset, 1967, p. 181).

8 Nesse caso, importa esclarecer que não há propriamente uma “terceira via” entre liberalismo e socialismo porque essa comparação não procede, tendo em vista que ela compara coisas diferentes. Pode haver terceira via entre liberalismo e regimes autocráticos; o oposto do socialismo é o capitalismo, qualquer que seja a forma do seu regime político.

O conceito de populismo tem sido utilizado para identificar movimentos, partidos e regimes políticos não apenas diversos, mas, sob certos aspectos, antagônicos. No entanto, se o objetivo da ciência é esclarecer os fatos, expor a realidade sob a forma do pensamento, algumas perguntas são inevitáveis: como um conceito tão abrangente pode ser considerado uma “abstração razoável”?

para intervir e “controlar” os seus efeitos sociais negativos. Nos termos do funcionalismo, o indivíduo liberal não desaparece, mas o primado passa a ser do organismo social, com seus órgãos (grupos sociais) e funções (comportamentos e fins específicos) definidos. Assim, “liberdade individual, governo, grupos, ideologias, crenças etc. passam a ser funções definidas em relação à manutenção do todo social” (Barbosa Filho, 1980, p. 58). Não é casual, portanto, que o período de predomínio das teorias funcionalistas (Parsons, Merton etc.) corresponda àquele de arrefecimento da luta de classes nos países centrais e, entre os marxistas, de desolação com as perspectivas revolucionárias⁹.

Se, porém, nos países centrais, embora não isentos de problemas, os “anos gloriosos” do pós-guerra correspondem ao predomínio dessa “integração funcionalista”, não se pode dizer a mesma coisa da América Latina e outras regiões periféricas. Nos anos 1960 e 1970, auge das teorias populistas, as lutas de classes e profundas transformações socioeconômicas — na linguagem funcionalista, as “anomias” e “disfunções” sociais — tornavam as realidades políticas desses países muito distantes dos regimes políticos que vigoravam nas principais referências da liberal-democracia: Estados Unidos, Reino Unido, países nórdicos e outros. Então, o locus principal do desenvolvimento das teorias populistas foi a América Latina, pois, não sendo uma região de países periféricos envolvidos nas lutas pela independência nacional — caso de parte significativa dos países africanos e asiáticos —, os seus problemas no pós-guerra correspondiam basicamente aos dilemas e dramas da “modernização capitalista”: industrialização, migração campo-cidade, pobreza etc. Problemas que, sob a ótica das teorias populistas, apareciam como efeito da rápida passagem de sociedades tradicionais para sociedades modernas (Germani, 1977; Di Tella, 1977) e que, em razão da imaturidade política das massas populares — que tinham dificuldade para se integrar aos organismos sociais e políticos *pari passu* com a ocorrência das referidas mudanças —, ganharam forma em regimes políticos caracterizados pela manipulação das “massas” pelas “elites”¹⁰.

Sendo a América Latina “a região com a mais duradoura e predominante tradição populista” (Mudde; Kaltwasser, 2017, p. 27, tradução nossa), Filchenstein considera que o populismo atravessou nesse território as seguintes fases: 1) populismo clássico, de 1945 ao início dos

⁹ Segundo Anderson (1989, p. 123), “as inovações [teóricas dos marxistas desse período] partilham de um traço fundamental: o *pessimismo* comum e latente [...]. Na melancolia impregnante da Escola de Frankfurt não havia qualquer sinal de determinação que se comparasse a Gramsci.”

¹⁰ É longa a discussão sobre essa questão da manipulação das massas. Pode-se ler um bom resumo dessa questão na literatura científica no Brasil em Gomes (2001).

anos 1970: segundo governo Vargas, Brasil; Jorge Eliécer Gaitán, Colômbia; José Maria Velasco Ibarra, Equador; outras experiências na Venezuela, Bolívia e Peru¹¹; 2) populismo neoliberal, anos 1990: governos de Menem (Argentina), Collor (Brasil), Bucaram (Equador) e Fujimori (Peru); 3) populismo neoclássico de esquerda, do ano 2000 em diante: governos Kirchner (Argentina), Chávez e Maduro (Venezuela), Rafael Correa (Equador) e Evo Morales (Bolívia). Nessa periodização, a única diferença em relação a Mudde e Kaltwasser é que, tal como a tradição prevalecente nos estudos brasileiros — que tende a considerar que o período populista foi de 1930 a 1964 —, a dupla de autores inclui como propriamente populista também o governo Vargas do ciclo 1930-1945.

Nos Estados Unidos do pós-guerra, depois da fase “pré-populista” — movimentos do final do século XIX e primeiras décadas do século XX —, o populismo é identificado tanto com o macarthismo, os movimentos racistas dos anos 1960, os partidos da reforma neoliberal dos anos 1990 e, na atualidade, com o Tea Party e o trumpismo — os quais, por exemplo, congregam conservadores e libertarianos — quanto, invertendo o sinal ideológico, com o movimento Occupy Wall Street e o movimento eleitoral de Bernie Sanders pelo Partido Democrata.

Em discordância com aqueles que consideram os regimes nazista, fascista e comunista como variantes do populismo, Mudde e Kaltwasser (2017, p. 32, tradução nossa) sustentam que o “populismo teve uma existência marginal na Europa do século XX”. Para eles, em essência, diferentemente dos regimes populistas, aqueles “deveriam ser vistos como ideologias e regimes elitistas, pois apelavam ao líder ou ao partido (a vanguarda da classe), não ao povo”. Por isso, “foi apenas no final da década de 1990 que o populismo se tornou uma força política relevante na Europa” (MUDDE; KALTWASSER, 2017, p. 34, tradução nossa), e basicamente como movimentos de direita que combinam ideologias autoritárias e nativistas¹². E mais, somente no final da década seguinte, com os efeitos da crise de 2008, é que surgiram partidos populistas de esquerda, cujos maiores representantes são o Podemos, espanhol, e o Syriza, grego.

Como se pode observar nessa breve contextualização, o conceito de populismo tem sido utilizado para identificar movimentos, partidos e regimes políticos não apenas diversos, mas, sob certos aspectos, antagônicos. No entanto, se o objetivo da ciência é esclarecer os fatos, expor a realidade sob a forma do pensamento, algumas perguntas são inevitáveis: como um conceito tão abrangente pode ser considerado uma “abstração razoável” (Marx, 1982, p. 4)? Se não pode sê-lo, em vez de auxiliar no esclarecimento dos acontecimentos e processos histórico-sociais, um construto teórico dessa natureza não resultaria na obliteração da realidade? E mais, a despeito da intenção dos prosélitos do populismo, essa obliteração não corresponderia a demandas ideológicas e, assim, ao cumprimento de alguma função social? Pois bem, inicialmente pela investigação das características e aproximações conceituais das obras dos teóricos acima elencados, vamos tratar dessas questões.

3 BREVE EXCURSO SOBRE A LITERATURA: APROXIMAÇÕES CONCEITUAIS

Como já foi indicado, a volatilidade nas conceituações de populismo não é um problema atual. Mudde e Kaltwasser (2017, p. 2, tradução nossa) lembram que, no pioneiro livro organizado por Ionescu e Gellner (1969), tais abordagens “definiam o populismo, entre outras acepções, como uma ideologia, um movimento e uma síndrome”. Como ideologia, o populismo possuiria características como a celebração do povo e a atribuição ao líder do papel de

¹¹ De modo geral, considera-se que, nos anos 1960 e 1970, ditaduras militares e/ou mudanças de governo deram fim aos regimes populistas na América Latina.

¹² Filchenstein considera o partido *Forza Italia*, liderado por Silvio Berlusconi, como a principal força política do populismo neoliberal na Europa.

encarnação da vontade popular. Como movimento, seria a minimização dos canais institucionais e a mobilização das “massas populares” para o alcance dos fins políticos manifestados pelo líder. Por sua vez, listando uma série de características de fenômenos identificados como populistas e mostrando algumas dificuldades e equívocos advindos de uma caracterização positiva e substancial do populismo, Wiles (1969) conclui que este deveria ser entendido como síndrome. Igualmente, Peter Worsley sentencia:

A síndrome populista, então, é muito mais ampla do que sua manifestação particular na forma ou contexto de qualquer política específica, ou de qualquer classe particular de política: democracia, totalitarismo etc. Isso sugere que o populismo é mais bem visto como uma ênfase, uma dimensão da política em geral, não simplesmente como um tipo particular de sistema ideológico geral ou tipo de organização (Worsley, 1969, p. 245, tradução nossa).

Na atualidade, os mais citados estudiosos do populismo reconhecem algumas linhas de abordagem que são predominantes na literatura científica. Para Mudde e Kaltwasser (2017, tradução nossa), são elas: (1) a abordagem laclauiana, “que considera o populismo não somente como essência da política, mas também como uma força emancipatória”; (2) a de economistas como Rudiger Dornbusch e Jeffrey Sachs, que “entendem o populismo primordialmente como um tipo de irresponsabilidade na política econômica”; (3) a de teóricos que consideram o populismo “como uma estratégia empregada por um tipo específico de líder que busca governar baseado no apoio direto e imediato de seus seguidores”; finalmente, (4) aquela que trata o “populismo predominantemente como um estilo folclórico de política, que líderes e partidos empregam para mobilizar as massas” (Mudde; Kaltwasser, 2017, p. 3-4, tradução nossa). Porém, sem negar o que tratam como méritos específicos de cada uma dessas abordagens, os autores consideram mais adequada a que denominam “abordagem ideacional”, cuja principal característica é não ter a pretensão de dar uma definição substancial do populismo, mas, por meio do reconhecimento de duas características básicas, criar um conceito operacional para as mais diversas situações. Como corolário dessa abordagem, explicam:

Nós definimos o populismo como uma ideologia de centro fino [fraca] que considera a sociedade, em última análise, como separada em dois campos homogêneos e antagônicos, “o povo puro” *versus* “a elite corrupta”, e que afirma que a política deve ser uma expressão da *volonté générale* (vontade geral) do povo (Mudde; Kaltwasser, 2017, p. 3-4, tradução nossa).

Portanto, uma definição minimalista de inspiração schmittiana e que, como já apontaram Mendonça e Resende (2021), baseia-se em uma concepção problemática do rousseauiano conceito de vontade geral.

Em *The global rise of populism*, Moffitt também faz um arrazoado das abordagens predominantes nos estudos sobre o populismo e enumera quatro, que são aquelas que o veem “como ideologia, estratégia, discurso ou lógica política” (Moffitt, 2016, pos. 420, tradução nossa). Na primeira, salienta-se a tendência a definições minimalistas, dentre elas a de Mudde e Kaltwasser, que, além das dificuldades de uma utilização da noção de populismo que tangencia as discussões sobre um conceito também tão controverso — ideologia —, “pode se tornar tão fina a ponto de perder sua validade e utilidade conceitual” (Moffitt, 2016, pos. 461, tradução nossa). Quanto ao populismo como estratégia, a sua compreensão é a mesma exposta acima — item 3 — na análise de ideias de Mudde e Kaltwasser. Sobre a ideologia como discurso, destaca como principal característica a ainda maior tendência a fugir das definições substantivas, pois, para essa abordagem, Moffitt (2016, pos. 501, tradução nossa) considera que “um ator político

pode ser ‘mais ou menos’ populista em diferentes momentos, dependendo de como e quando usa o discurso populista, enquanto para as visões ideológicas ou estratégicas, ele ‘é’ ou ‘não é’ populista”. Para o autor, então, “um discurso deve ser diferenciado através de elementos linguísticos como o tom e a metáfora e pela busca de temas amplos [...] enquanto uma ideologia tem um programa normativo para a ação política” (Moffitt, 2016, pos. 501, tradução nossa). Como resultado, diferentemente da maioria das abordagens, ele considera que Hugo Chávez não seria um populista, pois a “sua ideologia não é o populismo, mas o socialismo” (Moffitt, 2016, pos. 511, tradução nossa).

Em oposição a essas abordagens, que, segundo Moffitt, foram primordialmente desenvolvidas tendo as “análises empíricas como o objetivo final”, a de Ernesto Laclau, que concebe o “populismo como uma lógica política, é a que tem tido o maior impacto na área da teoria social e política” (Moffitt, 2016, pos. 531, tradução nossa). Como uma lógica, um modo de operar, o populismo não é visto por Laclau como parte desta ou daquela ideologia, deste ou daquele movimento, mas como algo situado no coração da própria política; não como algo dado na natureza de certo ser, mas “como algo que é feito”: o populismo é “a lógica da política” (Moffitt, 2016, pos. 542, tradução nossa). O populismo não é uma manifestação do ser dos agentes políticos; é a *performance* que os faz populistas. Por conseguinte, exercendo uma *performance* populista, qualquer agente político pode ser assim denominado. Daí uma das críticas de Moffitt (2016, pos. 573, tradução nossa), segundo a qual “a conceitualização de Laclau é potencialmente muito ampla para permitir uma aplicação significativa de sua teoria”.

Feitos os esclarecimentos básicos, Moffitt sustenta que o populismo deve ser entendido como um *estilo político*. E, reconhecendo que essa definição não é nova, sendo “usada por uma ampla gama de atores”, ele se propõe a “desenvolver e defender o conceito de estilo político” (Moffitt, 2016, pos. 635, tradução nossa). Assim, numa primeira aproximação, o caracteriza como “os repertórios de *performance* incorporada, mediada simbolicamente, feita para audiências que estão acostumadas a criar e navegar pelos campos de poder que compõem o político, estendendo-se desde o domínio do governo até a vida cotidiana” (Moffitt, 2016, pos. 644, tradução nossa). Logo na sequência, salientando as diferenças entre a sua abordagem e as da ideologia e do discurso político, e em diálogo com autores que utilizam o mesmo conceito que ele, Moffitt desenvolve a sua própria compreensão do populismo como estilo político. No cerne dessa compreensão, entendem-se as dimensões retórica e estética da ação política como componentes da *performance*. Com “a indubitável mudança [da política] sob as condições da modernidade reflexiva” (Moffitt, 2016, pos. 851, tradução nossa), estilo e *performance* se tornaram centrais na experiência e na análise políticas; por isso, diz ele, “em nosso caso particular, o populismo não precisa ser entendido como ideologia para que o examinemos como um estilo político” (Moffitt, 2016, pos. 871, tradução nossa). Nesse sentido,

enquanto as abordagens discursivas se concentram principalmente no “conteúdo” discursivo e têm uma tendência a deixar de lado as maneiras pelas quais esse “conteúdo” é apresentado, enquadrado, promulgado ou transmitido, a abordagem do estilo político é sensível a ambas as características (Moffitt, 2016, pos. 881, tradução nossa).

Por conseguinte, “não é necessário subscrever uma teoria política distinta para utilizar o conceito de estilo político” (Moffitt, 2016, pos. 911, tradução nossa).

Decerto, aparentemente ciente de que o “vazio ideológico” pode ser um problema e, assim, pode avaliar um uso tão lasso do conceito que, no limite, permita que qualquer fenômeno político possa ser caracterizado como populista (de certo modo, essa é a sua crítica à abordagem de Laclau), Moffitt procura identificar algumas características dessa *performance*.

A saber,

enquanto as principais ferramentas conceituais da análise laclauiana são significantes vazios, deslocamento, pontos e antagonismo, a abordagem de estilo político utiliza ferramentas conceituais de abordagens dramaturgicas da política que são indiscutivelmente mais “concretas” e úteis para a análise empírica — performance, atores, plateias, palcos, roteiros e *mise-en-scène* (Moffitt, 2016, pos. 901, tradução nossa).

O resultado disso é que, com a atenção voltada para a performance do líder, correigionários e adesistas, pode-se prescindir da análise ideológica do fenômeno político, abrindo-se assim um leque imenso de possibilidades de identificação de regimes, movimentos e lideranças políticas como populistas. Nas palavras do autor:

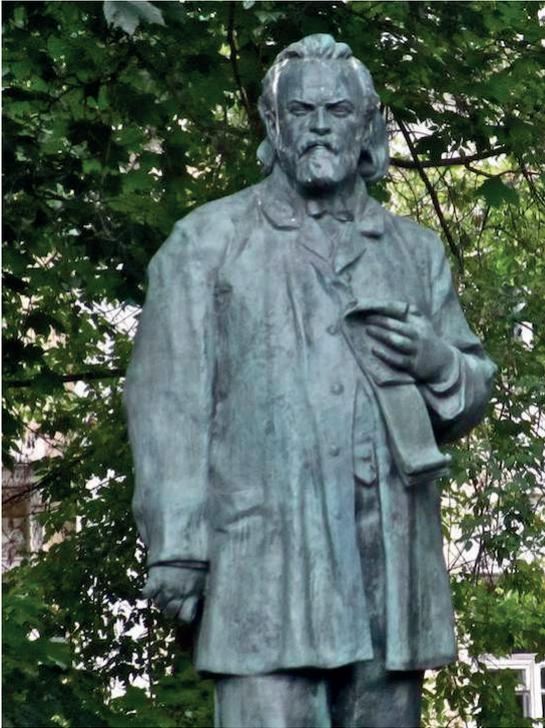
Como estilo político, há pouca dificuldade em entender por que o populismo pode viajar através do espectro ideológico, da esquerda para a direita, bem como dar sentido aos atores populistas que são mais difíceis de mapear na tradicional divisão esquerda-direita, como Beppe Grillo [...]. Também desvincula-se o populismo de certos modos de organização, permitindo-nos ver que o populismo pode contar com estruturas soltas ou “de base”, bem como com estruturas altamente organizadas de rígida disciplina partidária (Moffitt, 2016, pos. 996; 1006, tradução nossa).

Eis, então, uma abordagem do populismo que, segundo o autor, é mais efetiva na identificação e análise desse fenômeno político. Porém, como veremos adiante, há controvérsias sobre essa efetividade.

Outra obra de referência internacional na análise do populismo é *What is populism?*, de Jan-Werner Müller. Um livro curto, mas, diferentemente de outros, contundente na recusa do populismo e explícito na sua condenação como um fenômeno nefasto para a democracia, considerando-o uma “sombra permanente da democracia representativa” (Müller, 2016, p. 101, tradução nossa). Essa sombra, porém, não é entendida como uma ameaça externa nem estaria imediatamente referida à ideologia prevalecente no fenômeno político, pois o populismo “nada tem a ver com uma doutrina, mas é um conjunto de reivindicações distintas e tem o que se pode chamar de lógica interna” (Müller, 2016, p. 10, tradução nossa). É essa lógica interna que, independentemente da ideologia, é uma ameaça à democracia. Por isso, Müller não vê no populismo nenhuma potencialidade para ser uma força vivificante da democracia, mas o seu oposto. E qual seria essa lógica? Vejamos.

Em sua caracterização do populismo e sua lógica, Müller utiliza-se da metodologia da sociologia compreensiva de Max Weber e efetua a construção de um “tipo ideal”¹³, e o faz com a finalidade de distinguir claramente o que considera as “cruciais diferenças entre populismo e democracia” (Müller, 2016, p. 106, tradução nossa). Em sua concepção, os fenômenos políticos que podem ser denominados populistas têm algumas características fundamentais que definem a sua lógica de funcionamento: 1) um ator fala em nome do povo e pretende ser seu único representante legítimo; 2) além de elitista, o populismo é antipluralista; 3) como efetua uma representação simbólica do “povo real”, seus líderes almejam uma posição política que os torne imunes à refutação empírica; 4) por não estarem abertos à formação de opinião, os populistas apresentam aos cidadãos “verdades” irrefutáveis e não constituem caminhos para a participação política; 5) no poder, visam reescrever as Constituições para se perpetuar em nome de uma suposta vonta-

13 “Técnicamente falando, estou tentando construir um tipo ideal no sentido sugerido por Max Weber.” (Müller, 2016, p. 106, n. 7, tradução nossa)



O movimento dos *narodniks* russos está entre os primeiros a receber a alcunha de “populista”; Alexander Ivanovitch Herzen foi um dos inspiradores deste movimento. Na foto, estátua de Herzen em Moscou

atuais de representação podem existir” (Müller, 2016, p. 103, tradução nossa). Aliás, atuando por meio das instituições representativas, os populistas não são necessariamente contrários à “ideia de representação” (Müller, 2016, p. 25, tradução nossa). No entanto, mesmo que ajam por meio das instituições e possam explicitar problemas sociais e de representação que demandam resolução, Müller não os considera uma força política orientada para o robustecimento da democracia — “um corretivo para a democracia liberal” (Müller, 2016, p. 103, tradução nossa) —, mas para a sua fragilização.

Quanto ao artigo de Inglehart e Norris (2016), o mais citado no mundo sobre o tema, de acordo com o *Google Scholar*¹⁴, a sua preocupação não reside na conceituação do populismo, mas na investigação empírica a respeito dos motivos da ascensão dos movimentos e lideranças populistas nos últimos anos. Assim, sem entrar propriamente no debate conceitual, e após avaliar a compreensão de que as características principais do populismo são o *antiestablishment*, o autoritarismo e o nativismo, eles afirmam: “Entendemos que os valores populistas representam um polo do *continuum* cultural no qual os valores liberais cosmopolitas estão localizados no polo oposto” (Inglehart; Norris, 2016, p. 6, tradução nossa). Sendo que, quanto ao recente fortalecimento dos valores populistas, os autores, após a mobilização de dados de diversas pesquisas empíricas, não consideram que as motivações dessa guinada política sejam de natureza econômica — cujo núcleo irradiador seria a crise de 2008-2009 —, mas cultural. Em suas palavras, “a evidência neste estudo sugere que seria um erro atribuir a ascensão do populismo diretamente à desigualdade econômica. Fatores psicológicos parecem desempenhar um papel mais importante” (Inglehart; Norris, 2016, p. 31, tradução nossa).

de popular (Müller, 2016, p. 101-103). Portanto, o populismo funciona numa lógica de exclusão e de cerceamento do debate político.

Para Müller, então, os limites do populismo não são identificados pelos condicionantes econômicos e sociais nem pelos objetivos políticos, mas pela negação formal do pluralismo: por negar o pluralismo próprio do regime liberal-democrático, todo populismo precisa ser refutado e combatido na teoria e na prática.

Essa lógica de funcionamento não significa que se devam expurgar os populistas do debate político. Isso porque “se pode levar a sério os problemas que eles levantam sem aceitar as formas em que eles enquadram esses problemas” (Müller, 2016, p. 103, tradução nossa). E, além disso, deve-se atentar para as suas reivindicações, pois, se dão voz a segmentos da população que se sentem sub-representados, eles podem “forçar os defensores da democracia liberal a pensar mais sobre quais falhas

14 Ver nota 6. Os outros exemplos nela citados são livros.

Temos hoje a prevalência de intelectuais que não sentem qualquer desconforto em professar ideias abertamente apologéticas da liberal-democracia e, por conseguinte, seja ele trazido à luz ou não, do seu solo social, o capitalismo. Para muitos, inclusive, a oposição ideológica entre direita e esquerda — ou seja, entre aqueles que lutam para manter a ordem social vigente e aqueles que almejam subvertê-la, revolucioná-la — não faz mais sentido

De resto, sem entrar no mérito do quanto pesquisas empíricas de captação das motivações subjetivas dos indivíduos são capazes de identificar efetivamente os condicionantes prioritários do comportamento¹⁵, o fato é que, comparativamente aos textos tratados anteriormente, o artigo de Inglehart e Norris é o que mais se utiliza dessas pesquisas — expostas em outros trabalhos — para a fundamentação de suas conclusões.

Enfim, essa constatação demarca o término da exposição das ideias dos autores e nos fornece o ensejo para, por meio de uma reflexão conceitual e metodológica, pensar a respeito dos vínculos e funções sociais dessas conceituações sobre o populismo.

4 BALANÇO CRÍTICO

Do auge das teorias populistas até hoje, muita coisa mudou. A URSS e o “bloco comunista” não existem mais. O keynesianismo e as políticas econômicas ancoradas em estatização e largo planejamento estatal cederam lugar ao neoliberalismo, com suas privatizações e desregulamentações. O padrão produtivo fordista (com suas grandes fábricas e direitos trabalhistas), a prevalência da indústria e do sistema financeiro nacional — ou seja, ramos inteiros ancorados em território nacional — foram minados pela acumulação flexível (fábricas-condomínio, terceirização etc.) e a globalização produtiva, comercial e financeira —, isto é, um patamar mais elevado da internacionalização do capital. Portanto, alterou-se substancialmente o contexto histórico das discussões sobre o populismo: de modo geral, não se trata mais de discutir movimentos marginais (como o macarthismo) em democracias ditas consolidadas nem os efeitos colaterais da “modernização” (na Argentina de Perón, no Brasil de Vargas) e/ou as condições políticas dos choques econômicos em países periféricos (novamente na Argentina, com Menem, e no Brasil, na gestão Collor), mas a intensificação da crise dos regimes liberal-democráticos, seja em países centrais (Estados Unidos, França, Itália), seja em países periféricos (Turquia, Hungria, Brasil).

¹⁵ Afinal, isso implica refletir sobre a eficácia e os limites da apreensão das causalidades dos processos histórico-sociais por meio das representações destes no pensamento dos sujeitos envolvidos. Para os marxistas, essas representações não podem ser negligenciadas, mas, mais do que explicar, elas próprias devem ser explicadas como momentos, mais ou menos conscientes, de um todo que as ultrapassa amplamente.

Essa alteração no panorama provocou uma mudança na produção científica sobre o assunto, ganhando largo protagonismo aquela produzida nos países centrais¹⁶. Em razão disso, em vez de teóricos de esquerda latino-americanos que pensavam sobre o fenômeno com um aparato conceitual influenciado ou permeado por ideias marxistas e suas articulações econômicas internacionais, e que elegiam como problemas a solucionar aqueles largamente relacionados às perspectivas socialistas de revolução social — e, a bem da verdade, à frustração dessas expectativas¹⁷ —, temos hoje a prevalência de intelectuais que não sentem qualquer desconforto em professar ideias abertamente apologéticas da liberal-democracia e, por conseguinte, seja ele trazido à luz ou não, do seu solo social, o capitalismo. Para muitos, inclusive, a oposição ideológica entre direita e esquerda — ou seja, entre aqueles que lutam para manter a ordem social vigente e aqueles que almejam subvertê-la, revolucioná-la — não faz mais sentido. Por exemplo, Inglehart e Norris (2016, p. 3, tradução nossa) consideram “que a clássica clivagem econômica esquerda-direita na competição partidária é hoje superada por uma nova clivagem cultural que separa os populistas do liberalismo cosmopolita”, donde o “liberalismo cosmopolita” não é apenas o polo positivo, mas o ideal inultrapassável da própria sociabilidade, não havendo nada de positivo além disso. Isso ratifica na atualidade aquilo que, lá na década de 1970, foi demonstrado por Barbosa Filho (1980), a saber: o conceito de populismo foi moldado sob os pressupostos das ideias liberais e, por conseguinte, do par político antagônico do liberalismo político do século XX: liberalismo e totalitarismo. Por conseguinte, nas concepções dos autores elencados aqui, o populismo aparece ou como algo puramente negativo (Müller, 2016; Inglehart, Norris, 2016) — ou seja, uma espécie de ponte para o totalitarismo — ou como um acontecimento que pode levar ao naufrágio ou ao fortalecimento da liberal-democracia (Moffitt, 2016; Mudde; Kaltwasser, 2017).

Seja como for, é um fato que, por meio dessa concepção de clivagem cultural, esse liberalismo se relaciona afirmativamente com o conservadorismo — basta pensar no *fim da história*, de Fukuyama, e no *choque de civilizações*, de Huntington —, impulsionando o politicismo para um nível ainda mais distanciado da resolução dos problemas que fomentam as ideias e práticas populistas. Por quê? Porque, embora parta de uma justa tentativa de fuga das análises mecanicistas, o politicismo implica o empobrecimento das complexas articulações e mediações entre a economia e a política. Em vez de um procedimento analítico-reflexivo por meio do qual se reproduzam conceitualmente os condicionamentos objetivos da realidade, avançando num processo de idas e vindas em direção ao concreto e sempre balizado e orientado pelo próprio objeto, o politicismo induz a uma dissolução analítica das referidas articulações em favor de certa autonomia da política. Com isso, transforma-se a economia num conjunto de fatores que afetam a política, mas não a captam como momento predominante de um todo complexo e estruturado.

O *politicismo*, entre outras coisas, fenômeno antípoda da politização, desmancha o complexo de especificidades, de que se faz e refaz permanentemente o todo social, e dilui cada uma das “partes” (diversas do político) em pseudopolítica. Considera, teórica e praticamente, o conjunto do complexo social pela natureza própria e peculiar de uma única das *especificidades* (política) que o

16 Pela crescente atenção dos cientistas sociais desses países sobre os “fenômenos populistas”, e pela influência de sua intelectualidade — a qual é concernente à influência econômica dos respectivos países —, a literatura neles produzida sobre o tema também se tornou predominante no cenário internacional.

17 Segundo Chasin, no Brasil, “a crítica do populismo pretendia nada menos do que se alçar à condição de teoria do desenvolvimento [...] entre 1930 e 1964. Interpretação, ademais, que se apresentava como forjada pelo prisma da radicalidade proletária, cujo teor político supunha resgatar assim da diluição de classes, cuja promoção era feita, segundo a análise, pela política das massas da burguesia industrial ascendente.” (Chasin, 1989, p. 79-80, grifos originais).



Os presidentes Collor (Brasil), Menem (Argentina) e Fujimori (Peru): representantes do chamado populismo neoliberal dos anos 1990

integram, descaracterizando com isto a própria dimensão do político, arbitrariamente privilegiada (Chasin, 2000b, p. 123, grifos originais).

Em oposição a isso, uma captação correta da política no interior desse todo demanda que as mediações não sejam desconfiguradas para “autonomizar a política”, mas sejam captadas como aquilo que efetivamente são: “ligamentos que [a] unem organicamente à raiz, e não como desligamentos que dela se afastam”. O ideário politicista, no entanto, efetua a “autonomização do político e sua consequente hiperacentuação” e, assim, o “seu esvaziamento numa entidade abstrata, a perda de sua concretude, e decorrentemente de sua potência e eficácia” (Chasin, 2000a, p. 9). Portanto, o ideário politicista “expulsa a economia da política ou, no mínimo, torna o processo econômico meramente paralelo ou derivado do andamento político [...] jamais admitindo o caráter ontologicamente fundante e matrizador do econômico em relação ao político” (Chasin, 2000b, p. 124). Como resultado, ao modo das ideias liberais e funcionalistas, dissolve as classes sociais e as suas relações, fazendo sobressair os indivíduos isolados e os grupos sociais dos quais eles fazem parte. Ao mesmo tempo, naturaliza a economia, que fica isenta da análise e da crítica radicais, transferindo qualquer expectativa de resolução dos problemas nacionais para a política, cujo limite de ação se circunscreve à manipulação dos cordões das políticas públicas concernentes à manutenção dos complexos e nexos principais da estrutura econômica, sobrando apenas aspectos secundários para alguma intervenção.

Em todos os textos aqui tratados, tanto a naturalização da economia¹⁸ quanto o politicismo ficam muito evidentes nas preocupações com a crise do regime liberal-democrático — crise de esgotamento, não de nascimento ou desenvolvimento — e na ânsia de elaborar um conceito que seja operacional e elimine ou minimize as dúvidas sobre a sua utilização na leitura dos fenômenos políticos — movimentos, partidos e lideranças — e, ainda, iniba a necessidade de um posicionamento do cientista. De modo quase invariável, não importa muito qual é o “sinal ideológico” do movimento ou liderança política que fundamenta ou verbaliza a crise, pois eximir-se de analisar a ideologia que fundamenta o movimento parece uma condição para o aumento do grau de operacionalização e cientificidade do conceito.

18 De modo geral, a crise econômica aparece apenas como um fator de impulsionamento do populismo e como algo a ser enfrentado, mas jamais como uma das faces da crise estrutural do capital e suas contradições cada vez mais insolúveis.

Não é casual que outra característica inerente a esse tratamento prevalecente do populismo seja o *formalismo*. Por formalismo, o filósofo István Mészáros entende uma tendência geral da filosofia e da ciência moderna. Esse impulso formalista cumpriu uma função inequivocamente progressista na luta dos pensadores da burguesia contra o finalismo e a visão de mundo hierárquica e qualitativa dos medievais. Porém, passado o período dessa heroica luta, bem como a fase da ascensão política da burguesia, o caráter formalista das teorias se intensificou não somente por necessidades científicas imanentes, mas porque, em meio às intrincadas mediações teóricas que movem as discussões científicas em cada domínio específico do saber, os condicionamentos estruturais do domínio do capital afetam a totalidade do conhecimento produzido e circulante na sociedade¹⁹, impedindo a construção de uma visão de mundo sobre bases efetivamente materialistas (Lukács, 2012, p. 25-127). E, aliás, em que pese a sua presença nas ciências naturais²⁰, o fenômeno é muito mais evidente nas ciências sociais (economia, sociologia, ciência política etc.), cujos imperativos da autovalorização do valor tendem a deslocar a reflexão acerca dos problemas reais, objetivos, para o âmbito da pura racionalidade, da legalidade (e logicidade) ou dos tipos ideais²¹, por motivos e interesses ideológicos bem mais imediatos. Em seu livro *A imaginação sociológica*, Wright Mills nos fornece um exemplo elucidativo e extremo desse formalismo nas ciências sociais:

Em *The social system*, Parsons não pôde descer ao trabalho da ciência social porque está tomado pela ideia de que o modelo da ordem social por ele construído é uma espécie de modelo universal; porque, na realidade, transformou seus Conceitos em fetiches. O que é “sistemático” nessa grande teoria é a forma pela qual deixa de lado qualquer problema específico e empírico (Mills, 1975, p. 57).

Para Mészáros, essa tendência formalista corrobora “três interesses ideológicos vitais”: 1) a mutação reducionista “das relações humanas diretas em conexões materiais e formais reificadas”; 2) “a articulação formalmente consistente e a difusão geral de ‘igualdades’ (ou ‘equivalências’) requeridas para o funcionamento prático do mecanismo produtivo e distributivo do capital”, com as correspondentes legitimação das trocas mercantis e naturalização da ordem social; 3) “a eliminação da dimensão histórica da vida socioeconômica do campo de visão” (Mészáros, 2009, p. 28-29). Ou seja, a tendência formalista corrobora interesses ideológicos concernentes à manutenção da ordem social e, assim, do capital como relação social básica.

Esse formalismo é exemplar em Moffitt (2016, pos. 861, tradução nossa), para quem, com a midiática da política, “estilo e desempenho tornam-se centrais para a experiência e a análise política, em que os atores políticos devem realizar, projetar e se tornar visíveis por meio de canais midiáticos públicos e privados e esferas institucionais para alcançar o sucesso

19 Nas raízes das teorizações formalistas e das racionalizações ideológicas do mundo do capital, encontramos o formalismo prático perverso do modo de produção capitalista, com seus imperativos estruturais e suas determinações de valor abstratas e redutoras, que se afirmam “universalmente” em todos os planos da vida social e intelectual (Mészáros, 2009, p. 28).

20 Segundo Hartmann (1986, p. 22-23, tradução nossa), “as categorias matemáticas contidas no objeto natural são aquilo do qual depende o auge único das ciências naturais na Idade Moderna e o segredo de sua exatidão. Mas justamente por isso essas ciências também se encontram sujeitas a cair na tentação de tomar o lado da acessibilidade e do grande êxito pela totalidade de seu objeto, resolvendo este literalmente em relações matemáticas [...]. Em nossos dias se tem ido ainda mais distante: efetivo é o que é mensurável.” E mais, nem se esgota “o objeto mesmo das ciências exatas em sua estrutura matemática. Entra na essência da determinação quantitativa ser quantidade ‘de algo’. Tem sempre de haver um substrato da quantidade; senão, esta é uma quantidade de nada, uma relação de magnitude sem conteúdo e sem realidade.”

21 Segundo Mészáros (1993, p. 36), “a construção de modelos estáticos e ‘tipos ideais’ — em lugar de quadros inerentemente dinâmicos de explicação social — somente pode resultar em imagens ideológicas mais ou menos sofisticadas de intento objetivamente conservador”.

político”. E mais, como visto em Moffitt (2016, pos. 871), o estilo político está ligado à performance dos “atores políticos” numa sociedade caracterizada pela “modernidade reflexiva”. Daí que, sem dizer nada sobre o seu conteúdo, pode-se almejar “construir uma compreensão do populismo como um fenômeno global” (Moffitt, 2016, pos. 146, tradução nossa).

Muito próxima dessa é a posição de Mudde e Kaltwasser. Para estes, a “abordagem ideacional” e o seu corolário — a “ideologia de centro fino” — resultam numa compreensão segundo a qual, apesar de os autores considerarem que “raramente existe em forma pura”, o populismo

deve ser entendido como uma espécie de mapa mental através do qual os indivíduos analisam e compreendem a realidade política. Não é tanto uma tradição ideológica coerente como um conjunto de ideias que, no mundo real, aparecem em combinação com ideologias bastante diferentes e, por vezes, contraditórias (Mudde; Kaltwasser, 2017, p. 6, tradução nossa).

Seja como “estilo político” ou como “ideologia de centro fino”, a *compreensão dominante* é a que transforma o populismo numa espécie de forma sob a qual pode ser abrigada qualquer ideologia. No limite, o conceito aparece como algo neutro, puramente operacional, sendo tanto mais operacional quanto mais for minimalista, asséptico²². Por isso, nessa problemática linha de pensamento, assim como a URSS e a Alemanha nazista podem ser abrigadas no conceito de totalitarismo²³, movimentos ideológicos antagônicos podem ser englobados sob a designação de populismo.

Outro aspecto que merece atenção nos textos aqui tratados é a utilização do principal instrumento metodológico da sociologia compreensiva, o tipo ideal²⁴. Explícita em Müller (2016), a “abordagem ideacional” também é uma espécie de “repaginada” do procedimento metodológico weberiano. E, de acordo com este, o pesquisador destila *livremente* da realidade algumas características que, segundo ele, parecem constituir o objeto de análise, e, assim, cria um tipo ideal com forte conotação subjetiva e dotado de finalidades estritamente heurísticas²⁵. O tipo ideal não tem pretensão normativa nem a de ser uma representação no pensamento da própria realidade²⁶. Segundo Weber (1993, p. 137-138):

Obtém-se um tipo ideal mediante a acentuação unilateral de um ou vários pontos de vista e mediante o encadeamento de grande quantidade de fenô-

22 Num texto escrito em coautoria com Kirk A. Hawkins, Kaltwasser deixa explícito que “a abordagem ideacional é mais inclinada a facilitar a geração de conhecimento empírico e evita fazer julgamentos normativos” (Hawkins; Kaltwasser, 2017, p. 516, tradução nossa).

23 Para uma crítica do uso do termo totalitarismo, ver, dentre outros, Losurdo (2003), Chasin (1977), Gaspar (2011).

24 Somente o texto de Inglehart e Norris foge um pouco desse padrão. Não porque pareça dele discordar ou porque tenha profundidade e criticidade que o distancie dos outros textos, mas porque o seu objetivo não é caracterizar o populismo, e sim, por meio do arrolamento de dados de pesquisas empíricas, verificar se o principal motivo de descontentamento da população com o regime liberal-democrático é a crise econômica e seus efeitos ou a rejeição às mudanças culturais concernentes aos valores liberais e cosmopolitas e suas implicações inclusivas e identitárias.

25 Tomando-se como referência um caso específico — o capitalismo como “cultura” —, essa característica do tipo ideal weberiano é objeto de uma contundente e precisa crítica de Mészáros (1993, p. 27): “A definição de Weber é formulada a partir de um ponto de vista definido: não aquele da ‘lógica pura’, mas aquele que convenientemente bloqueia a possibilidade de definições rivais, sem se fundamentar em nada a não ser na pura *suposição*. A adoção desse tipo ideal como princípio de seleção de todos os dados disponíveis acarreta, necessariamente, que a pesquisa ‘cientificamente autocontrolada’ se limite a dados que se encaixem com facilidade no quadro ideológico das pressuposições contidas na definição de Weber.”

26 Podemos dizer que o tipo ideal possui um “caráter particularizador, ‘irreal’, comparativo e a circunstância de ser construído com base em um princípio que o articula e lhe dá sentido”. Para resolver as dificuldades metodológicas das ciências histórico-sociais, Weber afirma que os conceitos que nelas operam são “fictícios” e devem ser “entendidos estritamente como instrumentos para análises empíricas e particulares” (Cohn, 1979, p. 126).

menos isoladamente dados, difusos e discretos, que se podem dar em maior ou menor número ou mesmo faltar por completo, e que se ordenam segundo os pontos de vista unilateralmente acentuados, a fim de se formar um quadro homogêneo de pensamento.

Para Weber, não sendo uma reconstrução da realidade sob a forma do pensamento, o tipo ideal é “uma utopia”. E mais, “a construção de tipos ideais abstratos não interessa como fim, mas única e exclusivamente como meio de conhecimento” (Weber, 1993, p. 138-139). Meio, e não fim, porque o tipo ideal serve como uma espécie de orientação para as investigações empíricas, cujos dados assim obtidos são com ele cotejados e analisados. Ou seja:

Trata-se de um quadro de pensamento, não da realidade histórica, e muito menos da realidade autêntica; não serve de esquema em que se possa incluir a realidade à maneira de exemplar. Tem antes o significado de um conceito-limite, puramente ideal, em relação ao qual se mede a realidade a fim de esclarecer o conteúdo empírico de alguns dos seus elementos importantes, e com o qual esta é comparada (WEBER, 1993, p. 140).

Além disso, partindo da constatação de que a infinitude do real não permite uma apreensão da realidade como totalidade nem captar a sua legalidade imanente, Weber, explicitando as vinculações de suas ideias com o neokantismo, considera que “os tipos são imprescindíveis, nessas condições, para introduzir uma certa ordem em segmentos da realidade no plano analítico, ou seja, para que se possa estabelecer relações entre modalidades diferentes de fenômenos” (Cohn, 1979, p. 136). Portanto, ao contrário da concepção marxiana das categorias, segundo a qual estas exprimem “formas de modos de ser, determinações de existência” (Marx, 1982, p. 18), tem-se um construto analítico que ordena “segmentos da realidade” conforme os interesses do pesquisador²⁷. Daí que, mesmo negando “que elas foram concebidas e adotadas com esse fim específico em vista”, Cohn (1979, p. 136) considera que “as próprias premissas [da metodologia weberiana] são antimarxistas”.

Ora, tal como o tipo ideal weberiano, os teóricos da abordagem ideacional “situam o populismo no campo das ideias” (Hawkins; Kaltwasser, 2017, p. 516, tradução nossa). Não se trata de uma construção conceitual do populismo que seja uma efetiva apreensão da realidade em suas “múltiplas determinações” e em que, num processo de abstração-concreção, se busca expor o próprio fenômeno em suas características essenciais e aparentes, bem como sua gênese e modos de reprodução, mas, conforme salientado acima, de caracterizá-lo “como uma espécie de mapa mental” — portanto, como uma construção do pesquisador para fins heurísticos. Tanto que, como o objetivo é apenas identificar certas características da linguagem que dividem a sociedade entre “elite” e “povo”, “amigos” e “inimigos” etc., os pesquisadores não visam, por

27 Para Cohn (1979, p. 132; 134, grifos originais), “a natureza do tipo ideal não está no seu conteúdo, mas no seu próprio procedimento de construção [...]. Pois o fato de o tipo ser intrinsecamente histórico na sua construção não implica que ele se confunda com a história empírica. É preciso distinguir o decurso histórico/empírico, do qual se extraem os traços que compõem o tipo e ao qual este se aplica como instrumento de pesquisa, da história do próprio tipo. Esta só se realiza na relação com a historicidade do pesquisador. É nessa segunda relação que se manifesta a natureza genética do tipo, na medida em que ele é construído e aplicado tendo em vista a clara formulação de problemas que são significativos para o pesquisador, no momento e no contexto em que ele se move. É essa distinção que fundamenta a diferença mais profunda estabelecida por Weber neste particular, que está entre a sucessão empírica dos eventos e a sucessão genética típico-ideal; sempre considerando que o termo ‘genético’ não se refere aqui à gênese do próprio tipo, mas ao papel que lhe pode ser imputado na gênese de situações ou eventos significativos nos quais possa figurar como fator causal. Em suma, *genético* como atributo do tipo ideal deve ser entendido como *causalmente significativo*; e isso é equivalente a *historicamente relevante*; e, por fim, a relevância histórica é definida em termos da *historicidade do pesquisador*.”

meio da abordagem ideacional, responder “a perguntas sobre as causas e consequências do populismo”, mas somente identificar características — gerais, abstratas — do fenômeno. Daí que, para o populismo, ainda hoje permanece certa a crítica de J. Chasin, efetuada há mais de 40 anos, ao conceito de totalitarismo:

O que leva a esta alquimia é justamente o procedimento próprio à análise liberal: o emprego de universais abstratos como único recurso do movimento da apreensão científica. Donde, em lugar de reproduzir conceitualmente o concreto, evidenciando em cada caso a particularidade decisiva, somos conduzidos, por aquela análise, a nos defrontar com a razão em geral, a liberdade em geral, o cidadão em geral, o Estado em geral, a violência em geral etc. etc. (Chasin, 1977, p. 125)

E mais, “é precisamente o universal abstrato que permite à crítica liberal, dando extensão máxima ao conceito de totalitarismo, aglutinar uma multiplicidade de fenômenos, distintamente situados, sob o mesmo rótulo que os confunde sob o pretexto de os explicar” (Chasin, 1977, p. 125).

Esse caráter abstrato também fica explícito no fato de que a unidade do fenômeno não está em seus modos de ser, de existência — o que implica expor a sua gênese e as formas específicas de sua reprodução objetiva —, mas em elementos do discurso. Na concepção de seus adeptos, os estudos baseados na abordagem ideacional “são valiosos porque mostram a presença do discurso populista entre partidos e movimentos em vários países, validando assim a afirmação de que as ideias populistas são uma característica unificadora fundamental” (Hawkins; Kaltwasser, 2017, p. 517, tradução nossa). Como as ideias são uma “característica unificadora fundamental”, não tem muita relevância para o pesquisador o estudo do *ser em si* e de todas as suas implicações reais. Isso explica porque, sem qualquer incômodo em relação a isso, “a abordagem ideacional separa analiticamente a existência da linguagem populista de seu efeito na política”. No limite, não se trata de conhecer a realidade, mas de criar conceitos que, com o máximo de precisão possível, permitam classificar os fenômenos empíricos. Daí que tais conceitos sejam tanto mais “precisos” — ou seja, não alcançáveis pela crítica substantiva — quanto mais eles forem abstratos e minimalistas. E, além disso, não se pretende chegar a uma apreensão efetiva, verdadeira, do mundo objetivo, mas somente a uma visão entre muitas outras possíveis, dado que tal visão depende do conceito (tipo ideal) criado para as finalidades investigativas. O que, novamente, nos remete a Max Weber:

O destino de uma época cultural que “provou da árvore do conhecimento” é ter de saber que podemos falar a respeito do sentido do dever do mundo, não a partir do resultado de uma investigação, por mais perfeita e acabada que seja, mas a partir de nós próprios, que temos de ser capazes de criar este sentido. Temos de admitir que “cosmovisões” nunca podem ser o resultado de um avanço do conhecimento empírico, e que, portanto, os ideais supremos que nos movem com a máxima força possível existem, em todas as épocas, na forma de uma luta com outros ideais que são, para outras pessoas, tão sagrados como o são para nós os nossos (Weber, 1993, p. 113).



Foto: Ernst Gottmann/Wikimedia Commons

O sociólogo alemão Max Weber (1864-1920)

Enfim, unem-se aqui todos os componentes de uma metodologia científica que é perfeitamente condizente com os interesses de reprodução da ordem social: “neutralidade axiológica”, separação de forma e conteúdo, idealismo conceitual mesclado a empirismo

Esse perfil de posicionamento está muito distante daquele dos latino-americanos dos anos 1960-1970, que, a despeito do politicismo de suas reflexões, buscavam ancoragem na realidade política e econômica de cada país, impulsionando-os a se posicionarem sobre os caminhos do desenvolvimento nacional. No entanto, bem ao contrário desses teóricos, os recentes, que concebem o populismo como fenômeno global, têm apenas posições genéricas, recheadas de truísmos, sobre a necessidade de defender a liberal-democracia das ameaças advindas do populismo

acrítico, naturalização das relações sociais, relativismo, dissolução de complexos da sociedade burguesa (economia, capital, classes sociais etc.) em universais abstratos — indivíduos, grupos e sociedade — e, claro, resignação.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste texto, vimos como, na esteira da ascensão de movimentos, lideranças e governos caracterizados pela crítica às instituições e práticas que ameaçam a liberal-democracia, o uso do termo populismo — sob diversas conceituações — tem crescido significativamente na esfera pública (discursos, imprensa) e na literatura científica na última década. Tendo como referência o número de citações no *Google Scholar*, analisamos alguns dos trabalhos de maior repercussão nos últimos anos. Neles, identificamos algumas características comuns e bastante compatíveis com ideologias coerentes com a manutenção da ordem social.

Como traço mais saliente desses trabalhos, verificamos que em nenhum deles se observa uma tentativa de compreender a crise dos regimes liberal-democráticos por meio de uma investigação da complexa articulação entre os condicionamentos econômicos (estrutura, morfologia e modos de funcionamento) e os fenômenos políticos. Quando muito, a economia aparece por meio de “fatores” tais como estagnação do crescimento, aumento da desigualdade na distribuição de renda etc. Esse perfil de posicionamento está muito distante daquele dos latino-americanos dos anos 1960-1970, que, a despeito do politicismo de suas reflexões, buscavam ancoragem na realidade política e econômica de cada país, impulsionando-os a se posicionarem sobre os caminhos do desenvolvimento nacional. No entanto, bem ao contrário desses teóricos, os recentes, que concebem o populismo como fenômeno global, têm apenas posições genéricas, recheadas de truísmos, sobre a necessidade de defender a liberal-democracia das ameaças advindas do populismo.

Decerto, pode-se argumentar que o aspecto positivo disso é que mesmo aqueles teóricos mais preocupados com instrumentos de análise “neutros” — que, de modo geral, tratam como sinônimo de “científicos” — têm algum compromisso com a defesa de valores liberais

Unem-se aqui todos os componentes de uma metodologia científica que é perfeitamente condizente com os interesses de reprodução da ordem social: “neutralidade axiológica”, separação de forma e conteúdo, idealismo conceitual mesclado a empirismo acrítico, naturalização das relações sociais, relativismo, dissolução de complexos da sociedade burguesa (economia, capital, classes sociais etc.) em universais abstratos — indivíduos, grupos e sociedade — e, claro, resignação

e democráticos. No entanto, em complemento a isso, a busca por um conceito operacional de populismo também significa, nesses casos, que as suas reflexões se movem num horizonte político-ideológico — e, por conseguinte, também científico — que apresenta a liberal-democracia como uma espécie de modelo — referencial e normativo — pelo qual todas as outras formas de organização política são avaliadas. Isso tanto limita os possíveis caminhos de resolução dos problemas identificados nos fenômenos ditos populistas no “leito de Procusto” do revigoreamento da liberal-democracia quanto, inevitavelmente, não abre espaço para qualquer contestação dos fundamentos econômicos nos quais os regimes políticos estão assentados, implicando uma espécie de naturalização da ordem econômico-social vigente.

Enfim, não se trata aqui, ainda, de concluir que o uso do termo populismo deva ser abolido do vocabulário político ou científico — o que, aliás, não teria eficácia alguma —, mas sim de auxiliar na reflexão sobre como o conceito padece de debilidades genéticas e, por conseguinte, como o seu uso indiscriminado e sob múltiplas conceituações, bem como a tentativa de dar-lhe uma definição que o torne menos sujeito a ambiguidades e mais operacional, tem sido concernente às demandas e interesses daqueles — classes, grupos, indivíduos — que, por necessidade ou convicção, resistem a qualquer mudança substancial da ordem econômico-social vigente. Em síntese, essas recentes e, quanto à sua difusão, exitosas teorias têm sido desenvolvidas em conformidade com as demandas de manutenção da centralidade da relação-capital e, por conseguinte, das formas socioeconômicas e políticas que lhe são correspondentes. Para os marxistas, então, trata-se de buscar outros caminhos; caminhos que, em lugar de teorias que carreguem a autoilusão de serem ideologicamente assépticas, sejam capazes de nos mover não apenas para interpretarmos o mundo, mas para transformá-lo (Marx, 2007, p. 535).

* Professor associado do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Londrina (UEL). Doutor em Ciência Política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). *E-mail*: ronaldogaspar@uel.br

► Texto recebido em 28 de abril de 2023; aprovado em 20 de junho de 2023.

- ANDERSON, Perry. **Considerações sobre o marxismo ocidental**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- BARBOSA FILHO, Rubem. **Populismo: uma revisão crítica**. 1980. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) — Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 1980.
- CHASIN, José. A “politicização” da totalidade: oposição e discurso econômico. In: _____. **A miséria brasileira: 1964-1994 — do golpe militar à crise social**. Santo André: Ad Hominem, 2000a. p. 7-36.
- CHASIN, José. A sucessão na crise e a crise na esquerda. **Ensaio**, São Paulo, n. 17-18, p. 1-121, 1989.
- CHASIN, José. “¿Hasta cuando?": a propósito das eleições de novembro. In: _____. **A miséria brasileira: 1964-1994 — do golpe militar à crise social**. Santo André: Ad Hominem, 2000b.
- CHASIN, José. Sobre o conceito de totalitarismo. **Temas de Ciências Humanas**, São Paulo, n. 1, p. 121-134, 1977.
- COHN, Gabriel. **Crítica e resignação: fundamentos da sociologia de Max Weber**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1979.
- COTRIM, Livia. A crítica do populismo: elementos para uma problematização. **Arquivo Marxista na Internet**, 1999. Disponível em: <www.marxists.org/portugues/cotrim/1999/mes/90.pdf>. Acesso em: 19 set. 2022.
- COTRIM, Livia. Sobre a teoria do populismo. **Aedus**, Porto Alegre, v. 3, n. 6, p. 194-200, jun. 2010.
- DI TELLA, Torcuato. Populismo y reformismo. In: GERMANI, Gino; TELLA, Torcuato; IANNI, Octavio. **Populismo y contradicciones de clase en Latinoamérica**. 2. ed. México, DF: Ediciones Era, 1977.
- FERREIRA, Jorge. O nome e a coisa: o populismo na política brasileira. In: _____. (Org.). **O populismo e sua história: debate e crítica**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- FILCHENSTEIN, Federico. **Do fascismo ao populismo na história**. São Paulo: Almedina, 2019.
- GASPAR, Ronaldo. **Contribuições para uma crítica ao pensamento político de Hannah Arendt**. 2011. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) — Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.
- GERMANI, Gino. Democracia representativa y clases populares. In: _____.; DI TELLA, Torcuato; IANNI, Octavio. **Populismo y contradicciones de clase en Latinoamérica**. 2. ed. México, DF: Ediciones Era, 1977.
- GOMES, Ângela de Castro. O populismo e as ciências sociais no Brasil: notas sobre a trajetória de um conceito. In: FERREIRA, Jorge (Org.). **O populismo e sua história: debate e crítica**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. p. 17-59.
- HALEBSKY, Sandor. **Sociedade de massa e conflito político**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- HARTMANN, Nicolai. **Ontologia**. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1986. v. 4.
- HAWKINS, Kirk A.; KALTWASSER, Rovira C. The ideational approach to populism. **Latin American Research Review**, v. 52, n. 4, p. 513-528, 2017. Disponível em: <<https://larrasa.org/articles/10.25222/larr.85>>. Acesso em: 12 set. 2022.
- IANNI, Octavio. **O colapso do populismo no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.
- INGLEHART, Ronald F.; NORRIS, Pippa. Trump, Brexit, and the rise of populism: economic have-nots and cultural backlash. **HKS Faculty Research Working Paper Series**, RWP16-026, August 2016. Disponível em: <www.hks.harvard.edu/publications/trump-brexit-and-rise-populism-economic-have-nots-and-cultural-backlash>. Acesso em: 12 set. 2022.
- IONESCU, Ghita; GELLNER, Ernest (Ed.). **Populism: its meaning and national characteristics**. Letchworth: The Garden City Press, 1969. p. 1-5.
- LIPSET, Seymour M. **O homem político**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- LOSURDO, Domenico. Para uma crítica da categoria de totalitarismo. **Crítica Marxista**, Campinas, n. 17, 2003. Disponível em: <www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/artigo100critica17-A-losurdo.pdf>. Acesso em: 10 out. 2022.
- LUKÁCS, Georg. **A destruição da razão**. São Paulo: Instituto Lukács, 2020.
- LUKÁCS, Georg. **Para uma ontologia do ser social**. São Paulo: Boitempo, 2012. v. 1.
- MARX, Karl. Ad Feuerbach. In: _____.; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 533-535.
- MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MENDONÇA, Daniel de; RESENDE, Erica S. A. A especificidade do populismo de esquerda. **História**, São Paulo, v. 40, p. 1-18, 2021.

MÉSZÁROS, István. **Estrutura social e formas de consciência**: a determinação social do método. São Paulo: Boitempo, 2009. v. 1.

MÉSZÁROS, István. **Filosofia, ideologia e ciência social**: ensaios de negação e afirmação. São Paulo: Ensaio, 1993.

MILLS, Charles Wright. **A imaginação sociológica**. 5. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

MOFFITT, Benjamin. **The global rise of populism**: performance, political style, and representation. Stanford: Stanford University Press, 2016. E-book.

MUDDE, Cas; KALTWASSER, Cristóbal R. **Populism**: a very short introduction. Oxford; New York: Oxford University Press, 2017.

MÜLLER, Jan-Werner. **What is populism?**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016.

WEBER, Max. **Metodologia das ciências sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

WILES Peter. A syndrome, not a doctrine. In: IONESCU, Ghita; GELLNER, Ernest (Ed.). **Populism**: its meaning and national characteristics. Letchworth: The Garden City Press, 1969. p. 166-179.

WORSLEY, Peter. The concept of populism. In: IONESCU, Ghita; GELLNER, Ernest (Ed.). **Populism**: its meaning and national characteristics. Letchworth: The Garden City Press, 1969. p. 212-250.

Notas para uma crítica marxista da administração pública

Notes for a Marxist review regarding public administration

robertônio santos pessoa*

► DOI: <https://doi.org/10.4322/principios.2675-6609.2023.168.010>



RESUMO

O desenvolvimento do capitalismo levou a uma expansão das funções do Estado e, com isso, a um forte incremento da administração pública. Esta reforçou ainda mais a imagem fetichizada de neutralidade do Estado, uma vez que atuaria segundo critérios de legalidade, racionalidade e impessoalidade. A expansão do Estado neoliberal resultou em novas formas de dominação, o que deveria, também, implicar mudanças e adaptações nas formas de resistência e nas lutas emancipatórias. A teoria marxista, contudo, tem conferido pouca atenção ao tema da administração pública, tendo se ocupado mais com uma crítica do Estado burguês ou capitalista, sem adentrar nas especificidades e concretudes dos seus “aparatos”. Hoje, todavia, já não basta assinalar o caráter capitalista ou classista do Estado. Um exame mais acurado da administração pública sob um enfoque marxista revela-se não apenas um problema teórico relevante, mas também uma questão prática da maior importância para as lutas emancipatórias.

Palavras-chave: Administração pública. Marxismo. Luta de classes.

ABSTRACT

The development of capitalism led to an expansion of the state's role and, along with it, to a growth in public administration. This event further reinforced the fetishized image of the state's neutrality, whereas it would act according to the criteria of legality, rationality, and impersonality. The expansion of the neoliberal state resulted in new forms of domination, which should also lead to changes and adaptations in forms of resistance and emancipatory struggles. The Marxist theory, however, has given little attention to the matter of public administration, being more concerned with criticizing the bourgeois or capitalist state than discussing the specificities and concreteness of its apparatus. Nevertheless, nowadays, it is no longer enough to point out the capitalist or class character of the state. A more accurate examination of public administration under a Marxist approach reveals not only a relevant theoretical problem but also a practical issue of the utmost importance in emancipatory struggles.

Keywords: Public administration. Marxism. Class conflict.

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento do capitalismo, sob o império da lei da mais-valia e da exploração do trabalho, levou a uma constante expansão das funções do Estado, principalmente no que concerne à salvaguarda das condições externas da reprodução do capital. Isso implicou também a expansão da administração pública, a qual, conforme Max Weber, se apresentava como “racional”, “legal” e “burocrática”, afastada não somente do campo político, mas também das relações econômicas. Essa administração pública, por outro lado, reforçou ainda mais a imagem fetichizada de neutralidade do Estado, uma vez que, sendo burocrática — ou seja, formada por profissionais, racional e legal —, agiria segundo critérios de impessoalidade e objetividade no atendimento dos interesses gerais do conjunto dos cidadãos.

Com a separação do político do econômico, ocorreu a centralização do poder no Estado e a delimitação de sua soberania territorial. Esse Estado instituiu exércitos para a manutenção dessa soberania nos planos interno e externo, criando, também, formas administrativas cada vez mais complexas, descentralizadas, especializadas e fragmentadas. O poder estatal se organizou cada vez mais em torno de uma crescente e articulada burocracia, organizada segundo critérios de divisão do trabalho (competências) e rígidos princípios hierárquicos. Uma atuação adequada e satisfatória do Estado supunha a premência em se conferir uma maior racionalidade e eficiência ao aparato administrativo. Isso levou, progressivamente, à adoção de critérios mais rígidos na admissão de funcionários públicos, de estatutos específicos de trabalho e a uma uniformização maior de toda a máquina administrativa em seus aspectos organizacionais e funcionais, embora a sua fragmentação também resultasse na crescente autonomia das unidades ou agências especializadas que foram sendo instituídas, principalmente no contexto do Estado neoliberal.

<https://jacobinlat.com/>



A obra do cientista político alemão Joachim Hirsch traz elementos para uma teoria do Estado burguês

As teorias modernas sobre o Estado, especialmente aquelas elaboradas nos âmbitos da Ciência Política e da Ciência Jurídica, se interessam pela sua organização e pelas formas e técnicas com as quais o Estado intervém nas áreas social e econômica. A premissa básica de tais teorias é a existência de um aparato político-administrativo “autônomo” que, limitado juridicamente, está sujeito a ditames políticos e procedimentais que asseguram a persecução dos interesses gerais ou públicos. No âmbito específico da administração pública, o principal foco dessas teorias tem sido o exame das formas de organização administrativa e das técnicas que podem conduzir a intervenções que observem parâmetros de juridicidade e eficiência, tendentes a realizar os objetivos classificados como de “interesse geral”.

Nas últimas décadas, assistiu-se a um grande crescimento das lutas políticas e de classe em torno do Estado. No Brasil e na América Latina, isso se deu no bojo de processos de redemocratização que se sucederam à fase autoritária dos regimes militares, culminando com a adoção de constituições que encampam o chamado constitucionalismo social. Em razão dos novos direitos sociais positivados, impulsionaram-se as lutas em torno do papel do Estado em questões como saúde, educação, moradia, transporte etc. Muitas dessas lutas foram travadas fora dos limites das formas tradicionais de organização da classe trabalhadora, tais como os sindicatos e os partidos de esquerda, que, frequentemente, até pareceram periféricos quanto aos assuntos envolvidos, devido às suas especificidades. Esse incremento de novas formas de luta da classe trabalhadora acompanhou o próprio desenvolvimento do Estado. O incremento do “Estado social e democrático”, do seu aparato administrativo, de suas novas formas de intervenção e do aumento do funcionalismo público gerou um aumento da penetração do Estado no cotidiano da vida social e econômica. Aliado a isso, em países como o Brasil, parcela expressiva da população trabalhadora atua no Estado e está em contato diário com ele como seu empregador.

Em razão do seu nível de formação, decorrente até dos processos que envolvem o recrutamento dos “agentes públicos”, esses trabalhadores estatais, funcionários ou servidores públicos, em grande parte, não são politicamente neutros. Na maior parte dos países, existe um grande número de trabalhadores do Estado que assumem posições de esquerda e até marxistas, tendo havido um crescente incremento da sindicalização no setor público, na ambiência dos “Estados democráticos”, movimento que tem sido duramente combatido no novo contexto neoliberal. Em países como o Brasil, um dos setores mais combativos do sindicalismo é constituído por sindicatos, federações e confederações ligados ao setor público. Nesse contexto, Holloway (1982, p. 15) adverte que, para os socialistas que trabalham para um Estado capitalista, existe uma contradição incontornável: por um lado, querem mudar o sistema social, porém, por outro, passam suas horas de trabalho dentro das estruturas que servem para apoiar e fortalecer o sistema capitalista. Daí uma questão crucial é frequentemente posta: qual deve ser a posição dessa classe de trabalhadores no seio das estruturas administrativas do Estado? Que relação pode ter a atividade cotidiana desses “agentes públicos” com a reprodução do sistema social que pretendem combater? Que possibilidades reais existem de trabalhar para uma superação do capitalismo a partir de uma posição situada dentro do aparato do Estado? Essas questões, consciente ou inconscientemente suscitadas, não podem ser tangenciadas ou contornadas com a alegação simplista, frequente nos meios marxistas, de que o Estado é classista, com estreitos vínculos com o capital e que, portanto, deve-se lutar por sua extinção. Torna-se, pois, necessária uma compreensão das implicações da natureza capitalista do Estado, que se concretiza de forma mais contundente no plano

A teoria marxista tem conferido pouca atenção ao tema da administração pública, tendo se ocupado mais nos últimos tempos com uma crítica do Estado burguês ou capitalista, sem adentrar as especificidades e concretudes dos seus aparatos

da sua prática administrativa cotidiana, para que se possa aferir com certo grau de exame crítico a possibilidade da insurgência de lutas emancipatórias a partir de suas estruturas fragmentadas e de seus múltiplos aparatos.

No entanto, não são apenas os funcionários, servidores ou empregados do Estado que enfrentam esses dilemas: trabalhadores sem qualquer vínculo formal com o Estado também travam hoje um contato direto de forma muito ativa e frequente com os aparatos administrativos. Isso ocorre em razão das várias atividades estatais que afetam a sociabilidade capitalista e a reprodução da sua força de trabalho (educação, saúde, seguridade etc.). Assim, as classes trabalhadoras não só estão em contato direto e constante com a esfera imediata da produção, como também em contato com as várias partes do aparato estatal, organizadas muitas vezes a partir da pretensão de mediar essa luta, tendo em vista uma coesão social maior.

A expansão do neoliberalismo nos últimos 40 anos, com suas frequentes reformas administrativas, resultou em novos modos de regulação, combinando antigas e novas formas administrativas. Esses novos modos de regulação, articulados a um novo regime de acumulação distinto daquele que vicejou no período keynesiano (que se seguiu à Segunda Guerra Mundial), ocasionaram significativas mudanças nas formas de dominação, conferindo uma nova configuração às formas como as lutas de classes aconteceram nessa fase pós-fordista especificamente neoliberal. E isso deveria, também, ocasionar mudanças e adaptações nas formas de resistência e nas lutas emancipatórias.

A expansão do modelo de Estado neoliberal, com suas novas formas administrativas, foi acompanhada, do ponto de vista das lutas sociais e de classe, por uma ampliação nas formas tradicionais de enfrentamento, inicialmente centradas nos processos imediatos de produção (que, é claro, ainda têm uma importância fundamental), para novas formas de luta em torno do aparelho de Estado, baseadas, por exemplo, em reivindicações por educação, saúde, moradia e transporte. Essas novas formas de luta conduzem a um enfrentamento direto, não tanto contra o capital, suas frações, seus oligopólios e monopólios, mas contra o Estado. O problema que surge nesse novo cenário é como compreender esse novo *front* de luta, como se relacionar com ele e como decodificá-lo.

A teoria marxista tem conferido pouca atenção ao tema da administração pública, tendo se ocupado mais nos últimos tempos com uma crítica do Estado burguês ou capitalista, sem adentrar as especificidades e concretudes dos seus aparatos. No curso dessas reflexões, algumas questões básicas surgem. Por que se ocupar de uma abordagem marxista da administração pública? Por que se preocupar com os detalhes da organização administrativa do Estado? Não bastaria assinalar que o Estado é capitalista, classista, uma forma política do capital e, assim, analisar os vínculos entre Estado e capital? Para Holloway (1982, p. 13), a razão mais imediata do interesse em desenvolver um enfoque marxista da administração pública é que essa questão se converteu em um problema cada vez mais prático das lutas emancipatórias.

2 ESTADO, DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As ideias de cidadania, república e “interesse público” foram fundamentais para a formulação das teorias burguesas do Estado e da administração pública. Adotando o Estado burguês a forma republicana (*res publica*), a administração pública, concebida como instância neutra situada numa esfera institucional apartada da esfera econômica, teria como principal objetivo o atendimento dos “interesses gerais” ou dos “interesses públicos” da sociedade, estratificada em esferas nacionais e subnacionais, conforme uma divisão espacial de trabalho e de poder. Essa separação entre Estado e sociedade albergada pela teoria liberal-burguesa é replicada em outras dicotomias, tais como esfera pública e esfera privada, interesses públicos e interesses privados, direito público e direito privado.

O direito administrativo moderno, em sintonia com a forma política do Estado democrático de direito, tem como um dos seus princípios basilares o da supremacia dos interesses públicos sobre os interesses privados. Veja o que, sobre isso, diz Celso Antônio Bandeira de Melo (2021, p. 59-60), um dos principais nomes dessa disciplina jurídica no Brasil:

Trata-se de um verdadeiro axioma reconhecível no moderno direito público. Proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e do asseguramento deste último. [...] Significa que o Poder Público se encontra em situação de autoridade, de comando, relativamente aos particulares, como indispensável condição para gerir os interesses públicos postos em confronto.

As ideias de república e cidadania abrangidas por essas formulações teóricas encobrem ou escondem a categoria de classe. O interesse público seria o do conjunto dos cidadãos que formam a sociedade, posto acima dos interesses privados dos seus membros, sem qualquer consideração pertinente à determinação mais importante nas sociedades capitalistas, o pertencimento a uma classe social específica. Os indivíduos atomizados, seja como “particulares”, seja como “cidadãos”, são portadores de uma liberdade e igualdade formal, em sintonia com a ideologia jurídica burguesa, sejam quais forem as suas diferenças reais e concretas em termos de riqueza, posses, renda, educação e cultura. O *status* sem classe dos cidadãos entra frequentemente em conflito com a experiência real de classe dos portadores desse *status civitatis*. Blanke, Jürgens e Kastendiek (2020, p. 142) apontam:

A emergência de um sujeito de direito político correspondente a esta categoria econômica [proprietário], o “trabalhador cidadão”, é realizada por meio da luta de classes,

porque as categorias da superfície sempre constituem mera igualdade formal, enquanto a desigualdade material posta na produção de mais-valia continuamente coloca essa aparente igualdade em questão.

Assim, na aparência, a administração pública, como braço executivo e burocrático do Estado, se apresenta como uma instância superior, separada dos antagonismos de classe. Projeta-se como impessoal, objetiva, racional, legal e democrática. A ideia de igualdade cidadã de todos os particulares perante o Estado e sua administração pública e a atuação objetiva e impessoal desta são expressões da ideologia burguesa. Direito, administração e representação, por conseguinte, são todas práticas que individualizam, que tratam as classes da sociedade como uma massa homogênea de pessoas. Essa individualização não é um fato estabelecido, mas um processo constantemente alimentado que obscurece os conflitos e antagonismos sociais profundos.

Os teóricos burgueses não negam a existência de “classes”, mas sempre que as mencionam se referem a grupos de cidadãos em situações sociais de “pobreza”, “extrema pobreza”, “vulnerabilidade”, “carência” e “exclusão social”. Assim, a análise das formas fetichizadas da administração pública é uma tarefa ainda amplamente intocada por uma teoria crítica de viés marxista. Tais “formas administrativas” envolvem o cotidiano de nossas vidas de tal maneira que questões importantes como a luta de classes e a superação da sociabilidade capitalista nunca são trazidas à tona e explicitadas, permanecendo sempre escamoteadas do debate público.

3 ESTADO E DOMINAÇÃO CAPITALISTA

A teoria político-jurídica pertinente à administração pública, com seus temas mais candentes (dicotomia política vs. burocracia, organização administrativa do Estado, serviços públicos, poder de polícia, regulação, parcerias público-privadas, formas de controle etc.), tem sido historicamente uma das áreas em que as teorizações liberal-burguesas e neoliberais têm se revelado mais influentes. Essas formulações concebem o Estado e sua administração pública como instâncias neutras, apartadas da sociedade, voltadas para a realização de certas atividades de interesse coletivo e para a resolução de certos problemas não passíveis de solução adequada na esfera do mercado ou da sociedade civil. Essa visão de mundo deve ser superada, o que implica aprender a ver as coisas de outra forma, pensar os problemas sociais a partir de um outro ângulo, de uma perspectiva mais abrangente da sociedade capitalista, da qual o Estado é uma *forma política* derivada (Mascaro, 2013) e a administração pública, a sua face mais proeminente.

As formulações liberais não levam em conta que o Estado e suas formas administrativas, tal como hoje existem, são produtos históricos e, portanto, uma formação histórica em grande parte condicionada pelas relações capitalistas de produção. Dessa forma, têm suas determinações básicas vinculadas aos processos de produção e reprodução social característicos da sociedade capitalista. O não reconhecimento do caráter social do aparato estatal conduz às ilusões características da teoria burguesa, além de revelar seus aspectos ideológicos explícitos (Hirsch, 2020, p. 379-380). Vale, assim, para uma análise mais criteriosa do aparato administrativo do Estado, com base no mesmo ponto de partida fixado por Marx para o exame do Estado, qual seja, a *anatomia da sociedade burguesa*. Por

consequente, as contradições do modo de produção capitalista, em conformidade com as peculiaridades históricas de cada formação socioeconômica concreta (unidades nacionais), se refletirão inexoravelmente no aparato administrativo estatal.

A dominação capitalista é, de alguma forma, legitimada ideologicamente pelos mecanismos da democracia liberal-burguesa, de caráter representativo, bem como pelos aparatos administrativos, que se apresentam como distanciados dos embates e interesses parlamentares, e fetichizados como neutros, “técnicos” e ancorados em princípios de legalidade, impessoalidade e publicidade. O capitalismo, em sua atual fase neoliberal, tem adotado formas jurídicas, administrativas e ideológicas mais sofisticadas de dominação e controle, pelas quais o Estado tenta preservar, em níveis satisfatórios, os processos de acumulação e manter em estado de latência as lutas de classes, sem ter de lançar mão de instrumentos de violência explícita. E, mesmo quando usa a força e meios explícitos de violência — o que é perfeitamente compatível com o fascismo latente que acompanha o neoliberalismo em seu combate sem tréguas à democracia —, os meios coercitivos nunca serão a única vertente da resposta estatal, que se mescla, segundo combinações diversas, com medidas de caráter ideológico ou integrativas da massa dos trabalhadores. A sedimentação do Estado capitalista veio acompanhada de um esforço para resolver os conflitos inerentes à dinâmica do capital de forma “pacífica”, tanto por meio de mecanismos judiciais quanto de um heterogêneo, descentralizado e fragmentado aparato administrativo. Esse aparato se encarregará de várias tarefas, tais como a manutenção da ordem pública, o exercício do poder de polícia, a prestação de serviços públicos, a assistência social, a condução de programas de ordenação urbana e a adoção de mecanismos de diálogo e consulta pública. Em uma ambiência mais propriamente neoliberal, a regulação dos interesses setoriais das diversas frações do capital ocorrerá por meio do uso crescente das chamadas agências reguladoras. Com o neoliberalismo, o Estado assumiu um novo protagonismo em prol dos processos de acumulação, passando a desempenhar um papel ainda mais decisivo na manutenção e salvaguarda da sociabilidade capitalista, atuando mais diretamente nos seus processos de produção e reprodução, embora, do ponto de vista ideológico, continuasse a se apresentar como promotor dos “direitos sociais”, da “eficiência” e dos “interesses públicos”.

Nesse novo contexto, a reprodução e a salvaguarda da sociedade capitalista demandam a instituição de uma gama cada vez mais complexa de “aparatos administrativos parciais”, sem os quais a dinâmica de acumulação do capital não poderia se manter e se desenvolver. Nesse sentido, Elmar Altvater (2020) se refere ao Estado como promotor das condições externas materiais demandadas pelo modo de produção capitalista. Para Joaquim Hirsch (2020), sobretudo em momentos de crise, o Estado se apresenta como a principal instância mobilizadora das contratendências voltadas contra a diminuição das taxas de lucro, contratendências estas reputadas necessárias para a continuidade do processo de acumulação.

O crescente incremento do engajamento do Estado na dinâmica capitalista sob a razão neoliberal teve como reflexo mudanças no padrão do Estado social keynesiano. Do ponto de vista orgânico-funcional, em matéria de separação dos poderes, assistiu-se a uma importância decrescente do Poder Legislativo, passando o Poder Executivo, em que se situa a maior parte da administração pública, a ocupar uma posição cada vez mais proeminente. Com as reformas neoliberais iniciadas nos anos 1990, deu-se a consolidação de um Estado administrativo regulador, baseado principalmente na atuação de agências reguladoras. Es-



Os aparatos repressivos costumam ser mais homogêneos do que outras estruturas estatais

sas agências, fetichizadas como independentes, estariam supostamente imunes às pressões políticas e econômicas que se fazem sentir tanto no âmbito do legislativo quanto na esfera administrativa em geral.

O neoliberalismo produz importantes mudanças estruturais na natureza da “governança”. Dada a suspeita neoliberal em relação à democracia, tem-se de encontrar uma maneira de integrar a tomada de decisões do Estado à dinâmica da acumulação do capital e às redes de poder de classe em vias de restauração ou em formação. O Estado se volta prioritariamente para produção de legislação e estruturas regulatórias que privilegiam as corporações e, em alguns casos, interesses específicos, como energia, telecomunicações, saneamento, produtos farmacêuticos, agronegócios etc. Em muitos casos de parcerias público-privadas, o governo assume boa parte do risco enquanto o setor privado fica com a maior parte dos lucros (Harvey, 2008, p. 37-38).

Assim, um Estado administrativo sintonizado com os postulados do neoliberalismo, dotado de competências ampliadas (quase legislativas e quase judiciais, como se costuma dizer), passa a desempenhar um papel cada vez mais importante no cotidiano da sociedade capitalista, com a consolidação de uma nova casta de burocratas e especialistas que atuariam segundo critérios técnico-científicos, respaldados, assim, contra interferências políticas indevidas. Esse novo Estado neoliberal regulador, internamente fragmentado, com uma feição tipicamente administrativa, supostamente apolítico, na verdade lança mão frequentemente de sofisticados instrumentos de controle e biopoder, conforme denunciado por Michel Foucault, portando-se como o novo guardião da ordem capitalista.

Nesse contexto mais fragmentado, as lutas sociais e de classe acabam por se defrontar com a complexa organização administrativa do Estado. E aqui uma questão se torna cada vez mais relevante do ponto de vista das lutas emancipatórias: como responder às ações

do Estado? Como se relacionar com o seu aparato sem se deixar enredar e sem se perder no emaranhado dos seus anéis burocráticos? Uma adequada compreensão das implicações políticas da administração cotidiana do Estado se converte, pois, em um problema prático de luta (Holloway, 1982, p. 14). Os antagonismos de classe e os conflitos resultantes da acumulação capitalista conduzem a enfrentamentos que se desenrolam não somente em torno do Estado, mas também no seu interior.

4 ELEMENTOS PARA UMA CRÍTICA MARXISTA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O marxismo é uma teoria crítica não somente da economia, mas também da sociabilidade capitalista. Dessa forma, como teoria social, plantea os problemas do Estado e da sua administração a partir das determinações fundamentais dessa sociabilidade, marcada pelo modo de produção capitalista. Em conformidade com tais premissas é que devem ser examinados o Estado e a sua gestão pública. Assim, para compreender a dinâmica da organização e do funcionamento da administração pública, é necessário ter em conta as determinantes estruturantes da sociedade capitalista, a forma mercadoria e suas implicações, a lei do valor, os processos de acumulação e suas contradições, as crises continuamente geradas e as contratendências mobilizadas pelo Estado em face dessas contradições e crises. O exame dos aparatos administrativos do Estado deve se situar no campo mais amplo das contradições, das lutas e dos conflitos que a administração pública deve gerir e aos quais deve responder, contradições, lutas e conflitos que também atravessam os aparatos públicos. Assim, o Estado burguês e seu aparato administrativo devem ser entendidos como uma forma de gestão inerente ao cotidiano da sociedade capitalista. Se a teoria do Estado deve ter alguma significância para aqueles que têm um envolvimento diário com o Estado, ela deve estar apta a lançar luz sobre o desenvolvimento das práticas de classe implícitas no Estado e nas possibilidades de contraditá-las (Holloway, 2019, p. 1486). Por outro lado, uma compreensão da dinâmica da administração pública e do significado das suas diferentes e mutantes *formas administrativas* deve estar baseada também em um enfoque histórico. Isso porque essas *formas administrativas*, viabilizadas a partir de múltiplas reformas e inovações, se apresentam como resultado de uma situação histórica concreta, sendo, assim, necessário inseri-las no contexto do desenvolvimento do capitalismo e da luta de classes que lhe acompanha. Somente uma análise histórica do desenvolvimento das formas administrativas e de suas relações com a acumulação do capital e com a luta de classes pode propiciar um adequado entendimento do seu real significado no contexto do desenvolvimento capitalista e de suas estratégias de reprodução e dominação.

A propensão estrutural do capitalismo a crises impacta a dinâmica do Estado e do seu aparato administrativo. A tendência decrescente da taxa de lucro, conforme apontada por Marx no Livro III d'O *capital*, gera dificuldades cada vez maiores para os capitais individuais e setoriais se valorizarem, o que implica uma pressão crescente sobre o Estado para que intervenha mais diretamente sobre o processo de acumulação, reestruturando relações de produção e instituindo novas formas regulatórias. Essas pressões sobre o Estado provêm não apenas dos capitalistas, que anseiam por manter suas taxas de lucro, mas também das organizações sindicais, preocupadas em mitigar os reflexos deletérios das crises capitalistas sobre a classe trabalhadora. Nesse contexto, o Estado assume um papel de principal mobilizador das contratendências em face da crise, assumindo responsabilidades diversas em matéria de



O filósofo e sociólogo grego Nicos Poulantzas (1936-1979)

políticas econômicas anticíclicas, de iniciativas voltadas para melhoria da posição competitiva do capital nacional no mercado mundial, de reprodução da força de trabalho por meio de programas de requalificação profissional e de adoção de programas assistenciais diante de cenários mais sombrios de desemprego estrutural e de miséria social.

Para David Harvey (2008, p. 36), o avanço do neoliberalismo com seu projeto de instrumentalização do Estado em prol dos interesses do capital tem impulsionado processos de “acumulação por espoliação”.

A mercantilização e a privatização de ativos até então públicos têm sido uma marca registrada do projeto neoliberal. Seu objetivo primordial tem sido abrir à acumulação do capital novos campos até então considerados fora do alcance do cálculo de lucratividade. Todo tipo de utilidade pública (água, telecomunicações, transporte), de benefícios sociais (habitação social, educação, assistência à saúde, pensões), de instituições públicas (universidades, laboratórios de pesquisa, presídios) vem sendo privatizado em alguma medida por todo o mundo capitalista. A crescente dilapidação dos bens comuns ambientais globais (terra, ar, água) e a proliferação de formas de degradação dos habitats naturais acompanhada por formas capitalistas cada vez mais intensivas de produção agrícola também são resultados da total mercantilização da natureza em todas as suas modalidades.

O atrelamento mais direto do Estado neoliberal à dinâmica do capital aprofunda as conexões inerentes entre o econômico e o político. Nesse contexto, o Estado tende a estabelecer vínculos muito mais estreitos com as diversas frações do capital e com os grandes monopólios, adotando medidas compensatórias voltadas à recomposição da mais-valia afetada. Em meio a uma crescente intervenção estatal, por meio de medidas individuais ou setoriais encampadas pelo aparato burocrático, a concorrência entre os capitais se reproduz de forma

mais intensa no interior dos aparatos administrativos, assumindo diversas formas, tais como a instituição de *lobbies*, de frentes parlamentares voltadas para temas específicos, e pela atuação de variados grupos de pressão. Dessa forma, sendo umas principais tarefas do Estado “garantir as condições gerais externas para a reprodução do capital” (Altvater, 2020), essa atuação assumirá uma forma crescentemente fragmentada, tendo em vista a heterogeneidade dos interesses particulares e setoriais das diversas frações e grupos capitalistas.

A tendência de crescimento das intervenções estatais por meio da descentralização do aparato administrativo é uma expressão da penetração gradual das relações capitalistas, do desenvolvimento das forças produtivas conduzido pelo capital e das contradições sociais que objetivamente se agravam.

O capital busca impor com mão pesada um tipo particular de aparelho de Estado cuja missão fundamental é criar condições favoráveis à acumulação lucrativa de capital pelos capitalistas domésticos e estrangeiros. O Estado transformou-se num campo de força que amalgamou as relações de classe. Assim, a neoliberalização foi desde o começo um projeto voltado para restaurar o poder de classe. Os aparatos de Estado a que elas se associam especificamente são um fator importante, mas não têm uma estabilidade maior do que a atividade capitalista a que se dedicam (Harvey, 2008, p. 27).

O incremento do intervencionismo no Estado neoliberal vem acompanhado por uma diversificação dos organismos administrativos, o que se apresenta como uma pré-condição para que o aparato estatal possa estabelecer complexas relações com as diversas classes e frações de classe do capital. Tais relações se apresentam como de fundamental importância para que o Estado continue a atuar como garantidor da dominação burguesa. Isso somente será possível se o aparato estatal estiver aberto à influência e aos interesses divergentes dos capitais individuais e setoriais, que sempre se encontram em concorrência como “irmãos hostis”.

De fato, as contradições e os conflitos inerentes à dinâmica capitalista não podem ser controlados por meio de um aparato estatal unificado e centralizado, requerendo um pluralismo de aparatos, cujo escopo é reduzir, por meio de mecanismos de seleção, a complexidade real das relações de classe, ainda que de modo contraditório e conflitivo, mas sempre em sintonia com o interesse de classe objetivo da burguesia (Hirsch, 2020, p. 430). Por essa razão, esse aparato administrativo tende a se apresentar como um conglomerado heterogêneo de aparatos parciais, dotados de relativa autonomia, o que vai se concretizar de forma mais acentuada no contexto do propalado “Estado regulador” neoliberal, com a instituição de agências reguladoras e outros entes dotados de autonomia e discricionariedade técnica.

Quando o Estado adota medidas regulatórias voltadas para uma fração específica do capital, não pode fazê-lo senão se decompondo em um conglomerado relativamente desconexo de aparatos e burocracias parciais. Disso se segue que, nas condições capitalistas, o Estado não pode ter uma estratégia intervencionista unificada, já que suas intervenções demandarão, necessariamente, uma grande diversidade de medidas setoriais. Nesse sentido, assim se manifesta Hirsch (2020, p. 431):

A partir dessa dupla contradição — ter que considerar os interesses dos capitais individuais em concorrência e, ao mesmo tempo, ter que assegurar a dominação da burguesia como classe, implementando medidas que garantam a reprodução do “capital total” —

Devido à fragmentação do aparelho de Estado, não se pode afirmar categoricamente que este sempre atuará guiado pelos interesses imediatos dos capitais individuais ou de determinada fração. A questão da unidade do Estado implica aferir de que forma o Estado realiza os interesses do capital em geral, ou do capital social, em contraposição aos *capitais individuais*

resulta a estrutura organizativa segmentada e fragmentada do aparato político-administrativo, os intentos constantes em desenvolver uma política sistemática de coordenação e seu fracasso regular.

Na medida em que o aparato do Estado se engaja crescentemente no processo econômico de reprodução, as contradições se reproduzem fora e dentro do aparato estatal. Para responder às diversas pressões, o Estado tende a institucionalizar concretamente diversas formas de reações, que, por sua vez, podem se revelar contraditórias. Logo, o Estado deve funcionar como um sistema de reações a diversas pressões, as quais podem se apresentar, com muita frequência, como pouco articuladas entre si. Essa forma de atuação é possível graças ao modo de organização do Estado, com uma série de instituições portadoras de variáveis níveis de autonomia. Diante dessa crescente fragmentação, põe-se em questão a unidade do Estado e da possibilidade de uma ação estatal coesa. Entre os problemas suscitados, destacam-se: como entender os conflitos existentes entre as diferentes partes do aparato do Estado? É ainda correto falar-se em termos de “Estado”, ou o Estado seria somente um conjunto de instituições independentes?

Nesse sentido, para Hirsch (2020, p. 374), o Estado deve ser entendido “não como uma formação fechada, mas como um conglomerado de partículas de aparato ligeiramente ligadas entre si”. Embora os diversos departamentos administrativos do Estado possam estabelecer vínculos cada vez mais fortes com frações do capital, disso não decorre uma capacidade maior do Estado de planejar o desenvolvimento capitalista. Pelo contrário, esses vínculos resultam na reprodução mais direta da concorrência intercapitalista no interior do aparelho de Estado e, portanto, em sua incapacidade para planejar o desenvolvimento capitalista no longo prazo.

A expansão do capital implica a expansão das áreas sob o seu controle e, dessa forma, também uma expansão das áreas de luta contra o seu domínio. Assim, novas formas de luta se desenvolveram em torno do Estado, como as lutas pela saúde, pela educação, pelo saneamento, pelo transporte e pela moradia

5 UNIDADE ESTATAL E FRAGMENTAÇÃO

Poulantzas (1979) destacou que as classes dominantes, em qualquer formação social concreta, estão constituídas por diversas frações que formam sua unidade como um “bloco de poder”. Sob a hegemonia de uma fração ou grupo hegemônico, esse bloco age por meio da organização estatal. A unificação dos diversos interesses só pode ser alcançada por sua incorporação dentro do Estado, onde expressam suas contradições em meio aos diferentes ramos e aparatos públicos (Poulantzas, 1979, p. 133). Disso, Poulantzas (1979, p. 160) deduz que “é preciso abandonar uma visão do Estado como dispositivo unitário de cima a baixo, fundado em uma distribuição hierárquica homogênea dos centros de poder, em escalonamento uniforme, a partir do vértice de uma pirâmide até a bases”. Ao referir-se à burocracia estatal, Poulantzas afirma que “muito mais

que um corpo de funcionários e de pessoal cimentado em torno de uma vontade política unívoca, lida-se com feudos, clãs, diferentes facções, em suma com uma multidão de micro-políticas diversificadas” (Poulantzas, 1979, p. 163).

Em suas formulações posteriores, Hirsch, sob influência de Poulantzas, também analisa a contradição entre unidade e fragmentação do Estado. Hirsch introduz no debate a distinção entre os três tipos de aparatos do Estado: 1) aparatos repressivos (polícia, exército e todo o Estado legal e oficial, que dispõe, em última instância, da força repressiva); 2) aparatos ideológicos (que reproduzem a ideologia dominante, tais como escolas, universidades, igrejas etc.), e 3) aparatos integrativos de massas (que organizam os interesses das classes dominadas em um grau necessário para o estabelecimento de um consenso ideológico, tais como sindicatos, partidos de esquerda reformistas, símbolos e festas nacionais etc.). Cada tipo de aparato se caracteriza por um grau determinado de unidade. Diferentemente dos aparatos ideológicos e dos integrativos de massas, os aparatos repressivos — que concernem sobretudo à administração pública — devem ser relativamente homogêneos, “já que a dominação de classe sempre se baseia, em última instância, em um aparato de coerção física” (Hirsch, 1978, p. 116). Isso não quer dizer que não haja contradições dentro do aparato repressivo do Estado, mas tão somente que esse aparato é mais homogêneo que os aparatos ideológicos ou integrativos de massas. Assim, o aparato administrativo do Estado não se apresenta como um bloco monolítico, mas se encontra atravessado por contradições e conflitos, os quais advêm da própria natureza conflitiva da sociedade capitalista, razão pela qual não se pode

banir para longe da administração pública essas contradições e conflitos, inerentes à própria natureza do Estado capitalista.

O ponto de partida a ser considerado é a natureza da relação entre o Estado e o capital, tomando-se aquele como “forma política” derivada da sociedade capitalista. Essa derivação, contudo, não deve ser concebida em termos funcionais, ou mesmo em termos de uma derivação lógica, como se o Estado fosse resultado de uma derivação imediata de todos os interesses e caprichos do capital. Ao examinar as implicações da derivação do Estado em relação ao capital, que institui uma separação ilusória entre Estado e sociedade capitalista, percebe-se que, em parte, devido à fragmentação do aparelho de Estado, não se pode afirmar categoricamente que este sempre atuará guiado pelos interesses imediatos dos capitais individuais ou de determinada fração. A questão da unidade do Estado implica aferir de que forma o Estado realiza os interesses do capital em geral, ou do *capital social*, do qual falava Elmar Altvater, em contraposição aos *capitais individuais*. É isso o que confere às ações do Estado a coerência e a unidade necessárias.

A resposta de Hirsch advém de sua análise da separação do Estado em relação ao processo imediato da produção capitalista. Uma das implicações dessa separação é que o Estado não realiza os interesses do capital de uma forma simples, mas de uma maneira complexa e problemática. Existem muitos obstáculos estruturais que impedem a imediata realização dos interesses do capital social, tais como as vicissitudes do processo democrático, os embates parlamentares, a necessidade de se dar alguma resposta às demandas das classes dominadas, além do poder e das pressões dos capitais individuais e frações de classe do capital para fazer valer seus próprios interesses setoriais imediatos. O Estado realiza os interesses do capital como um todo (capital geral ou social) de forma contraditória e, a rigor, na forma de reações às pressões que emergem do próprio processo de acumulação. Portanto, a coerência e a unidade da reação do Estado se dão por meio de uma série de reações ao processo de acumulação do capital. O Estado expressa a sua unidade não somente mediante sua própria estrutura, mas também pela unidade do contexto dentro do qual opera. Como afirmaram Blanke, Jürgens e Kastendiek (2020, p. 441) referindo-se às políticas do Estado, “a conexão interna destas políticas, sua lógica, se encontra fora de sua unidade formal do Estado, devendo ser buscada no movimento do capital”.

Reconhecendo-se que o aparato estatal burguês aparece como um conglomerado relativamente heterogêneo de organizações burocráticas, torna-se, também, necessário apreender a complexa coesão funcional por meio da qual esses aparatos estatais se relacionam uns com os outros e com as classes sociais. Assim, é de fundamental importância para a organização das lutas sociais e de classe o fato de que o Estado burguês, sem prejuízo de seu caráter estrutural de classe, encontra-se, pela mediação de seus aparatos parciais, em uma relação dinâmica com as classes sociais e as frações de classe, uma relação determinada pelas condições econômicas predominantes e relações históricas de classe.

A luta para reformular as relações sociais do capitalismo não se dá apenas fora do aparato de Estado, e não somente por meio da ação desse aparato sobre a sociedade, mas também dentro dele próprio. O antagonismo e o conflito que permeiam toda a sociedade capitalista estão presentes igualmente no aparato de Estado. A resistência à opressão inscrita na forma Estado não é somente externa ao seu aparato, ela se dá também dentro dele, tanto nas ações dos funcionários do Estado e representantes eleitos, quanto no

comportamento dos “clientes” do Estado lutando contra a opressão que parece implícita em suas relações com o Estado (Holloway, 2019, p. 1478).

Dessa maneira, uma teoria materialista do Estado e da sua administração pública pressupõe uma análise discriminada e empiricamente fundada não apenas do processo de acumulação do capital e dos movimentos de concorrência, mas também do desenvolvimento concreto das estruturas de classe e suas mudanças. O Estado capitalista e sua administração pública fragmentada também podem ser vistos sob a ótica de uma permanente luta de classes, no contexto da acumulação capitalista. Deve-se, pois, investigar de forma empírica que classes e frações de classe — monopólios individuais e grupos monopolistas, os diferentes estratos da burguesia, as “velhas” e “novas” classes médias e as divisões do proletariado — se encontram em específicas relações com as diversas partes do aparato estatal. Em outras palavras, “o caráter de classe do Estado deve ser visto em sua concretude histórica” (Hirsch, 2020, p. 438).

6 CONCLUSÕES

No Estado social, a socialização do domínio capitalista levou a uma socialização das lutas sociais, fazendo com que tanto a exploração quanto a luta contra a exploração se estendessem ao conjunto da sociedade. Examinando-se as lutas travadas na esfera do processo produtivo imediato, no entorno e no interior (*inside*) do Estado neoliberal nos últimos 40 anos, percebe-se como o capital e o Estado, adotando novas técnicas de administração (*management*), introduzem constantemente mecanismos de gestão que acabam por fragmentar a força de trabalho ou minar a posição de elementos classistas importantes dessa luta. Sob o impacto do neoliberalismo, as novas formas (e reformas) administrativas podem ser interpretadas de maneira similar às mudanças ocorridas também na gestão empresarial, ou seja, como investidas do capital que, sob o pretexto de incremento da eficiência e produtividade, concorrem também para uma desmobilização da classe trabalhadora. Se, no âmbito empresarial, isso vem ocorrendo com a disseminação da retórica do empreendedorismo e de uma guerra sem tréguas contra os sindicatos, na esfera estatal isso vem se dando com a propagação das ideias de desempenho, gestão focada em resultados e consecução de metas, o que, muitas vezes, significa na prática transformar o gestor e o servidor também em um empreendedor individual, contrapondo-se a figura do gerente ágil e flexível (gerencialismo) à do burocrata focado na estrita legalidade dos processos.

Nesse contexto, o Estado desempenha um papel cada vez mais importante na luta do capital pela reestruturação dos processos produtivos, voltados para a manutenção da acumulação. Se vislumbrarmos a classe trabalhadora como o polo de uma relação de dominação-resistência, é claro que a classe trabalhadora e suas lutas se redefinem sempre que a própria relação de dominação se alterar. A expansão do capital implica a expansão das áreas sob o seu controle e, dessa forma, também uma expansão das áreas de luta contra o seu domínio. Assim, novas formas de luta se desenvolveram em torno do Estado, como as lutas pela saúde, pela educação, pelo saneamento, pelo transporte e pela moradia.

Observando-se a fragmentação e as divisões internas do aparato administrativo, expressão da própria condição fragmentada do capital, deve-se examinar a relevância dessa configuração do aparato público para o desenrolar dos conflitos sociais e da luta de

A expansão dos gastos públicos foi uma marca do Estado fordista e da estratégia keynesiana de integração da massa trabalhadora. Essa expansão teve impactos na relação capital-trabalho e no desenvolvimento das lutas de classes. A força da classe trabalhadora pode ser sentida não somente nas lutas de fábrica, mas também nos esforços e lutas em torno dos orçamentos, nos quais se escalonam, concretamente, as prioridades alocativas

classes. Essas fissuras e departamentalizações se projetam sobre as lutas da sociedade, uma vez que tais compartimentalizações implicam certa delimitação da realidade social, tendente a canalizar as lutas para certas direções, fóruns e referenciais simbólicos. Assim, por exemplo, o fato de a moradia e a saúde serem tratadas em determinados órgãos do aparato do Estado tem reflexos sobre as formas como ocorrerão na prática as lutas nesses setores. As fissuras do aparelho de Estado resultam, portanto, em rearranjos na luta de classes, em conformidade com certos alinhamentos de interesse e focos temáticos. Nesse sentido, as mudanças administrativas podem também ser vistas como tentativas de delimitação da realidade social e de imposição de novos contornos nas formas em que se dão os embates e conflitos.

No Estado social keynesiano, os gastos estatais se converteram em um dos terrenos fundamentais dessa luta de classes. A reformulação keynesiana da relação capital-trabalho fez com que o gasto público assumisse um papel crucial nos conflitos de classes. Assim, algo que tem de ser visto com mais atenção por sua vital importância, em termos de lutas de classes, são os conflitos “distributivos” travados em torno do orçamento do Estado. A expansão dos gastos públicos foi uma marca do Estado fordista e da estratégia keynesiana de integração da massa trabalhadora. Essa expansão teve impactos na relação capital-trabalho e no desenvolvimento das lutas de classes. A força da classe trabalhadora pode ser sentida não somente nas lutas de fábrica, mas também nos esforços e lutas em torno dos orçamentos, nos quais se escalonam, concretamente, as prioridades alocativas.

Um individualismo exacerbado parece ser a tônica do novo serviço público, insuflado por programas que estimulam concorrência e ranqueamento entre servidores, órgãos e entes públicos

No regime de acumulação pós-fordista, sob a égide dos programas neoliberais de austeridade fiscal, os crescentes cortes dos gastos sociais geram um ataque frontal do capital contra a classe trabalhadora. Se o aumento dos gastos sociais do Estado foi uma expressão das lutas ocorridas no contexto do Estado fordista, as reformas que se seguiram no Estado neoliberal apresentam-se como uma revanche do capital em suas constantes investidas voltadas para o enfraquecimento da classe trabalhadora. As bandeiras das reformas neoliberais, tais como austeridade fiscal, equilíbrio fiscal, teto de gastos, desvinculação de receitas, regressividade tributária, garantia

do pagamento da dívida pública (respeito aos contratos) e reserva do possível, veiculadas em massivas campanhas midiáticas como fatores de modernização do Estado, de melhoria do ambiente de negócios e de incremento da eficiência da gestão pública, escondem fortes ataques do capital contra o conjunto da classe trabalhadora.

Para o gerencialismo neoliberal, os problemas administrativos do Estado se reduzem a meras questões de gestão, escamoteando-se, com isso, processos antidemocráticos e antagonismos de classe agravados pelo neoliberalismo. Em nome de uma suposta *accountability*, sinônimo de “boa governança”, disseminou-se entre os agentes públicos uma esquizofrênica lógica quantitativa de desempenhos e resultados, baseada muitas vezes em aspectos puramente contábeis. Em razão dessa fetichização do número, todos passam a estar enclausurados em uma camisa de força que os obriga a buscar continuamente a superação de metas e a observância de indicadores de desempenho, num regime de concorrência aberta entre funcionários e unidades do aparato estatal. A produtividade e o desempenho passaram a ser rigorosamente controlados por sofisticados instrumentos propiciados pelas novas tecnologias da informação e da comunicação (TICs). Um individualismo exacerbado parece ser a tônica do novo serviço público, insuflado por programas que estimulam concorrência e ranqueamento entre servidores, órgãos e entes públicos. A própria ideia de um setor público, cujos princípios transcendem uma lógica capitalista de mercado, é posta em questão com a multiplicação de relações contratuais, delegações e subdelegações (Dardot; Laval, 2016, p. 318). As sucessivas reformas administrativas têm precarizado as relações de trabalho na administração pública, relativizando o instituto da estabilidade, adotando regimes trabalhistas de trabalho em substituição a regimes estatutários e introduzindo instrumentos de contratação temporária e terceirização no serviço público.

Enfim, as novas técnicas de gestão pública importadas da empresa capitalista, sob os auspícios da retórica da eficiência, têm introduzido no setor público novas formas de dominação. Concomitantemente a essas novas formas de dominação e suas investidas desarticuladoras, os trabalhadores sempre buscam novas maneiras de se reagrupar, de fortalecer

suas posições no processo produtivo e no setor público. O fluxo das lutas sociais e de classe comporta momentos de desarticulação, decomposição e fragmentação, sucedidos por novas articulações e recomposições dos trabalhadores do Estado, como resultado das agruras, dos antagonismos e das desigualdades crescentes que acompanham os novos regimes de acumulação inaugurados pela dinâmica neoliberal.

* Pós-doutor em Teoria Marxista do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP); pós-doutor em Ciências Político-Jurídicas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa; doutor em Direito do Estado pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); professor titular da Universidade Federal do Piauí (UFPI); professor do Programa de Mestrado em Direito da UFPI.

► Texto recebido em 09 de agosto de 2023; aprovado em 27 de outubro de 2023.

ALTVATER, Elmar. Algunos problemas del intervencionismo estatal. *In*: HIRSCH, Joachim et al. (orgs.). **Estado y capital**: el debate derivacionista. Madrid: Editora Herramientas, 2020.

BLANKE, Bernard; JÜRGENS, Ulrich; KASTENDIEK, Hans. Acerca de la reciente discusión marxista sobre el análisis de la forma e función del Estado burguês. Reflexiones sobre la relación entre política y economía. *In*: HIRSCH, Joachim et al. (orgs.). **Estado y capital**: el debate derivacionista. Madrid: Editora Herramientas, 2020.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaios sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2019.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HIRSCH, Joachim. El aparato de Estado y la reproducción social: elementos para una teoría de Estado burguês. *In*: HIRSCH, Joachim et al. (orgs.). **Estado y capital**: el debate derivacionista. Madrid: Editora Herramientas, 2020.

HIRSCH, Joachim. The state apparatus and social reproductions: elements of a theory ou the bourgeois State. *In*: HOLLOWAY, John; PICCIOTTO, Sol (orgs.). **State and Capital**: a marxiste debate. Londres: Edward Arnold Publishers Ltd, 1978.

HOLLOWAY, John. Fundamentos teóricos para una crítica marxista de la administración pública. **Teoría de la administración pública**, n. 2., Ediciones INAP, México, 1982.

HOLLOWAY, John. O Estado e a luta cotidiana: The State and Everyday Struggle. **Revista Direito e Práxis**, v. 10, n. 2, Rio de Janeiro, 2019.

MASCARO, Alysson. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2021.

PICCIOTTO, Sol. Hacia una teoría materialista del Estado *In*: HIRSCH, Joachim; HOLLOWAY, John; BONNET, Alberto; PIVA, Adrián (orgs.). **Estado y capital**: el debate derivacionista. Madrid: Editora Herramientas, 2020.

POULANTZAS, Nicos. **Estado, Poder y Socialismo**. Madri: Siglo XXI, 1979.

O *lawfare* como máquina de guerra

O caso Lula

Lawfare as a war machine
The Lula case

Rômulo Provasi Freitas*
Felipe de Souza Tarábola**

► DOI: <https://doi.org/10.4322/principios.2675-6609.2023.168.011>

Foto: Marcos Bizzotto / Raw Imagem/Agência O Globo



A condução coercitiva do ex-presidente Lula, em 2016, provocou polêmica nos meios jurídicos

RESUMO

O artigo discute as dinâmicas dos movimentos sociais e ações coletivas, especialmente no Brasil e na América Latina, ante o avanço de forças conservadoras e políticas neoliberais. O foco é a análise do *lawfare* sofrido por Lula, contextualizado na teoria da *máquina de guerra*, de Deleuze e Guattari. Essa teoria se refere a uma entidade nômade que desafia dispositivos de controle estatais e segue uma lógica de resistência e liberdade. Propõe-se aqui a aplicação dessa noção à análise do neoliberalismo, que manipula forças sociais para seu próprio benefício. Na lógica neoliberal, a *máquina de guerra* visa à acumulação de capital, mobilizando todos os aspectos da vida social. Contudo, essa “máquina” pode resistir ao poder ou ser cooptada por ele, como demonstrado em cenários de guerra civil e conflitos contemporâneos. O *lawfare*, guerra legal usada para enfraquecer adversários políticos por meios legais, é um exemplo da relação entre a *máquina de guerra* e o Estado. Instituições e processos jurídicos são usados para atender a interesses políticos e consolidar o poder, como no caso Lula. Os conceitos de *máquina de guerra* e *lawfare* são essenciais para entender as lutas pelo poder na sociedade contemporânea e as complexas relações de resistência, captura e manipulação que moldam a política e a sociedade.

Palavras-chave: Máquina de guerra. *Lawfare*. Participação. Ações coletivas. Neoliberalismo.

ABSTRACT

The article analyses the dynamics of social movements and collective actions, focusing on Brazil and Latin America, amidst the rise of conservative forces and neoliberal policies in democratic regimes. It examines the case of *lawfare* experienced by Lula, employing the theory of a *war machine* proposed by Deleuze and Guattari. This “machine” represents a nomadic entity challenging state control, embodying a logic of resistance and freedom. The article suggests expanding this concept to consider its application to neoliberalism, which utilizes social forces for self-benefit. Neoliberalism deploys the war machine to accumulate capital by mobilizing all aspects of social life. However, the war machine, owing to its fluidity and polymorphism, can resist or be co-opted by established power, as depicted in instances of civil war and contemporary conflicts where armed groups acting for the State control territories and cause diasporas. Furthermore, the concept of *lawfare*, using legal instruments to undermine political adversaries, reflects power dynamics between the war machine and the State. The Lula case illustrates this, where legal institutions and processes are exploited for political interests and power consolidation. The concepts of the war machine and *lawfare* are fundamental in understanding power struggles and the intricate relations of resistance, capture, and manipulation in our ever-conflicting socio-political landscape.

Keywords: War machine. *Lawfare*. Participation. Collective actions. Neoliberalism.

1 INTRODUÇÃO

No cenário político e social contemporâneo, as relações de poder e as disputas pelo controle do Estado têm assumido novas formas e estratégias. Conforme já vem sendo discutido pela literatura da área das ciências sociais, as transformações societais em curso — assim como as disputas daí decorrentes —, seja na América-Latina (Sorj; Martuccelli, 2008), seja no Brasil contemporâneo (Tarábola, 2016; Bringel, Sposito, 2020), causam diversos curtos-circuitos em diferentes dimensões (política, econômica, cultural etc.), opondo grupos e setores sociais em variadas disputas.

Se tais conflitos eclodem mais abertamente, em meio a mobilizações, discursos de ódio, uso de redes sociais e polarização político-partidária, começou-se a observar outras formas de manifestação das disputas, como no caso do *lawfare* (Kittrie, 2016; Romano, 2019; Serrano; Magane, 2020). O termo disseminado a partir deste século XXI por seu uso nas Forças Armadas dos EUA expressa a intenção de “controlar, perseguir e exterminar os opositores políticos, por meio de manobras jurídicas ilegítimas, mas com aparência e verniz de legitimidade e legalidade” (Serrano; Magane, 2020).

No contexto das várias crises que caracterizam a era neoliberal (Santos, 2020) e do papel ativo do Estado na criação de ambiente favorável à proliferação de uma lógica mercadológica e concorrencial (Dardot, Laval, 2016; Wacquant, 2012), há um esvaziamento da esfera público-democrática (Brown, 2019), além do exercício de uma “violência conservadora”, uma força autoritária com intuito de implementar, manter e aprofundar o neoliberalismo por via de práticas que visam constituir a “mudança política inicial, adaptar a população ao mercado, rebaixar continuamente os custos do trabalho, desmontar direitos sociais, gerir a desigualdade e a pobreza, reprimir os que se mobilizam politicamente contra o neoliberalismo” (Andrade; Côrtes; Almeida, 2021, p. 3). Outras práticas são empregadas para governar setores populacionais percebidos ou como excedentes, improdutivos, perigosos, “corpos estilhaçados” ou como “vidas negativadas” (Butler, 2020; Mombaça, 2021).

De modo semelhante ao neoliberalismo e à operação interna — e intestina — das instituições e mecanismos estatais, distintos casos de guerras jurídicas ao redor do mundo demonstram um mesmo objetivo de preparar o ambiente social para o uso do direito como arma contra um inimigo que se pretende deslegitimar ou, inclusive, exterminar, a partir de pontos em comum, pautados por certa discricionariedade judicial em relação à escola da jurisdição, do enquadramento legal e do amplo uso de disseminação das informações — vazamento de casos —, em cumplicidade com setores da mídia (Zanin; Martins; Valim, 2019). Nesse cenário, situam-se aspectos dos conflitos sociais entre diferentes setores da sociedade brasileira na disputa pelo controle do Estado, que levaram a significativos efeitos na esfera público-política nacional, configurando o pano de fundo no qual a deposição de Dilma Rousseff da Presidência da República, a prisão do então ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva e a vitória do conservador Jair Bolsonaro constituem uma intrincada sequência relacionada a uma campanha difamatória, parte da estratégia de (re)tomada do poder.

Assim, nesse contexto, as noções de *máquina de guerra* e *lawfare* emergem como conceitos-chave para compreender as dinâmicas de resistência, captura e manipulação do poder. Através de uma análise que abrange desde jogos de estratégia até a manipulação do sistema jurídico, estudiosos como Gilles Deleuze, Félix Guattari, Achille Mbembe e os autores Alliez, Lazzarato, Sauvêtre, Laval, Guéguen e Dardot lançam luz sobre essas complexas relações.

A diferença principal entre a abordagem de Deleuze e Guattari e a de Alliez e Lazzarato reside no fato de que a primeira aborda a máquina de guerra como uma força social que busca resistir ao poder estabelecido e subvertê-lo, enquanto a segunda aborda a máquina de guerra como uma força que busca mobilizar e controlar as forças sociais em prol da acumulação de capital

O conceito de *máquina de guerra* tem ganhado destaque nas discussões acadêmicas e políticas, especialmente no contexto da guerra híbrida e das estratégias de dominação empregadas por atores estatais e não estatais. Neste artigo, centrado na discussão do caso Lula, apresenta-se parte da discussão empreendida em percursos investigativos mais amplos, que têm acompanhado modos e sentidos das mobilizações público-políticas em nosso país e no contexto latino-americano, com destaque para efeitos das injunções neoliberais entre nós. As tensões sociais, modulações das especificidades culturais dos diferentes grupos e disputas pelo controle do Estado são elementos considerados nos estudos do agir político. Neste artigo, a partir de ampla revisão bibliográfica de produção acadêmica de campos como a Sociologia Política, a Filosofia e a Ciência Política e de pesquisa documental de artigos de opinião, busca-se discutir as nuances e complexidades das máquinas de guerra, considerando as diversas dimensões em que elas operam, desde o campo militar até as esferas política, econômica e ideológica. Além disso, considerando a trajetória recente da política brasileira, apresenta-se uma análise da influência do fenômeno do *lawfare* nesse contexto, evidenciando como a instrumentalização do sistema jurídico pode ser empregada como uma arma de guerra. Por fim, reflete-se ainda sobre as formas de resistência e ação coletiva que emergem diante da captura exercida pelas máquinas de guerra, buscando compreender os espaços de contestação e as possibilidades de transformação social.

2 A MÁQUINA DE GUERRA NA CONTEMPORANEIDADE

No início do texto “Tratado de nomadologia: a máquina de guerra” (1997), do filósofo Gilles Deleuze e do psicanalista Félix Guattari, ambos franceses, é apresentada uma analogia utilizando dois jogos de estratégia, o xadrez e o *go*. Sobre o xadrez, o qual os próprios autores definem como um “jogo de Estado”, pois suas peças respondem a uma hierar-

quização e um ordenamento tático, seus movimentos e afrontamentos possíveis respondem a uma ordem anterior condicionante dos rumos possíveis do jogo. Os autores concluem que o xadrez, com todo o seu ordenamento belicoso e militarizado, opera como “efetivamente uma guerra, porém uma guerra institucionalizada, regrada, codificada, com um *front*, uma retaguarda, batalhas” (Deleuze; Guattari, 1997, p. 9).

Em contraste, o *go* operaria efetivamente como o que os autores chamam de *máquina de guerra*; o *go* é um jogo de tabuleiro criado na China, um dos jogos mais antigos existentes, e tem como objetivo ocupar o maior número de inserções; uma vez alocada, uma peça não pode ser movida, apenas retirada do tabuleiro quando cercada por peças adversárias perpendicularmente. Ambos os jogos diferem em suas potencialidades estratégicas e formas de efetivação de movimentos estratégicos (Deleuze; Guattari, 1997, p. 9).

As relações de poder atribuídas às peças em ambos os jogos são distintas: no *go*, as pedras podem sozinhas “aniquilar sincronicamente toda uma constelação, enquanto uma peça de xadrez não pode”; dessa forma, o *go* opera “uma guerra sem linha de combate, sem afrontamento e retaguarda, no limite, sem batalha: pura estratégia” (Deleuze; Guattari, 1997, p. 9). Quase uma tática de guerrilha, atacar e retirar-se, não necessariamente afrontar, ou não de forma direta, ocupar espaços em aberto, sem necessidade de mover-se para pontos predeterminados, distribuir-se sem necessariamente um ponto de chegada. Os autores complementam:

Espaço “liso” do *go* contra espaço “estriado” do xadrez. *Nomos* do *go* contra Estado do xadrez, *nomos* contra *polis*. É que o xadrez codifica e descodifica o espaço, enquanto o *go* procede de modo inteiramente diferente, territorializa-o e o desterritorializa (fazer do fora um território no espaço, consolidar esse território mediante a construção de um segundo território adjacente, desterritorializar o inimigo através da ruptura interna de seu território, desterritorializar-se a si mesmo renunciando, indo a outra parte...). Uma outra justiça, um outro movimento, um outro espaço-tempo (Deleuze; Guattari, 1997, p. 9-10).

A relação entre a dinâmica rizomática da máquina de guerra e a figura do nômade, a qual é referenciada pelos autores, é bastante imediata, visto que o nômade, no imaginário comum, também se move pelo espaço sem necessariamente um rumo predeterminado, assim transgredindo as grades predeterminadas dos dispositivos de controle estatal. A experiência livre de encontros conjunturais, porém efêmeros, é exatamente a lógica referenciada pelo anarquista estadunidense Hakim Bey, em sua apologia aos contraespaços enquanto dissidência com o próprio Estado, e na criação de espaços de refreamento do poder estatal, denominados de zonas autônomas temporárias, as quais operam com a mesma flexibilidade que a máquina de guerra de Deleuze e Guattari (Bey, 2018, p. 26).

A máquina de guerra de Deleuze e Guattari pode ser lida como um conceito referente a uma forma específica de organização social e política que opera de modo descentralizado e flexível, baseada na criatividade e na adaptação, em contraste com a ideia de uma máquina de Estado hierárquica e rígida. A máquina de guerra pode ser encarada como uma forma de resistência e de libertação, a ser utilizada por grupos minoritários ou dominados para enfrentar as forças do poder estabelecido (Bey, 2018, p. 26); porém, existem outras aplicações possíveis para essa mesma dinâmica.

Em termos mais diretos: Alliez e Lazzarato (2020) percebem que, diferentemente de Foucault, o qual, apesar da crítica ferrenha ao Estado, não se dissocia da territorialidade

produzida pelo sistema-mundo europeizado, no qual ocorre a guerra civil e as guerras totais, a inversão do aforismo de Clausewitz por Deleuze e Guattari considera as dinâmicas histórico-geográficas universais, o que é percebido pelos frequentes exemplos mitológicos de diversos pontos do mundo, conjuntamente com a adoção da figura do nômade, no volume 5 de *Mil platôs* (1997).

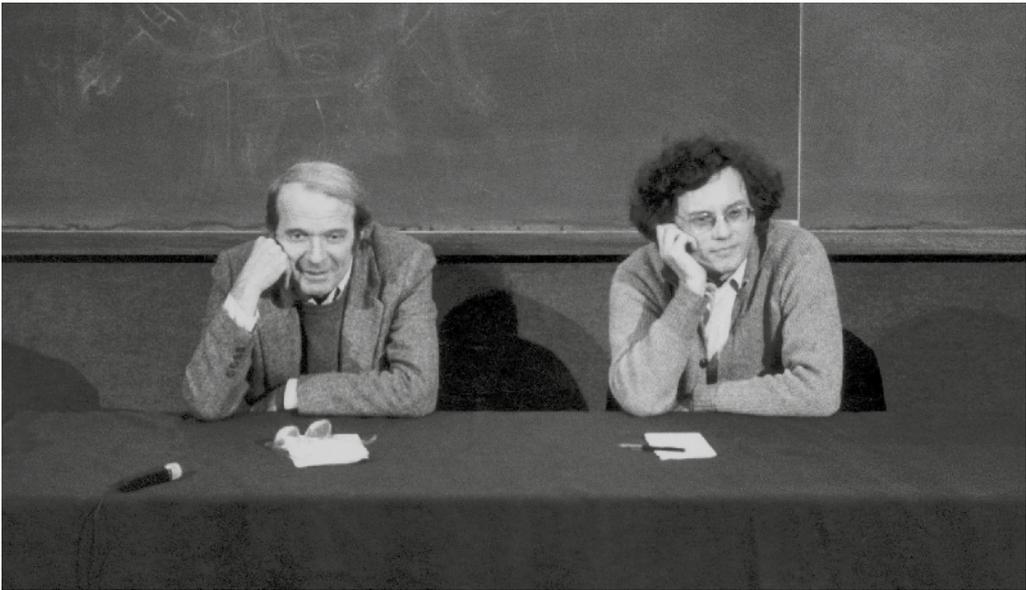
Como apresentado na analogia acima, Deleuze e Guattari distinguem entre a origem e a lógica dos aparelhos estatais e as dos agenciamentos da máquina de guerra, pois esta se relaciona a experiências exteriores e livres. Assim, apesar do nome, a máquina de guerra, herança nômade, “não tem por objeto a guerra. Ela só se define pela guerra no sentido de guerra contra o Estado” (Alliez; Lazzarato, 2020, p. 306). Para Alliez e Lazzarato, a máquina de guerra se refere à capacidade do capitalismo contemporâneo de mobilizar e controlar as forças sociais em seu próprio benefício. É argumentado que a lógica do capitalismo se baseia na de uma máquina de guerra, que mobiliza todos os aspectos da vida social — do trabalho à comunicação, da cultura à tecnologia — em prol da acumulação de capital (Alliez; Lazzarato, 2020, p. 312).

Assim, pode-se dizer que a diferença principal entre a abordagem de Deleuze e Guattari e a de Alliez e Lazzarato reside no fato de que a primeira aborda a máquina de guerra como uma força social que busca resistir ao poder estabelecido e subvertê-lo, enquanto a segunda aborda a máquina de guerra como uma força que busca mobilizar e controlar as forças sociais em prol da acumulação de capital. No entanto, em ambas as abordagens, a máquina de guerra é uma força social que busca mobilizar e transformar as relações sociais de forma radical.

Porém, a característica “polimórfica” e “difusa” da máquina de guerra e seu caráter móvel propiciam possíveis apropriações do Estado, ou até a transformação dele mesmo em uma máquina de guerra, como adverte Mbembe em sua análise das guerras contemporâneas, ao concluir que o direito de matar hodierno se estende aos exércitos regulares, e não somente, internamente, aos ordenamentos de Estado, ao monopólio legítimo do emprego da violência pelas forças policiais (Mbembe, 2018, p. 52-54).

O exemplo trazido por Mbembe é o das forças paramilitares do século XX ao longo do território africano, as quais surgem pela impossibilidade dos Estados de formarem uma estrutura de governança efetiva. Todo esse contexto se agrava na década de 1970 por força da fragmentação territorial e da crise monetária, as quais inviabilizam a constituição de um aparato de proteção estatal e de monopólio legítimo da violência. O novo agravamento na década de 1980 favorece o surgimento de redes transnacionais de milícias armadas, as quais o autor identifica como máquinas de guerra, que, conjuntamente com movimentos rebeldes, produzem uma territorialidade coesa e sofisticada, provocando diásporas e expropriação das populações locais, como no caso de Ruanda, trazido pelo autor (Mbembe, 2018, p. 58). Mbembe discorre:

Cada vez mais, a guerra não ocorre entre exércitos de dois Estados soberanos. Ela é travada por grupos armados que agem por trás da máscara do Estado contra os grupos armados que não têm Estado, mas que controlam territórios bastante distintos; ambos os lados têm como seus principais alvos as populações civis desarmadas ou organizações como milícias. Em casos nos quais dissidentes armados não tomaram completamente o poder do Estado, eles produzem partições territoriais, alcançando o controle sobre regiões inteiras pelo modelo feudal, especialmente onde existem depósitos minerais (Mbembe, 2018, p. 60).



Gilles Deleuze (esq.) e Félix Guattari (dir.) em palestra na França, em 1980

A máquina de guerra é, portanto, uma espécie de contrapoder que não busca conquistar e manter o poder, mas sim criar formas de vida e organização social. Deleuze e Guattari usam o conceito de máquina de guerra para opô-lo à lógica do Estado e do poder centralizado, que eles veem como uma força repressiva que limita as possibilidades de vida e liberdade. Por outro lado, Achille Mbembe usa o conceito de máquina de guerra de forma diferente. Em sua obra, ele se refere à máquina de guerra como um mecanismo de destruição e aniquilação em massa, usado historicamente para subjugar e dominar populações inteiras. Mbembe usa o conceito de máquina de guerra para analisar as dinâmicas da violência em conflitos armados, especialmente em conflitos coloniais e pós-coloniais.

Assim, enquanto Deleuze e Guattari usam o conceito de máquina de guerra em oposição ao poder centralizado e à criação produtiva, Mbembe o emprega para analisar as dinâmicas da violência em conflitos armados e as formas de dominação e destruição usadas pelos poderosos para subjugar populações inteiras. Embora ambos os usos possam ser entendidos como críticas aos dispositivos de poder, as aplicações são diferentes e refletem as preocupações teóricas distintas de cada autor. Ao contrário do Estado, que por vezes é capturado pela máquina de guerra, esta não precisa da burocracia e das polícias para afirmar-se. Alliez e Lazzarato afirmam que a guerra não está entre as funções régias estatais, assim, “é a captura do Estado pela máquina de guerra que faz a guerra passar a ser objeto de Estado” (Alliez; Lazzarato, 2020, p. 306).

A partir dessa perspectiva, a máquina de guerra aparece como uma forma de poder que busca expandir e manter o domínio sobre a sociedade, seja por meio da acumulação de capital (Alliez e Lazzarato) ou da violência e da morte (Mbembe). Infere-se a partir da interpretação de Alliez e Lazzarato (2020, p. 306) que a máquina de guerra é justamente o potencial marcial presente desde os impérios da Antiguidade, os quais foram apropriados pelo Estado, e passaram pela disciplinarização e uma territorialização, assumindo um papel de conter a guerra civil, assim como as ameaças externas da guerra total, sob limites buro-

cratizados estatais. Porém, existe na própria máquina de guerra um potencial igualmente insurrecionário e a possibilidade de ativação de demais máquinas de guerra no corpo social, como previsto por Bey (2018). É possível perceber outras dinâmicas, segundo as quais a máquina de guerra captura o Estado não apenas pela violência de milícias paramilitares, mas conforme dispositivos jurisdicionais estatais de democracias liberais.

Deleuze e Guattari discutem em “Os aparelhos de captura”, capítulo de *Mil platôs*, volume 5, as formas como o Estado e outras instituições sociais buscam capturar as forças sociais que atuam em oposição ao poder estabelecido, transformando-as em uma ordem regulada e controlada pelo poder. Em contraposição à máquina de guerra, o Estado se caracteriza pela imobilidade, pela rigidez e pela necessidade de controle centralizado. Assim, o direito pode ser entendido como forma de apropriação da máquina de guerra pelo Estado. Isso ocorre porque o direito é uma instituição que busca fixar e codificar as relações sociais, a fim de garantir a estabilidade e a continuidade do poder estatal. O direito é uma forma de imobilizar e controlar as forças sociais, transformando-as em um sistema regulado e controlado pelo Estado.

3 LAWFARE COMO MÁQUINA DE GUERRA

A forma contemporânea de captura ocorre dentro do Estado democrático de direito, fazendo ruir seus alicerces e respaldando-se nos dispositivos jurídicos, e é nesse campo que se travam inúmeras batalhas na contemporaneidade, como percebido por Sauvêtre, Laval, Guéguen e Dardot no capítulo intitulado “O direito como máquina de guerra neoliberal” (Sauvêtre et al., 2021, p. 263). De acordo com os autores, a guerra não é única nem apenas militar, “ela atravessa todos os campos, todas as instituições, todos os discursos”. Isso se daria justamente por seu caráter eminentemente social, por ela ser “constitutiva das relações de poder, parte de formas de repressão exercidas pelos dominantes e formas de resistência e de revolta dos dominados. O direito é simultaneamente campo e instrumento de guerra” (Sauvêtre et al., 2021, p. 264).

Um dos principais marcos dessa nova forma de guerra seria o *lawfare* (guerra do direito), conceito pela primeira vez empregado em 1975, em um texto de John Carlson e Neville Yeomans, referindo-se a “um uso estratégico do direito destinado a criar efeitos similares àqueles tradicionalmente procurados em uma ação militar convencional” (Sauvêtre et al., 2021, p. 269).

Estabelecendo como fim a eliminação ou neutralização de adversários, no campo político a guerra do direito assume uma faceta difusa, pois, com o verniz de normalidade judicial, serve-se dos dispositivos jurídicos para subverter a ordem legal. O resgate de tal conceito foi realizado por Rafael Valim, um dos advogados do atual presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, o qual foi vítima de manobras jurídicas em um dos casos mais exemplares de *lawfare* da história recente, segundo Sauvêtre et al. (2021, p. 269)

O caso brasileiro remonta ao ano de 2016, quando ocorreu “um golpe parlamentar de Estado contra Dilma Rousseff” (Sauvêtre et al., 2021, p. 277), eleita em 2014 como mandatária sequencialmente aos dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva. Segundo os autores, sob um pretexto baseado na constatação de manobras contábeis usuais, com a utilização de bancos públicos para pagamento de contas que foram recusadas pelo Tribunal de Contas da União, interpretando-se como ilegais procedimentos como empréstimos de bancos públi-

cos, o processo de impeachment foi para o Congresso Nacional, onde o argumento foi mantido, e um massacre de reputação ocorreu subsequentemente. Tal “constitucionalização sem precedentes na história do Brasil não deixa de atingir os sistemas de educação e de saúde. A estratégia da guerra do direito foi aqui colocada diretamente a serviço dos objetivos do neoliberalismo.” (Sauvêtre *et al.*, 2021, p. 277).

Porém, o *lawfare* progrediu para a próxima fase, de proteção da agenda neoliberal, uma vez que, após a destituição de Dilma Rousseff, os atores políticos situados à direita passaram a trabalhar pela inegibilidade de Lula, visando à eleição de 2018, sendo esse um dos exemplos nítidos de interferência judicial em processos eleitorais recentes, como afirmam os autores:

Custosas financeira e politicamente, as intervenções, que tencionavam interromper ou negar o processo democrático, tornam-se inúteis se o efeito político-estratégico desejado pode ser obtido pelas formas legais. É o caso quando o processo judicial pode “corromper” o processo eleitoral democrático, principal vitrine do “liberalismo”, desqualificando os potenciais candidatos, destituindo os responsáveis de seus cargos ou modificando as condições de expressão pluralista do corpo eleitoral. Os procedimentos judiciais permitem, assim, contornar o risco político da “soberania popular” (Sauvêtre *et al.*, 2021, p. 269).

Dessa forma, os golpes militares tradicionais das décadas passadas na história brasileira e na América Latina foram substituídos por um processo com aparência de normalidade jurídica. Os casos de Lula e Allende apresentam equivalências reais, as quais são específicas de seus contextos histórico-geográficos. A autonomia crescente do Judiciário e da Polícia Federal no Brasil durante os governos de Lula e Dilma (ambos do Partido dos Trabalhadores — PT —, de centro-esquerda e a mais forte corrente do espectro progressista no país) acaba por “atingir um limiar de isolamento burocrático que permitirá agir politicamente em seu próprio nome” (Sauvêtre *et al.*, 2021, p. 275).

Ativou-se assim uma máquina de guerra que capturou o Estado para forçar uma redistribuição de forças, a qual ganhou rosto com a operação Lava Jato, que, iniciada em 2014 “pelo juiz Sergio Moro, forneceu o quadro dessa nova ofensiva” (Sauvêtre *et al.*, 2021, p. 277). Importante salientar que, após inviabilizar a candidatura de Lula em 2018, Sergio Moro abandonou a magistratura e tornou-se ministro da Justiça do governo de Jair Messias Bolsonaro, representante da extrema direita e principal beneficiário do crepúsculo do campo progressista brasileiro; atualmente senador da República, Sergio Moro permanece sendo ativamente uma voz de oposição no terceiro mandato de Lula.

O *lawfare* sofrido por Lula expôs diversos indícios que remetiam a uma conspiração que teria o objetivo de restaurar o protagonismo estratégico das velhas oligarquias políticas

Os golpes militares tradicionais das décadas passadas na história brasileira e na América Latina foram substituídos por um processo com aparência de normalidade jurídica

e econômicas do país. Infere-se a partir da perspectiva dos autores um fenômeno nomeado como “perversão neoliberal do Estado de direito” (Sauvêtre et al., 2021, p. 278-279). Tal fenômeno ocorreria a partir da expansão na sociedade da forma-empresa, descrita por Foucault em *Nascimento da biopolítica* (1979), momento em que teria havido a implicação direta de instituições judiciárias para a mediação dos conflitos entre empresas, com destaque para a ação jurídica, parte integrante dessa nova lógica que então se instaura. Assim, ao passo que os partidos políticos nas sociedades contemporâneas assumem um estatuto empresarial, surgem “partidos-empresas que tornam necessário o recurso crescente de arbitragem do Judiciário” (Sauvêtre et al., 2021, p. 280).

Os autores concluem que “o Estado de direito privado requer uma judicialização de toda a sociedade” (Sauvêtre et al., 2021, p. 277). Dessa forma, a instrumentalização do direito é a consequência direta do aprofundamento da sociedade-empresa, o que levou à crescente judicialização de processos políticos e trouxe a guerra civil para o âmbito da institucionalidade estatal. O golpe contra o presidente chileno Salvador Allende, em 1973, o processo de impeachment de Dilma Rousseff, em 2016, e a prisão do ex-presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva, em 2018, apresentam algumas semelhanças em termos de táticas políticas utilizadas pelos setores conservadores e de direita para consolidar seu poder e controle sobre o Estado.

O golpe contra Allende, liderado pelo general Pinochet com suporte dos Estados Unidos e da elite chilena, foi motivado pela insatisfação com as políticas de esquerda de seu governo, e precedido por campanhas midiáticas de deslegitimação e ações de sabotagem econômica. No Brasil, setores da elite e da mídia lideraram acusações de corrupção e lavagem de dinheiro contra Lula, relacionadas ao escândalo difundido pela Lava Jato. Essas acusações, controversas quanto à consistência e motivações políticas, resultaram na condenação e prisão de Lula, impossibilitando-o de concorrer às eleições presidenciais de 2018, vencidas por Jair Bolsonaro.

Um ponto defendido pelo cientista político brasileiro Luiz Felipe Miguel é de que Lula teria sido “vítima de seu próprio êxito” (Miguel, 2018, p. 16). Nesse mesmo texto, “A democracia à beira do abismo”, prefácio da primeira edição do livro *A verdade vencerá: o povo sabe por que me condenam* (2018), de autoria do próprio presidente Luiz Inácio Lula da Silva, Miguel chama a atenção para as técnicas de comunicação da grande mídia, que teriam projetado a imagem de Lula como um radical de esquerda, o que se choca frontalmente com a sua trajetória de conciliador político em seus dois mandatos anteriores (Miguel, 2018, p. 16).

O autor segue argumentando que o PT tem sua história umbilicalmente relacionada à redemocratização brasileira e não teria representado um risco real à institucionalidade no Brasil. A percepção de risco para o ordenamento neoliberal relacionada a Lula teria origem nas políticas de cunho social efetivadas entre as gestões de 2003 e meados de 2016, anteriormente, portanto, à deposição da então presidenta Dilma Rousseff. Ressalva-se, entretanto, que essas medidas foram respaldadas por uma base parlamentar heterogênea e mediante acordos que escapavam às diretrizes programáticas da esquerda, o que indica certo caráter democrático do governo petista no que diz respeito à capacidade de negociação, articulação política e construção de consensos, ainda que, concomitantemente, represente também consonância com a democracia oligárquica brasileira (Miguel, 2018, p.18).

O acirramento de forças numa lógica de guerra levou a institucionalidade brasileira a limites nunca tensionados dessa forma. Outro indicativo da prática de lawfare foi a série

Foto: Roque de Sá/Agência Senado



Após julgar processos ilegítimos contra Lula, o juiz Sergio Moro tornou-se ministro da Justiça no governo Bolsonaro

de reportagens realizadas por Glenn Greenwald, vencedor do Prêmio Pulitzer de Jornalismo por seu trabalho relativo ao caso de Edward Snowden¹. A chamada Vaza Jato foi uma série de reportagens publicadas pelo site Intercept Brasil, em parceria com outros veículos de comunicação, que expôs conversas privadas entre membros da operação Lava Jato e uma investigação sobre corrupção na Petrobras e em outros setores do governo brasileiro.

As conversas revelaram uma série de comportamentos inadequados e possíveis irregularidades por parte dos investigadores, incluindo a suspeita de que eles teriam agido com motivações políticas, conspirando contra alguns políticos e interferindo na eleição presidencial de 2018. As reportagens da Vaza Jato foram baseadas em um arquivo de mensagens vazadas enviado por uma fonte anônima. As conversas envolviam principalmente o então juiz federal Sergio Moro, que era o responsável pela condução dos processos da Lava Jato na época, e o coordenador da força-tarefa da operação, Deltan Dallagnol.

As reportagens também revelaram a participação de outros membros da equipe da Lava Jato, assim como de autoridades do Judiciário e do Ministério Público. A Vaza Jato gerou grande repercussão no Brasil e no mundo, levantando dúvidas sobre a conduta dos investigadores e sobre a imparcialidade da Lava Jato como um todo. A divulgação das conversas levou à abertura de investigações a respeito de autoridades brasileiras e gerou controvérsia sobre o papel do jornalismo na exposição de informações sensíveis. Mais tarde, tais

¹ Edward Snowden foi um funcionário da Agência de Segurança Nacional (NSA) dos Estados Unidos que, em 2013, divulgou informações confidenciais sobre os programas de vigilância em massa da NSA. As informações reveladas por Snowden incluíam detalhes sobre a coleta de dados pessoais de cidadãos estadunidenses e estrangeiros sem mandados judiciais e a espionagem de líderes mundiais por parte dos Estados Unidos. A divulgação das informações por Snowden gerou grande controvérsia nos Estados Unidos e em todo o mundo, levantando questões sobre a privacidade, a segurança nacional e a liberdade de expressão. Snowden enfrentou acusações criminais nos Estados Unidos e vive exilado na Rússia desde então. Algumas pessoas consideram Snowden um herói da privacidade e da liberdade de expressão, enquanto outras o veem como um traidor da segurança nacional. O caso Snowden continua sendo um ponto de debate e discussão na sociedade e na política em todo o mundo.

O *lawfare* é uma consequência direta do aprofundamento da sociedade-empresa, em que o direito é instrumentalizado em prol da acumulação de capital. A judicialização da política e a instrumentalização do direito visam manipular o sistema jurídico em benefício de interesses políticos e econômicos, levando a uma guerra civil no âmbito da institucionalidade estatal

fatos colaboraram para o anulamento do julgamento de Lula, tornando-o novamente elegível e abrindo caminho para sua vitória presidencial em outubro de 2022.

Durante o período em que esteve preso, Lula concedeu diversas entrevistas que demonstravam consciência da tese de ocorrência de *lawfare* em seu caso. Em entrevista concedida em fevereiro de 2018 aos jornalistas Juca Kfourri, Maria Inês Nassif e Gilberto Maringoni, este também professor de Relações Internacionais na Universidade Federal do ABC (UFABC), no texto intitulado “Lula por Lula”, que abre o livro *A verdade vencerá: o povo sabe por que me condenam*, Lula diz incisivamente: “A lei é feita para ser interpretada corretamente, não para ser interpretada politicamente.” Além disso, ele demonstra a percepção a respeito da leitura de golpe de Estado em uma democracia liberal, na qual, segundo o próprio Lula, “civilizaram o golpe, modernizaram o golpe” (Lula da Silva, 2018, p. 47-96).

As medidas neoliberais implementadas durante as administrações do Partido dos Trabalhadores evidenciam contradições nos períodos de governo. Reconhece-se que essas práticas não alcançaram a intensidade das gestões anteriores ou subsequentes, mas é imprudente ignorar sua existência durante a era petista (Tárabola, 2016). Tal panorama remonta ao histórico reconstituído pelo filósofo Marcos Nobre, segundo o qual uma comparação entre as manifestações populares de 1984, 1992 e 2013 indica que esta mais recente pode ser caracterizada por ter atingido mais rapidamente suas metas iniciais, resultando em uma resposta política emblemática. As características apartidárias e horizontais desses protestos da década anterior apresentaram desafios para os políticos em termos de identificar uma entidade clara para negociação; dessa forma, tais eventos ilustraram a desconexão entre a democracia institucional e as demandas da sociedade civil, evidenciando o impacto potencial da representação social na política (Nobre, 2013).

Nobre (2013) também sugere, em *O imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma*, que a democracia autêntica transborda o aparato político formal para envolver a cultura política e as relações diárias. O autor investiga o controle exercido

pelo sistema político sobre uma sociedade desigual, por meio de um exame da jornada política brasileira ao longo das últimas três décadas. Tal período teria sido marcado pela redução de desigualdades, especialmente de renda e poder, mas de forma moderada, sob a tutela da elite política da era militar durante o processo de redemocratização.

Seguindo essa linha, a obra de Nobre explora o papel do PMDB na consolidação de uma cultura política durante o período de redemocratização. Essa cultura, definida por uma maioria legislativa robusta e resistência à admissão de novos membros, moldou os principais partidos políticos pós-redemocratização (Nobre, 2013; Tarábola, 2016). Lula é destacado como um personagem que conseguiu navegar nesse ambiente, garantindo representação para grupos historicamente marginalizados. No entanto, há um custo advindo da adoção de uma cultura política menos democrática em troca da redução das desigualdades socioeconômicas (Tarábola, 2016).

Pode-se entender o caráter antineoliberal com que o lulismo passa a ser percebido, segundo o cientista político André Singer na obra intitulada *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*, pois o período de Lula à frente do Executivo é analisado levando-se em conta as mudanças implementadas, incluindo políticas redistributivas de renda, crescimento econômico e redução da pobreza. Essas transformações resultaram em um reposicionamento eleitoral dos segmentos sociais mais desfavorecidos, culminando no apoio significativo a Lula na eleição de 2006. Essa perspectiva social reflete a expectativa desses eleitores diante de um líder comprometido com a redução das disparidades socioeconômicas, o que situa Lula em posição de rivalidade com os preceitos tradicionais do neoliberalismo (Singer, 2012).

Compreende-se, assim, que a cooptação do PT pelo aparato dominante manteve preservado o sentido popular de que foi investido pelos setores que se identificavam com as pautas progressistas, o que auxiliou na perpetuação da institucionalidade no discurso de grande parte da esquerda brasileira. Tal dinâmica limita a possibilidade de transformação sociopolítica substancial e solidifica a preeminência da prática da coalizão, a qual de fato se conforma às práticas neoliberais (Tarábola, 2016).

De acordo com alguns analistas, partidos hegemônicos que se identificam como representantes da esquerda institucional, como o PT no Brasil, podem restringir a influência e relevância dos movimentos de esquerda autênticos que surgem das bases sociais. A suposta representação de esquerda desses partidos é questionada, como também ocorre com partidos socialistas na Europa, o Labour Party britânico e o Partido Democrata dos EUA. No atual cenário político, até mesmo governos social-liberais não conseguem satisfazer os interesses corporativos, o que leva a uma maior incorporação de práticas neoliberais, incluindo o *lawfare*, às estruturas de governos republicanos, exemplificada pelo caso brasileiro (Horta; Freire; Siqueira, 2012, p. 124).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa aponta para a forma contemporânea de captura que ocorre no Estado democrático de direito por meio do *lawfare*. Tal nova forma de guerra consiste na utilização estratégica do direito para criar efeitos similares aos de uma ação militar, temática que demanda novas investigações e atualizações no cenário contemporâneo. Os casos de Lula no Brasil e de Allende no Chile demonstram táticas políticas utilizadas pelos setores

conservadores e de direita para consolidar seu poder, incluindo a deslegitimação de líderes progressistas e a interferência em processos eleitorais, cada qual seguindo as tendências de aceitabilidade geopolíticas de seu respectivo momento histórico.

O *lawfare* é uma consequência direta do aprofundamento da sociedade-empresa, em que o direito é instrumentalizado em prol da acumulação de capital. A judicialização da política e a instrumentalização do direito visam manipular o sistema jurídico em benefício de interesses políticos e econômicos, levando a uma guerra civil no âmbito da institucionalidade estatal. Esses resultados vão ao encontro da hipótese de que a máquina de guerra, no contexto do *lawfare*, é uma forma descentralizada e flexível de organização social e política que pode ser ativada para resistir ao poder estabelecido ou controlá-lo.

Tal reflexão encontra sustentação no texto “Tratado de nomadologia: a máquina de guerra”, de Deleuze e Guattari, pela analogia entre dois jogos de estratégia, xadrez e *go*, para discutir a noção de máquina de guerra. No xadrez, as peças são codificadas e respondem a uma ordem hierárquica e tática, enquanto no *go* as peças são anônimas e não possuem propriedades intrínsecas. Os autores argumentam que o xadrez representa uma guerra institucionalizada, que por vezes tende a imprimir uma noção a-histórica, ao se desconsiderarem as diferentes condicionantes político-sociais do contexto no qual se está inserido, fechando-se a regras e codificações, enquanto o *go* simboliza uma máquina de guerra que opera com uma estratégia de ocupação de espaços.

A máquina de guerra é vista como uma forma descentralizada e flexível de organização social e política, em contraste com o Estado hierárquico e rígido. Ela pode ser uma força de resistência e libertação utilizada por grupos minoritários para enfrentar o poder estabelecido. No entanto, também pode ser capturada pelo Estado e usada em prol da acumulação de capital. Alliez e Lazzarato ampliam essa concepção, argumentando que a lógica do capitalismo contemporâneo deriva de uma forma de máquina de guerra que mobiliza e controla as forças sociais em benefício da acumulação de capital. Essa lógica se baseia na mobilização de todos os aspectos da vida social, desde o trabalho até a cultura e a tecnologia, para a promoção e ampliação do capital.

Além disso, a máquina de guerra pode ser ativada de diferentes maneiras. Mbembe discute como as milícias paramilitares na África utilizam a máquina de guerra para controlar territórios e expropriar populações. Ele argumenta que a guerra contemporânea não ocorre apenas entre exércitos de Estados soberanos, mas também por intermédio de grupos armados que buscam controlar territórios e atacam populações civis. No contexto brasileiro, o conceito de máquina de guerra também pode ser aplicado ao *lawfare*, uma guerra do direito destinada a criar efeitos similares aos de uma ação militar. No caso do atual presidente brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva, o *lawfare* foi usado para deslegitimar sua imagem e impedir sua participação nas eleições presidenciais de 2018.

A judicialização da política e a instrumentalização do direito são estratégias utilizadas para manipular o sistema judicial em benefício de interesses políticos e econômicos. Assim como a máquina de guerra em Mbembe, o *lawfare* busca o enfraquecimento ou a derrota do adversário, utilizando-se de táticas e estratégias que visam à desestabilização e deslegitimação do oponente. O *lawfare* também se baseia em uma lógica estratégica, que busca a maximização dos efeitos políticos da utilização do sistema jurídico.

Embora partilhe certas qualidades com a máquina de guerra clássica, a prática do *lawfare* consiste na utilização estratégica do direito para objetivos políticos. Esse tipo de po-

Discursos e práticas de responsabilização individual, juntamente com a modelagem de futuros e de aspirações para a juventude, fortalecem a naturalização do punitivismo e do autoritarismo no gerenciamento das desigualdades estruturais brasileiras. Isso resulta no esvaziamento das instâncias representativas, na limitação da imaginação política, na criminalização das forças contra-hegemônicas, e reforça a prevalência da lógica neoliberal na gestão da vida

der descentralizado e flexível pode ser usado tanto para a resistência quanto para o controle e subjugação de populações, estando sujeito à captura pelo Estado. A compreensão desse fenômeno é vital para analisar as atuais dinâmicas sociais, políticas e jurídicas brasileiras. Nessa esfera, uma “governabilidade de exceção” tende a se tornar constante, influenciando os processos de socialização através da disseminação de informações e projetos educacionais. Paralelamente, discursos e práticas de responsabilização individual, juntamente com a modelagem de futuros e de aspirações para a juventude, fortalecem a naturalização do punitivismo e do autoritarismo no gerenciamento das desigualdades estruturais brasileiras. Isso resulta no esvaziamento das instâncias representativas, na limitação da imaginação política, na criminalização das forças contra-hegemônicas, e reforça a prevalência da lógica neoliberal na gestão da vida.

* Mestre em Educação no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de São Carlos (PPGED-UFSCar), *campus* Sorocaba, com bolsa Capes.

** Doutor em Sociologia da Educação pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (Feusp). É docente e pesquisador da Feusp no Departamento de Filosofia da Educação e Ciências da Educação (EDF) e do Programa de Pós-Graduação em Educação. Docente no Programa de Pós-Graduação em Educação da UFSCar, *campus* Sorocaba.

► Texto recebido em 3 de maio de 2023; aprovado em 27 de junho de 2023.

Referências bibliográficas

- ALLIEZ, Éric; LAZZARATO, Maurizio. **Guerras e capital**. Tradução Pedro Paulo Pimenta. São Paulo: Ubu, 2020.
- ANDRADE, Daniel Pereira; CÔRTEZ, Mariana; ALMEIDA, Silvio. Neoliberalismo autoritário no Brasil. **Caderno CRH**, v. 34, p. 1-25, e021020, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v34i0.44695>. Acesso em: 12 abr. 2022.
- BEY, Hakim. **TAZ**: zonas autônomas temporárias. Tradução Alexandre Barbosa de Souza. São Paulo: Venetta, 2018.
- BRINGEL, Breno; SPOSITO, Marília Pontes. Apresentação do dossiê. **Educação & Sociedade**, v. 41, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES.238520>. Acesso em: 18 ago. 2020.
- BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo**: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente. Tradução Mario A. Marino, Eduardo Altheman C. Santos. São Paulo: Politeia, 2019.
- BUTLER, Judith et al. Em perigo/perigoso: racismo esquemático e paranoia branca. **Educação e Pesquisa**, v. 46, p. 1-10, 2020. Disponível em: www.revistas.usp.br/ep/article/view/186985. Acesso em: 28 jul. 2023.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução Mariana Echalar. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.
- DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. **Mil platôs**. São Paulo: Editora 34, 1997. v. 5.
- HORTA, José Luiz Borges; FREIRE, Thales Monteiro; SIQUEIRA, Vinicius de. A era pós-ideologias e suas ameaças à política e ao Estado de direito. **Confluências**, Niterói, v. 14, n. 2, p. 120-133, dez. 2012.
- KITTRIE, Orde F. **Lawfare**: law as weapon of war. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- LULA DA SILVA, Luiz Inácio. **A verdade vencerá**: o povo sabe por que me condenam. São Paulo: Boitempo, 2018.
- MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. Tradução Renata Santini. 2. ed. São Paulo: N-1 Edições, 2018.
- MIGUEL, Luis Felipe. A democracia à beira do abismo. In: SILVA, Luiz Inácio Lula da. **A verdade vencerá**: o povo sabe por que me condenam. São Paulo: Boitempo, 2018. p. 11 - 23.
- MOMBAÇA, Jota. **Não vão nos matar agora**. Rio de Janeiro: Cobogó, 2021.
- NOBRE, Marcos. **Imobilismo em movimento**: da abertura democrática ao governo Dilma. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- NOBRE, Marcos. Introdução. In: _____.; TERRA, Ricardo. **Direito e democracia**: um guia de leitura de Habermas. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 15-36.
- ROMANO, Silvina María (Comp.). **Lawfare**: guerra judicial y neoliberalismo em América Latina. Buenos Aires: Mármol Izquierdo, 2019.
- SANTOS, Boaventura de Souza. **A cruel pedagogia do vírus**. São Paulo: Boitempo, 2020.
- SAUVÊTRE, Pierre et al. **A escolha da guerra civil**: uma outra história do neoliberalismo. Tradução Márcia Pereira Cunha. São Paulo: Elefante, 2021.
- SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto; MAGANE, Renata Possi. A governabilidade de exceção permanente e a política neoliberal de gestão dos indesejáveis no Brasil. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 7, n. 2, p. 517-547, maio 2020.
- SINGER, André. **Os sentidos do lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- SORJ, Bernardo; MARTUCELLI, Danilo. **El desafío latinoamericano**: cohesión social y democracia. Buenos Aires: Siglo XXI, 2008.
- TARÁBOLA, Felipe de Souza. **Aspirantes**: desafios de estudantes da USP egressos de escolas públicas no contexto do novo tensionamento político-social brasileiro. 2015. 424 f. Tese (Doutorado em Educação) — Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.
- WACQUANT, Lôic. Três etapas para uma antropologia histórica do neoliberalismo realmente existente. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 66, p. 505-18, 2012.
- ZANIN, Cristiano; MARTINS, Valeska Teixeira Zanin; VALIM, Rafael. **Lawfare**: uma introdução. São Paulo: Contracorrente, 2019.

Velhas narrativas, velhas estratégias, novos bloqueios

A antiga CPMI da Terra e a nova CPI do MST

Old narratives, old strategies, new obstacles

The former Joint Parliamentary Committee of Investigation (CPMI) on land issues and the new CPI on the MST

Alexandre de Freitas Carpenedo*

Roberta Camineiro Baggio**

► DOI: <https://doi.org/10.4322/principios.2675-6609.2023.168.012>

Foto: Matheus Alves



Militantes e assentados protestam contra diligência da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que busca atacar o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). A diligência verificou as atividades no assentamento Jacy Rocha, localizado no município do Prado, extremo sul da Bahia

RESUMO

O presente artigo objetiva realizar uma análise comparativa entre a CPMI da Terra e a atual CPI do MST. Verificando semelhanças e diferenças entre ambos os procedimentos, busca-se fornecer um prognóstico sobre os possíveis desdobramentos e impactos desse movimento parlamentar que pode ser considerado como um dos primeiros grandes desafios do novo governo. Por meio das estratégias adotadas na Comissão Mista de 2003, realiza-se um prognóstico dos resultados esperados pela atual CPI, bem como dos bloqueios às políticas de reforma agrária que podem dela surgir. Assim, o estudo é dividido em três partes. Na primeira, faz-se uma análise geral da CPMI da Terra, de seus objetivos (os oficiais e os verdadeiros) e das estratégias adotadas pela bancada ruralista para silenciar vozes dissonantes e, ao fim, deslegitimar os movimentos sociais de luta pela terra. A segunda destina-se à análise da CPI do MST e dos atos até agora praticados, a partir de uma comparação com a CPMI constituída há 20 anos. A terceira parte busca, a partir da repetitividade das narrativas e estratégias adotadas pela representação congressional oligárquica, trazer um prenúncio sobre o que se pode esperar da atual CPI. O trabalho adota a metodologia jurídico-prospectiva de pesquisa, e é baseado em análise empírica documental e revisão bibliográfica. Conclui-se que a CPI do MST deve ter resultados semelhantes aos da CPMI da Terra, o que, somado à forte organização da bancada ruralista, mostra que a implementação de uma reforma agrária efetiva será desafiadora ao atual governo.

Palavras-chave: Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Terra. Comissão Parlamentar de Inquérito do MST. Representação congressional oligárquica. Reforma agrária.

ABSTRACT

This article aims to compare the CPMI on land issues (Joint Parliamentary Committee of Investigation) and the current CPMI on the MST. By verifying similarities and differences between both procedures, we intend to provide a prognosis on the possible consequences and impacts of this parliamentary movement, which can be considered one of the greatest challenges of the new government. Through the strategies adopted in the 2003 Joint Parliamentary Committee, a forecast of the expected results of the current CPI (Parliamentary Committee of Investigation) can be made, as well as of the obstacles to agrarian reform policies that may arise from it. The study is presented into three parts. In the first one, we develop a general analysis of the CPMI on land, its objectives, and the strategies adopted by the rural caucus to silence dissonant voices and, eventually, delegitimize the social movements regarding the fight for land. The second part analyzes the CPI on the MST and the acts practiced so far, based on a comparison with the CPMI performed 20 years ago. The last part tries, through analyzing the repetitiveness of the narratives and strategies adopted by the oligarchic congressional representation, to foresee what can be expected from the current CPI. This article uses a prospective research approach based on empirical document analysis and a bibliographic review. Finally, we conclude that the CPI on the MST should have similar results to those of the CPMI on land issues, which, along with the strong organization of the rural caucus, shows that implementing an effective agrarian reform will be challenging for the current government.

Keywords: Joint Parliamentary Committee of Investigation on land inquiry. Parliamentary Committee of Investigation on the MST. Oligarchic congressional representation. Agrarian reform.

1 INTRODUÇÃO

O ano de 2003 simbolizou uma importante ruptura na histórica política brasileira. De forma inédita, um candidato que dialogava com os movimentos sociais era eleito. Em 500 anos, era a primeira vez que uma proposta progressista de governo ditaria os rumos do país, para a preocupação, dentre outras categorias, das velhas oligarquias rurais, cujos privilégios eram historicamente garantidos pelo Estado.

Assim, nesse mesmo ano, com o claro propósito de criar um espaço de oposição às políticas sociais (em particular, às agrárias), foi criada a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) da Terra. O desenvolvimento da CPMI evidenciou que os parlamentares responsáveis pela sua criação nunca quiseram “investigar” coisa alguma: desde o início, seu objetivo, além de servir de oposição ao governo Lula, era criar condições que pudessem

O ano de 2023 também é auspicioso na questão agrária. Depois de mais de seis anos em absoluto abandono, tal discussão pôde voltar à pauta das políticas públicas. Novamente, assim como o ocorrido há 20 anos, a representação congressional das oligarquias do campo — hoje materializada na Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), face formal da “bancada ruralista” — rapidamente se organiza para bloquear quaisquer políticas de reforma agrária que possam ser pensadas para a legislatura recém-iniciada. Mais uma vez, a estratégia é a mesma: a utilização de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), integralmente articulada por ruralistas, e com propósitos idênticos aos da CPMI da Terra, ou seja, a deslegitimação dos movimentos sociais de luta pela democratização do acesso à terra e, ao fim, da própria reforma agrária

deslegitimar qualquer política de reforma agrária no Brasil. A estratégia consistia em atacar o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST), um dos principais defensores da luta pela terra, acusando-o de incentivar a violência e de apropriar-se indevidamente de recursos públicos, com o intuito de deslegitimar e desacreditar as próprias políticas de reestruturação fundiária (Sauer; Souza; Tubino, 2006).

Nessa mesma lógica, sua conclusão representou um dos episódios mais lamentáveis na oposição à luta pela democratização fundiária, mas que ao mesmo tempo ilustra bem a estratégia de pressão e de silenciamento de vozes dissonantes, tão repetidamente utilizada pelos setores de representação oligárquica do Congresso Nacional. Em 2005, os ruralistas conseguiram derrotar o relatório final apresentado pelo relator da CPI e aprovar outro de acordo com os seus interesses. O relator oficial da comissão, deputado federal João Alfredo Telles Melo (à época no PT, hoje no Psol-CE), elaborou um documento que fazia um diagnóstico detalhado da questão agrária no Brasil e apontava a reforma agrária como uma provável solução para o quadro de violência e desigualdade social no campo. O relatório também apresentava sugestões para que a Constituição Federal fosse cumprida e a terra democratizada. A bancada ruralista, maioria na comissão, reagiu ao documento apresentado pelo deputado João Alfredo e aprovou um texto alternativo, elaborado pelo também deputado federal Abelardo Lupion (PFL-PR), que criminalizava os movimentos sociais, preservava o patronato rural e classificava a ocupação de terra improdutiva como “ato terrorista”.

Outrossim, o ano de 2023 também é auspicioso na questão agrária. Depois de mais de seis anos em absoluto abandono, tal discussão pôde voltar à pauta das políticas públicas. Novamente, assim como o ocorrido há 20 anos, a representação congressual das oligarquias do campo — hoje materializada na Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), face formal da “bancada ruralista” — rapidamente se organiza para bloquear quaisquer políticas de reforma agrária que possam ser pensadas para a legislatura recém-iniciada. Mais uma vez, a estratégia é a mesma: a utilização de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), integralmente articulada por ruralistas, e com propósitos idênticos aos da CPMI da Terra, ou seja, a deslegitimação dos movimentos sociais de luta pela democratização do acesso à terra e, ao fim, da própria reforma agrária.

Desse modo, o presente artigo tem como objetivo realizar uma análise comparativa entre a CPMI da Terra e a atual CPI do MST. Verificando semelhanças e diferenças entre ambos os procedimentos, busca-se fornecer um prognóstico sobre os possíveis desdobramentos e impactos que podem surgir a partir desse movimento parlamentar o qual pode ser considerado um dos primeiros grandes desafios do novo governo. O artigo examinará narrativas, estratégias e bloqueios políticos utilizados pela CPMI da Terra, bem como sua relação com a política de reforma agrária e o desenvolvimento do direito de acesso à terra no Brasil. A partir dessas reflexões, serão feitas projeções sobre o que se pode esperar da CPI do MST em termos de bloqueios nas questões relacionadas aos movimentos sociais e à luta pela reforma agrária no país.

Além disso, o trabalho adota o método jurídico-prospectivo de pesquisa, o qual “parte de premissas e condições vigentes para detectar tendências futuras de determinado instituto jurídico ou de determinado campo normativo específico” (Gustin; Dias, 2010, p. 29). É baseado em análise empírica documental e revisão bibliográfica. A pesquisa empírica, em fontes primárias, examinará discursos, atas, documentos legislativos e outros registros publicados diretamente nos diários do Congresso Nacional. Em relação à CPMI da Terra,

também serão objeto de análise o relatório final oficial, elaborado pelo deputado federal João Alfredo Telles Melo, e o aprovado pela Comissão Mista, de autoria de Abelardo Lupion. A revisão bibliográfica abrangerá estudos acadêmicos, artigos, livros e publicações relevantes sobre o tema. Tal metodologia permitirá uma compreensão aprofundada das manobras utilizadas pelos setores de representação congressional oligárquicos nessa forma específica de entrave à reforma agrária, bem como a projeção de possíveis desdobramentos da CPI do MST com base em evidências históricas e análises críticas.

2 CONFRONTOS IDEOLÓGICOS, RESULTADOS TENDENCIOSOS: CPMI DO MST E CRIMINALIZAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS

Em 30/09/2003, poucos meses após Lula assumir a Presidência da República, o deputado federal José Carlos Aleluia (PFL-BA), em conjunto com outros parlamentares da bancada ruralista, apresenta o requerimento 13/2003, pleiteando a instalação de CPMI, com o objetivo de

realizar amplo diagnóstico sobre a estrutura fundiária brasileira, os processos de reforma agrária e urbana, os movimentos sociais de trabalhadores (que têm promovido ocupações de terras, áreas e edifícios privados e públicos, por vezes com violência), assim como os movimentos de proprietários de terras (que, segundo se divulga, têm-se organizado para impedir as ocupações por vezes com violência). Cabe ao Congresso Nacional atuar no diagnóstico do problema e na identificação dos caminhos para sua solução (Brasil, 2003e).

Desde o início, os principais articuladores da CPMI nem sequer disfarçavam o seu posicionamento: para eles, as ocupações de terra pelos movimentos sociais ocorreriam “por vezes com violência”. No entanto, a resposta dos grandes proprietários a essas ocupações ocorreria com violência “segundo se divulga”.

Sendo uma comissão mista, contou com a participação de senadores e deputados federais. Para sua Presidência foi eleito o senador Álvaro Dias (PSDB-PR), integrante formal da bancada ruralista, que posteriormente viria a defender empresa madeireira em conflito fundiário com o MST (movimento por ele definido como “marginal”) em caso que envolvia acusação de grilagem de terras (Fuhrmann, 2018). Para a Vice-Presidência foi eleito o deputado federal, também ruralista, Onyx Lorenzoni (PFL-RS). Apenas a relatoria ficou com o bloco de apoio progressista, a cargo do deputado João Alfredo Telles Melo, à época no PT-CE (em setembro de 2005 o deputado se filiará ao Psol-CE).

Durante os dois anos de funcionamento, a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) realizou 43 reuniões, dez audiências públicas e viagens a nove estados do país. Destacam-se duas viagens feitas ao Pará (a segunda em decorrência do trágico assassinato de Irmã Dorothy em fevereiro de 2005). Além disso, foram visitados os estados de Pernambuco, Goiás, São Paulo, Rondônia, Paraná, Minas Gerais, Mato Grosso e Ceará, motivados pela existência de sistemáticos conflitos agrários na região.

De acordo com João Alfredo, nesse período, desenvolveram-se duas CPMIs paralelas. Uma delas foi promovida pelos ruralistas, com o claro objetivo de atingir os movimentos sociais de trabalhadores rurais, em especial o MST, buscando desmoralizá-los publicamente e criminalizar suas principais lideranças. A outra, por sua vez, buscou realizar um diagnósti-

co da situação fundiária brasileira e investigar as causas da violência rural, que todos os anos tem tirado a vida de diversos trabalhadores e defensores do povo no campo (Melo, 2006).

A despeito de os discursos enfatizarem que o objetivo da CPMI seria investigar qualquer situação que envolvesse desvio de recursos, os parlamentares da bancada ruralista estavam mobilizados para proteger incondicionalmente entidades e lideranças patronais. Assim, requerimentos para a quebra de sigilo fiscal e bancário do Senar nacional (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural, entidade vinculada à Confederação Nacional de Agricultura) e da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e de Luiz Antônio Nabhan Garcia¹, presidente da União Democrática Ruralista (UDR)², foram negados, ao passo que foram autorizados quando em desfavor de lideranças da luta pela reforma agrária (Sauer; Souza; Tubino, 2006).

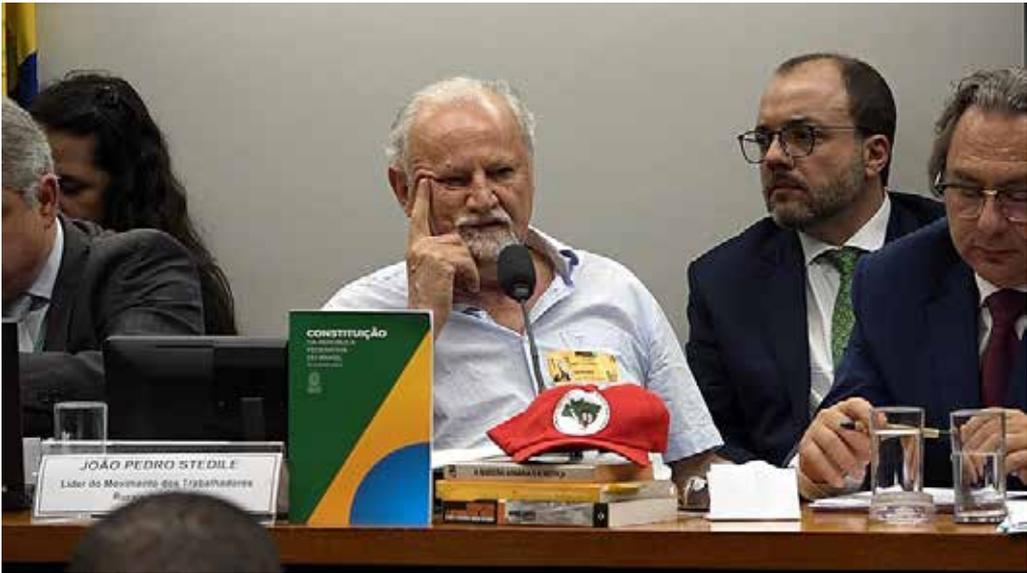
Ao longo dos trabalhos da Comissão, vários foram os temas que geraram confrontos entre a bancada ruralista e os parlamentares defensores da reforma agrária. Embora tenham participado apenas das audiências e reuniões de seu interesse direto, como a votação de requerimentos para a quebra de sigilos das entidades populares ou a convocação de depoimentos de proprietários rurais, os parlamentares ruralistas negaram sistematicamente a existência de trabalho escravo no campo brasileiro. O argumento central era de que haveria uma “confusão tendenciosa” sobre se tais situações não passariam de “descumprimento da legislação trabalhista”, como a falta de registro em carteira e as longas jornadas de trabalho.

A negação explícita da violência no campo foi outro tema que gerou diversos embates. Em várias ocasiões, essa negação se manifestou por meio da contestação direta dos dados sistematizados e divulgados pela Comissão Pastoral da Terra (CPT). Um exemplo disso ocorreu durante o depoimento de Dom Tomás Balduino, quando a CPT foi acusada de instigar a violência ao divulgar dados tendenciosos que supostamente retratavam disputas entre os sem-terra. Além disso, durante a visita da CPMI ao Paraná, um “relatório alternativo”, resultado de uma suposta “investigação independente”, foi apresentado, colocando os próprios sem-terra como autores dos assassinatos registrados naquele estado (Sauer; Souza; Tubino, 2006, p. 44).

Depois de mais de dois anos de trabalho, o deputado João Alfredo apresentou um relatório no qual fazia uma detalhada análise da questão agrária no Brasil e apontava a reforma agrária como uma provável solução para o quadro de violência e desigualdade social no campo. O documento também apresentava sugestões para que a Constituição Federal fosse cumprida, e a terra, democratizada (Camargo, 2009). Trata-se de um detalhado documento, com 780 páginas, que oferece uma análise abrangente e minuciosa da situação fundiária brasileira, com especial foco na análise das verdadeiras causas da violência rural. O relatório apresenta 150 recomendações para os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e o Tribunal de Contas da União. Também propunha uma emenda constitu-

1 De acordo com Greco Martins, o fazendeiro Luiz Antônio Nabhan Garcia teria “fortes vínculos com as milícias rurais” e seria “inimigo público da reforma agrária e do MST”. Em 2019, ele foi nomeado, por Jair Bolsonaro, para a Secretaria Especial de Assuntos Fundiários. Garcia paralisou a reforma agrária, desmantelou o Incra e procurou desregulamentar a exploração dos recursos naturais em benefício do capital estrangeiro (GRECO MARTINS, 2022, p. 355-356).

2 Criada em meados da década de 1980, com o propósito de garantir a defesa de seus interesses no processo de elaboração da futura Constituição de 1988, a UDR foi considerada o mais radical grupo de articulação do latifúndio. Entre 1987 e 1988, ela conseguiu mobilizar massas para compor o quadro inquietante que transformou “a Constituinte em um palco do conservadorismo, impedindo a realização das ‘mudanças’ e colocando dúvidas sobre o desfecho do processo de redemocratização” (RIBAS, 2011, p. 7).



O dirigente do MST, João Pedro Stédile, presta depoimento na CPI do MST com exemplar da Constituição

cional, quatro projetos de lei, alterações em leis existentes e recomendações para a votação de várias propostas em andamento na Câmara dos Deputados e no Senado (Sauer; Souza; Tubino, 2006). O relatório, no entanto, em uma tensa sessão, foi rejeitado, por 13 votos a 8. Na mesma ocasião, o presidente Álvaro Dias designou o ruralista Abelardo Lupion, fundador da UDR no Paraná e histórico defensor do latifúndio, para apresentar o novo parecer de conclusão dos trabalhos. O documento, em verdade, já estava pronto, e por 12 votos a 1 foi aprovado³.

Evidentemente, isso não causou nenhuma surpresa a quem acompanhava o procedimento. A Comissão sempre foi composta, em sua maioria, por defensores dos interesses do latifúndio, os quais, embora estivessem ausentes na maior parte dos trabalhos, compareceram em peso para a votação final e aprovaram um texto reacionário. Em síntese, esse relatório premiava a grande propriedade rural improdutiva e distorcia a lógica histórica, transformando as vítimas em responsáveis pela violência no campo. O relatório paralelo foi reconhecido como o resultado oficial da CPMI, ainda que praticamente desconsiderasse (ao menos no que era verdadeiramente importante) o trabalho dos parlamentares, dos assessores e dos colaboradores na construção do relatório oficial, rejeitado por Lupion e pelos demais defensores do latifúndio (Melo, 2006, p. 68).

Dessa forma, o relatório aprovado atinge o extremo reacionarismo ao recomendar a aprovação de dois projetos de lei que tipificam as ações de quem “invade” propriedades alheias, com o objetivo de “pressionar o governo a fazer ou deixar de fazer [política pública]” como crime hediondo e ato terrorista (Sauer; Souza; Tubino, 2006, p. 56). Fazendo uma analogia absolutamente descabida com atos de terrorismo internacional, o texto evoca a Lei de

3 Afora o senador Eduardo Suplicy (PT/SP), que votou contrariamente ao relatório paralelo, os demais parlamentares da base governista se negaram a estar presentes na votação.

Segurança Nacional para defender que as ocupações afetam “a ordem constitucional estabelecida, a integridade territorial, o regime representativo e democrático e o Estado de Direito” e “fragilizam o Estado” (Brasil, 2005, p. 385).

Quando da evocação da Lei de Segurança Nacional, o relatório revela claramente a sua verdadeira essência. Ao expressar as ideias da bancada ruralista, o relatório se torna uma ode ao autoritarismo social e econômico, ignorando as mazelas decorrentes da miséria rural, em prol da sacrossanta propriedade privada. “É um verdadeiro manifesto do ódio dos ruralistas aos trabalhadores sem-terra, representando mais um obstáculo no caminho da implementação da reforma agrária e da justiça social no campo brasileiro” (Sauer; Souza; Tubino, 2006, p. 57).

3 VINTE ANOS DEPOIS, AS MESMAS NARRATIVAS: A CPI DO MST

As mobilizações para a criação de uma CPI para “investigar” os sem-terra foram iniciadas logo no início do novo mandato do presidente Lula. Em fevereiro de 2023, já havia três processos em início de tramitação (coleta de assinaturas) na Câmara, idealizados pelos deputados federais Ricardo Salles (PL-SP), “Zucco” (Republicanos-RS) e Kim Kataguiri (União Brasil-SP). Os três unificaram os pedidos e, com o apoio massivo da bancada ruralista, protocolaram o pedido de abertura da Comissão em 15 de março.

De acordo com o requerimento inicial de abertura da Comissão (requerimento 03/2023), seria chocante “perceber” a “suposta” influência por parte do governo federal na atuação dos movimentos sociais. Desse modo, restaria àquela Casa Legislativa a incumbência de “fiscalizar o que efetivamente vem ocorrendo no país”. Além disso, questionou-se qual seria o verdadeiro propósito do MST e quem seriam os seus financiadores, bem como a situação atual de todas as propriedades já invadidas. Conclui-se, então, que seria “extremamente necessário” realizar essa fiscalização do movimento, considerando “inaceitável” que continuasse agindo como bem entendesse, sem que houvesse qualquer fiscalização de seus atos.

Nesse sentido, a atecnia do documento não se limita à escrita (para exemplificar, como seria possível “perceber” algo que é “suposto”?) e à sua questionável constitucionalidade (a ser mais bem desenvolvida na terceira parte deste trabalho): o próprio requerimento não traz nenhuma evidência mínima do que diz, a não ser o fato de que teria havido o aumento na ocupação de terras em 2023 e a não muito clara relação que isso teria com o governo. Não há qualquer concatenação lógica do porquê de esse aumento implicar influência do governo nos movimentos de ocupação, tampouco sobre a obviedade de tais movimentos servirem justamente como forma de pressionar o Estado nas políticas de reforma agrária. Por fim, embora cite a “violência” na ocupação de uma fazenda na Bahia (não menciona uma única pessoa ferida), nada fala acerca dos vários camponeses pobres assassinados a mando de latifundiários ou mesmo em ações policiais⁴.

A Constituição da República, em seu art. 58, § 3º, exige que o requerimento seja feito por pelo menos um terço dos membros da respectiva casa, de modo que a criação da CPI dependeria da assinatura de 171 deputados. Contudo, apenas a Frente Parlamentar da Agro-

⁴ No mesmo sentido, o deputado “Zucco”, por ocasião da abertura da CPI, afirmou: “Quero informar que nós levaremos, sim, a paz ao campo”. Aparentemente, por paz no campo ele quer dizer “paz ao latifúndio”, já que também nada fala acerca dos inúmeros casos de violência que vitimizam camponeses pobres todos os anos (BRASIL, 2023b, p. 49).

pecuária já conta com exatos 300 deputados (Brasil, 2023c). Assim, não impressiona que, a despeito de um requerimento que pouco ou nada diz, o grupo tenha recolhido facilmente o número de assinaturas exigido.

A falta de clareza do requerimento sobre o que se pretende “investigar” explicita como, mais uma vez, o verdadeiro objetivo não é resolver os problemas que circundam a questão agrária brasileira. Ao contrário, pretende-se utilizar a Comissão como entrave à reforma agrária e como reforço de narrativas pré-estabelecidas, reestigmatizando e criminalizando os movimentos sociais que lutam pelo direito fundamental⁵ de acesso à terra; tudo isso enquanto poupam o latifúndio e o agronegócio.

Além disso, se na CPMI da Terra os ruralistas detinham a maioria das vagas, na CPI do MST há praticamente um monopólio. Todos os postos de poder são ocupados por parlamentares integrantes da FPA: a Presidência ficou com o deputado federal “Zucco”, um dos idealizadores da CPI; o segundo idealizador, Kim Kataguirí, ocupa o cargo de primeiro vice-presidente; a segunda Vice-Presidência é ocupada pelo “Delegado” Fábio Costa (PP-AL); Evair Vieira de Mello (PP-ES) encontra-se no cargo de terceiro vice-presidente; por fim, a relatoria ficou com Ricardo Salles, terceiro idealizador da Comissão Parlamentar (Carvalho, 2023).

O relator, ex-ministro do Meio-Ambiente e conhecido por querer “passar a boiada” nas normas de proteção ambiental em pleno período de pandemia, teve sua nomeação impugnada pela deputada Sâmia Bomfim (Psol/SP), em decorrência das acusações de crimes pelos quais responde. Segundo a deputada, Salles

quer criminalizar um movimento social, sendo que ele praticamente já tem um relatório pronto. Nas declarações que deu à imprensa, já tem uma série de conclusões sobre o que é o MST. Já disse, inclusive, que eles devem ser criminalizados. Nem começou a fazer o inquérito, não começaram as apurações (Pires, 2023).

A impugnação, no entanto, foi desconsiderada pelo presidente da CPI. Assim, garantiu-se que todo o grupo responsável pela condução dos trabalhos tem uma posição claramente contrária ao MST e a movimentos sociais em geral. Desde o início, integrantes da bancada de extrema-direita teriam se articulado para convocar a depor na CPI, primeiramente, oito dirigentes regionais do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), que supostamente assumiram os cargos com apoio do MST (Pires, 2023). Tal providência é no mínimo curiosa, considerando-se que se haviam passado poucos meses desde a troca de governo.

5 A jusfundamentalidade do direito de acesso equitativo à terra é facilmente perceptível a partir da leitura sistemática da Constituição. Neste sentido, sabe-se que o sistema constitucional pátrio adotou a denominada “cláusula especial de abertura” (art. 5, § 2º), reconhecendo, expressamente, tanto a “construção jurisprudencial de direitos materialmente fundamentais não escritos” quanto os “direitos fundamentais constantes em outras partes do texto constitucional [fora do art. 5º] e nos tratados internacionais” (SARLET, 2012).

Assim, se o texto constitucional determina à União a atribuição de “desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social” (art. 184), a tal obrigação corresponde, por certo, um direito respectivo. Se o direito à propriedade, previsto no inciso XXII do art. 5º da atual Constituição, não traduz, por si só, maiores expressões de justiça no campo, por outro, o inciso seguinte desse mesmo artigo, ao trazer o cumprimento da função social da propriedade como uma obrigação, e ambos somados às normas do Título VII, Capítulo III (“Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária”), permite concluir, para além de qualquer dúvida razoável, a declaração formal do texto constitucional de querer superar os problemas de concentração fundiária existentes no país. Afirma-se, sem nenhum medo de errar: o direito à terra está previsto no Texto Político de 1988. A busca por um acesso a ela equitativo, também.

Por outro lado, foram negados requerimentos de grande importância, como os pedidos de informações ao Ministério da Fazenda, para que elencasse o rol de proprietários de terras inscritos na Dívida Ativa da União⁶; ao Ministério do Meio Ambiente, para que fornecesse dados sobre empresas tipificadas em infrações ambientais, e ao Ministério da Agricultura, para que falasse sobre os convênios de liberações de verbas públicas para a realização de eventos nacionais e internacionais do agronegócio. Em tom de protesto, o deputado “Paulão” (PT-AL) manifesta o seguinte:

Agora, a pergunta que não quer calar: por que o medo da oposição para que saibamos as informações do Ministério da Fazenda, relativas a créditos conseguidos no ambiente do Sistema Nacional de Crédito Rural? Por que o medo de solicitar ao Ministério da Agricultura a liberação de recursos públicos para a realização de eventos nacionais e internacionais do agronegócio? Por que o medo do Meio Ambiente, das empresas que foram tipificadas (Brasil, 2023d).

O professor José Geraldo de Sousa Júnior, um dos principais destaques da Comissão até agora, ressaltou a importância do papel dos movimentos sociais na luta por direitos e do Congresso Nacional, o qual deveria levar a sério a democracia e as forças instituintes dos movimentos sociais — que legitimam, elas mesmas, a atuação e até a própria existência do órgão legislativo:

Também o Congresso, que se constitui pela força instituinte dos movimentos sociais, foi criado pelas forças instituintes dos movimentos sociais. Vejam a história, recuperem a memória da instalação da Constituinte, lembrem a luta para abreviar o período de tutela pretoriana, a construção dramática do espaço de deliberação que se estabeleceu nesse ambiente, para construir uma democracia participativa e democrática!

O Congresso também deveria levar a sério — eu estou usando a expressão, porque é do filósofo Dworkin: “Levando o direito a sério” —, levar a democracia a sério, para ser ele, Congresso, o promotor da valorização de um programa de atuação emancipadora que caracteriza os movimentos sociais e que angaria reconhecimento quase universal. É claro que o MST, um desses movimentos, é conflito, mas é também projeto (Brasil, 2023a).

Ainda durante a inquirição, o relator da CPI atinge o extremo do cinismo ao afirmar que “não faz mais nenhum sentido haver reforma agrária”, embasado em um suposto levantamento que demonstraria serem os assentamentos deficitários (Brasil, 2023a). Limitada à questão econômica, essa visão esquece a importante face social, redistributiva e emancipatória que as políticas de assentamento podem gerar.

Felizmente, o professor Sousa Júnior não esqueceu:

[...] É por isso que o IDH mede não essa estatística que o senhor construiu, mas a produção de uma riqueza social que se mede em vida, que se mede em bem-estar, que se mede em moradia, que se mede em titulação, que se mede em capacidade de se emancipar

6 A deputada federal Gleisi Hoffmann (PT/PR) explica o objeto desse requerimento: pede informações sobre valores inscritos na Dívida Ativa da União relativos a créditos concedidos no âmbito do Sistema Nacional de Crédito Rural e relativos às dívidas tributárias, indicando o nome do beneficiário, o valor inscrito, natureza, finalidade original, quando a origem foi financiamento agrícola agrário, posição atual, valor pago, inadimplência, renegociação, subsídios concedidos, pagos pela Fazenda Pública. O requerimento tem o intuito de averiguar a destinação e a real utilização dos recursos públicos destinados ao agronegócio brasileiro (BRASIL, 2023d).

A CPI do MST ainda se encontrava em funcionamento durante a redação deste artigo. Os posicionamentos dos parlamentares responsáveis pela sua condução já sugerem o modo como será concluída. Ademais, uma análise comparada de ambas as comissões, a despeito do íterim de 20 anos entre elas, é capaz de trazer indícios sobre os desdobramentos da CPI

para não ser subordinado à espoliação de ninguém ou à exploração de ninguém ou à opressão de ninguém (Sousa Júnior, 2023).

De todas as lições dadas pelo professor, a direita reacionária nada aproveitou. No mesmo dia, Ricardo Salles definiu como “militância” a atuação de Sousa Júnior na Comissão. Afirmou, além disso, que a fala seria representativa do quanto as universidades estão aparelhadas pela “esquerdalha”, espalhando “marxismo sustentado com dinheiro do contribuinte” (Salles, 2023).

A CPI do MST ainda se encontrava em funcionamento durante a redação deste artigo. Os posicionamentos dos parlamentares responsáveis pela sua condução já sugerem o modo como será concluída. Ademais, uma análise comparada de ambas as comissões, a despeito do íterim de 20 anos entre elas, é capaz de trazer indícios sobre os desdobramentos da CPI. Esse é o objetivo da próxima parte deste trabalho.

4 O QUE ESPERAR DA CPI DO MST? PROSPECÇÕES A PARTIR DA REPETITIVIDADE DAS NARRATIVAS E ESTRATÉGIAS PELA REPRESENTAÇÃO CONGRESSUAL OLIGÁRQUICA NA CPMI DA TERRA

Há diversas comparações, paralelos e até mesmo ironias que podem ser destacadas quando colocadas frente a frente a CPMI da Terra e a CPI do MST. A começar pelo processo de criação da última: o forte suporte dado pela FPA garantiu o número necessário de 171 assinaturas para dar início à Comissão. Um dos principais articuladores para esse apoio é o deputado federal Pedro Lupion (PP-PR), atual presidente da Frente Parlamentar. O deputado assim se manifestou:

Eu, como presidente da Frente Parlamentar da Agropecuária, anuncio aqui para vocês todos aqui que a FPA está junto na coleta de assinaturas e que nós estaremos em peso participando dessa comissão para entender de onde vem o financiamento, quem é que está motivando essa onda de invasões (Poder360, 2023).

Ainda que com renovados artifícios, a CPI volta-se a empregar medidas legislativas que invocam a ideia da propriedade privada como um direito absoluto, em um contexto totalmente distorcido da realidade, no qual “mentes autoritárias afirmam a ‘sacralidade’ para retirar do seio da sociedade direitos conquistados historicamente por lutas sociais”

O sobrenome não é estranho, tampouco se trata de uma coincidência: Pedro Lupion é filho de Abelardo Lupion, o mesmo que fundou a UDR no Paraná e foi responsável pelo relatório paralelo na CPMI da Terra, o qual poupava o latifúndio enquanto propunha a criminalização de movimentos sociais. Pareceria, como dito acima, ironia, não fosse o já antigo vínculo da família Lupion com o latifúndio e a política, e a sua delicada relação com movimentos sociais de luta pela terra.

O avô de Abelardo Lupion, Moisés Lupion, foi governador do estado do Paraná de 1946 a 1950 e de 1956 a 1960. O período foi marcado por fortes conflitos entre posseiros, grileiros e companhias colonizadoras naquele estado. De acordo com Elpídio Serra, Moisés nutria fortes ligações com antigos grileiros, e um projeto desenvolvido em sua gestão, que em tese deveria promover o reassentamento de posseiros, acabou se transformando em uma “nova porta aberta para o retorno dos grileiros”. Nos seus dois mandatos, o estado “viveu os seus piores momentos de turbulência no setor agrário, envolvendo tanto a apropriação irregular de terras como a violência generalizada no campo, com o extermínio de camponeses” (Serra, 2019, p. 65).

Na lição do professor José Geraldo de Sousa Júnior, a CPI configura apenas uma das faces do enfrentamento ao movimento camponês: uma face “mais sofisticada”, no entanto, “porque disfarça sua contundência sob a aparência de fiscalização legislativa”. Ainda que com renovados artifícios, a CPI volta-se a empregar medidas legislativas que invocam a ideia da propriedade privada como um direito absoluto, em um contexto totalmente distorcido da realidade, no qual “mentes autoritárias afirmam a ‘sacralidade’ para retirar do seio da sociedade direitos conquistados historicamente por lutas sociais” (Sousa Júnior, 2023).

A reação da extrema direita surge em um momento no qual, após um hiato de mais de seis anos, a reforma agrária, eterno temor das oligarquias do campo, volta a surgir na pauta do Estado. Desde o processo de *impeachment*, em 2016, a agricultura familiar foi completamente abandonada no país. Antes mesmo de Dilma ser afastada da Presidência, Michel Temer, como sinalização de absoluta abertura e submissão aos setores oligárquicos do campo, já havia decidido pela extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário, tendo esta sido uma das primeiras medidas adotadas ao assumir a titularidade do cargo. Desse modo,

as políticas públicas voltadas para esse segmento ficaram dispersas em outros ministérios, o que praticamente inviabilizou sua implementação. Esse foi apenas o primeiro golpe de Temer nas políticas de reestruturação fundiária.

Em seguida, Temer usou a nova estrutura administrativa⁷ para reduzir o orçamento do Plano Safra da Agricultura Familiar 2016-2017 em R\$ 500 milhões, bem como suspendeu contratos de mil agentes de extensão, excluindo despesas de programa nacional de habitação rural. Além disso, ainda determinou o estorno de R\$ 170 milhões já fornecidos à Companhia Nacional de Abastecimento de Alimentos (Conab), extinguiu o Ministério de Desenvolvimento Agrário e, na linha do estorno acima citado, desmantelou os estoques públicos da Conab. Por outro lado, aumentou o fluxo de crédito para o setor do agronegócio, garantindo preços, facilitando exportações e reduzindo as taxas de cadastro de terras (Welch, 2018, p. 121-122). A política de reforma agrária, que já havia sofrido grande redução nos anos anteriores, foi praticamente extinta a partir do *impeachment*.

O governo Bolsonaro manteve a lógica de abandono da pequena agricultura, enquanto apoiava massivamente o agronegócio. Já nas primeiras semanas de governo, o Incra lançou o memorando-circular 01/2019, suspendendo todas as vistorias de imóveis rurais, bem como de processos de aquisição e desapropriação visando à obtenção de terras para fins de reforma agrária, sob o pretexto de “ausência de recursos”. Tal processo assemelha-se aos memorandos-circulares 06/2019 e 08/2019, também da autarquia.

Mas a gestão bolsonarista não se limitou a paralisar as ações de reforma agrária: era preciso, mais ainda, desaparelhar a estrutura a ela destinada. No seu primeiro dia de governo, foi editada a medida provisória 870/2019, realocando para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) a atribuição de identificar, delimitar e demarcar terras indígenas e quilombolas, anteriormente de responsabilidade da Fundação Nacional do Índio (Funai) e do Incra. O ato também criou a Secretaria Especial de Assuntos Fundiários, para a qual foi nomeado o fazendeiro Luiz Antônio Nabhan Garcia, ex-presidente da UDR, “com fortes vínculos com as milícias rurais e inimigo público da reforma agrária e do MST”. Garcia paralisou a reforma agrária, desmantelou o Incra e procurou desregular a exploração dos recursos naturais em benefício do capital estrangeiro (Greco Martins, 2022, p. 355-356). Para o próprio Ministério, foi nomeada a então deputada federal Tereza Cristina (DEM-MS), latifundiária⁸ e uma das principais protagonistas da bancada ruralista.

Porém, após tantos anos de absoluto abandono, a implementação da reforma agrária volta a ser objeto de expectativa por parte dos movimentos sociais, a partir do retorno de um governo que com eles dialoga. O temor das oligarquias, portanto, foi prévio até mesmo à posse de Lula, o que explica a rapidez com que a CPI foi planejada, articulada e constituída.

Os setores de representação congressual oligárquica têm demonstrado possuir boa memória, pois muitas das estratégias utilizadas na Comissão criada há 20 anos estão sendo adotadas em 2023, algumas foram até mesmo aprimoradas. A violência rural já não é mais negada: admite-se que ela existe, mas se coloca a responsabilidade nos próprios camponeses. Não são o latifúndio, seus pistoleiros e a repressão do Estado os responsáveis pela violência e pelas mortes no campo. Não: na inexplicável retórica dos representantes políticos do agro-

⁷ Alterada pela MP 726/2016, que alterou e revogou dispositivos da lei nº 10.683/2003, a qual, por sua vez, dispõe sobre a organização da Presidência da República.

⁸ A ruralista declarou a participação na propriedade de dois latifúndios que, somados, atingem uma dimensão superior a 5.600 hectares (BRASIL, 2018).

negócio, os causadores da violência são as próprias vítimas. O fato de que essa violência mata em massa os camponeses sequer é citado. Mas, se alguma construção ou outro bem material do latifundiário ou da empresa agroindustrial é eventualmente danificado em processo de ocupação, faz-se um escândalo.

Membros da base aliada se mobilizaram com a intenção de aproveitar o espaço da CPI e apresentar à sociedade a realidade no campo, derrubando mitos e desinformações relacionados ao MST. Entendem eles que, se as CPIs frequentemente se tornam um cenário no qual parlamentares buscam simplesmente aparecer para a mídia, também existem outros que a utilizam para se comunicar com suas bases (Pires, 2023). No entanto, qualquer tentativa de falar sobre o agronegócio, sobre o latifúndio e sobre a multissecular desigualdade fundiária brasileira tem sido habilmente silenciada pela bancada ruralista. As estratégias empregadas em 2003 se repetem.

A representação reacionária da Câmara dos Deputados é perspicaz ao monopolizar os discursos e conduzir os debates e os caminhos da CPI do modo como quer. Todavia, comete equívocos estratégicos: embora procure apresentar uma imagem de que a investigação é imparcial, a constante necessidade de agradar ao seu eleitorado e de prestar conta aos apoiadores faz com que fique clara a intenção de utilizar a CPI como ferramenta para desestabilizar o governo Lula e deslegitimar os movimentos sociais de luta pela terra.

Não por acaso, entre os governistas, a despeito da mobilização para um amplo debate acerca da questão agrária, havia a expectativa de que a CPI se transformasse em um “circó”, com discursos emocionais destinados às redes sociais e uma tentativa de impor narrativas. Essa imposição, de fato, confirmou-se. E não parece haver o objetivo de se investigar nada: desde o início, sempre se quis instituir uma visão de mundo — a da classe hegemônica. Isso fica claro, por exemplo, pela fala do relator da comissão ao afirmar que pretende “reforçar a ideia de que há uma lei no Brasil que protege a propriedade privada” (Carvalho, 2023).

Há outra questão que parece explicitar a ausência de qualquer tipo de pretensão, por parte da representação política oligárquica, na apuração de fatos relacionados à questão agrária. A Constituição de 1988, em seu art. 58, § 3º, impõe como um dos requisitos para a criação de CP(M)Is que seu objetivo seja a apuração de fato determinado. Eis a redação do dispositivo:

Art. 58 [...] § 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores (Brasil, 1988).

Como visto anteriormente, a CPMI da Terra teve como objeto a realização de um “amplo diagnóstico” sobre a estrutura fundiária do país, dos seus processos de reforma agrária e dos movimentos de trabalhadores e proprietários de terra. A CPI do MST, por sua vez, visaria a investigar o “real propósito do MST” (seja lá o que isso queira dizer) e seus financiadores. A ausência de fato determinado em ambas as “investigações” salta aos olhos, o que justifica o entendimento de que seriam inconstitucionais (Sousa Júnior, 2023; Sauer; Souza; Tubino, 2006). Aparentemente, o único fato determinado é que os movimentos sociais que

Fotos: Marcia Kalume/Agência Senado



Em 2005, o relatório final aprovado pela CPMI da Terra, presidida pelo então senador Álvaro Dias (à esq., ao centro da mesa), propôs um projeto de lei que definisse como “ato terrorista” a ocupação de terras improdutivas

buscam a democratização do acesso à terra constituem um entrave ao latifúndio, ao agronegócio e às oligarquias, e devem ser removidos.

Dessa forma, apesar de alguns objetivos e expectativas até otimistas de deputados progressistas, no sentido de ser possível utilizar a Comissão para promover um amplo debate sobre a estrutura fundiária nacional e a reforma agrária, tudo indica que as vozes dissonantes seguirão sendo silenciadas, e que o resultado será semelhante ao da CPMI da Terra (ou até pior), com a aprovação de um relatório reacionário, buscando, a partir das mesmas narrativas apresentadas há 20 anos, garantir novos bloqueios às tentativas de reestruturação do campo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como objetivo realizar uma análise comparativa entre a CPMI da Terra, ocorrida em 2003, e a atual CPI do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, no ano de 2023. O intuito foi verificar semelhanças e diferenças entre ambos os procedimentos, fornecendo um prognóstico sobre os possíveis desdobramentos da Comissão criada logo no início do novo governo Lula, os quais podem dificultar ainda mais o grande desafio da implementação de uma reforma agrária efetiva.

Assim, a análise realizada revelou que as comissões parlamentares partilham de uma estratégia semelhante: deslegitimar os movimentos sociais de luta pela democratização do acesso à terra e, conseqüentemente, barrar políticas de reestruturação fundiária no país. Tais procedimentos são marcados por uma clara influência dos setores de representação congressional das oligarquias rurais, que buscam a manutenção do *status quo* como meio de preservar seus privilégios históricos — muitos desses garantidos pelo Estado.

No caso da CPMI da Terra, ficou evidente desde o início que seu propósito era criar um espaço de oposição às políticas sociais planejadas para aquela legislatura — em especial, às agrárias. Elaborado pelo então deputado João Alfredo Telles Melo, o relatório oficial apresentou um diagnóstico detalhado da questão agrária no Brasil, apontando a reforma agrária como uma solução para a violência e a desigualdade social no campo. A sua rejeição,

A forte oposição dos grupos hegemônicos constitui obstáculo que o governo terá de enfrentar se quiser promover uma reforma agrária genuína, capaz de resolver minimamente os antigos problemas fundiários de que padece o país

todavia, com a aprovação do relatório alternativo, o qual condenava os movimentos sociais e propunha a sua criminalização, demonstrou que o verdadeiro objetivo da comissão sempre foi preservar os interesses do patronato rural.

No contexto atual, a CPI do MST reflete uma estratégia semelhante, com a bancada ruralista, agora materializada na Frente Parlamentar da Agropecuária, organizando-se para bloquear qualquer política de reforma agrária. O requerimento de abertura da Comissão resalta uma imaginada influência do governo federal nos movimentos sociais, sem nenhuma evidência minimamente concreta, e afirma que tem como objetivo investigar o “real propósito do MST” e seus supostos financiadores, em uma clara ausência de “fato determinado” a ser investigado, como estipula o art. 58, § 3º, da Constituição da República.

Além disso, a análise comparativa entre a CPMI da Terra e a CPI do MST revelou a continuidade de uma estratégia de deslegitimação dos movimentos sociais de luta pela reforma agrária. Ambos os procedimentos evidenciaram a influência dos setores oligárquicos no Congresso Nacional, que visam preservar seus interesses e impedir a democratização do acesso à terra. Assim como a CPMI criada há 20 anos, a motivação por trás da CPI do MST é deslegitimar e enfraquecer os movimentos sociais de luta pela reforma agrária, bem como minar qualquer possibilidade de implementação de políticas que promovam o acesso à terra e a redução das desigualdades no campo.

Essa repetição nas narrativas e nas estratégias de atuação, por parte dos parlamentares ruralistas, leva o prognóstico a um caminho inevitável: a CPI do MST deve ter resultados semelhantes aos da CPMI da Terra. Todos os fatores mencionados apontam que o relatório final seja utilizado (assim como o próprio processo de “investigação” já está sendo) como uma forma de deslegitimação e enfraquecimento desse movimento social — e de outros que possuem propósito semelhante. Essa é sua finalidade imediata; como finalidade mediata, o seu resultado visará à continuidade do multissecular bloqueio a políticas de redistribuição de terras.

Não surpreenderia, ademais, se a atual comissão tivesse um resultado ainda pior do que aquele que a CPMI teve há aproximadamente duas décadas. Nessa, os parlamentares progressistas ainda tinham voz em alguma medida, e a relatoria oficial foi dada a um parla-

mentar desse lado do espectro político. Naquela, todo o grupo responsável pela condução dos trabalhos tem uma posição nitidamente contrária ao MST e a outros movimentos sociais que lhe são análogos. A extrema direita domina a CPI, ocupa todas as posições de poder e possui a ampla maioria das cadeiras, e o sistema de silenciamento de vozes dissonantes, historicamente adotado pela bancada ruralista, parece ainda mais forte.

Por fim, diante do modo reacionário como está sendo conduzida a CPI do MST e do possível resultado que dela pode surgir, fica claro que a questão da reforma agrária será um desafio significativo para o governo Lula. A tentativa de criminalização dos movimentos sociais e de deslegitimação das lutas pela redistribuição da terra, somada à grande organização que a representação congressual oligárquica tem demonstrado, revela um cenário desfavorável para a implementação de políticas efetivas nesse sentido. A forte oposição dos grupos hegemônicos constitui obstáculo que o governo terá de enfrentar se quiser promover uma reforma agrária genuína, capaz de resolver minimamente os antigos problemas fundiários de que padece o país — tão antigos quanto a própria chegada dessas oligarquias em território brasileiro.

* Mestre e graduado em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Especialista em Direito Público – ênfase em Direito Constitucional. Procurador federal na Advocacia-Geral da União (AGU).

** Professora associada da graduação e professora permanente do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Mestre em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

► Texto recebido em 26 de agosto de 2023; aprovado em 09 de outubro de 2023.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Audiência pública e deliberação extraordinária da CPI do MST, de 14 de junho de 2023**. Brasil, 2023a. Disponível em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicos-web/pdf/68541>. Acesso em: 20 jun. 2023.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados, ano LXXVIII, n. 46**. Brasil, 2023b. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020230317000460000.PDF>. Acesso em: 19 jun. 2023.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Frente Parlamentar da Agropecuária**. Brasil, 2023c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/deputado/frenteDetalhe.asp?id=54323>. Acesso em: 19 jun. 2023.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Reunião deliberativa extraordinária da CPI do MST, de 24 de maio de 2023**. Brasil, 2023d. Disponível em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/pdf/68213>. Acesso em: 20 jun. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. **Requerimento (CN) nº 13, de 2003 (CPMI DA REFORMA AGRÁRIA)**. Brasil, 2023e. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/62363#tramitacao_8900911. Acesso em: 18 de junho de 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais — eleições de 2018**. Brasil, 2018. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>. Acesso em: 20 jun. 2023.

CAMARGO, Orson José Roberto de. **Elite política brasileira e a renegociação das dívidas do crédito rural: o caso da bancada ruralista**. 2009. 158f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) — Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.

CARVALHO, Igor. CPI do MST começa nesta terça sob controle da oposição; entenda. **Brasil de Fato**, São Paulo, 23 maio 2023. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/05/23/cpi-do-mst-comeca-nesta-terca-sob-controle-da-oposicao-entenda>. Acesso em: 20 jun. 2023.

Deputados unificam pedidos de CPI do MST e têm apoio do agro. **Poder 360** [online], 2023. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/congresso/deputados-unificam-pedidos-de-cpi-do-mst-e-tem-apoio-do-agro/>. Acesso em: 21 jun. 2023.

FUHRMANN, Leonardo. Álvaro Dias promete reintegração de posse sumária e ocupação “integral” da Amazônia. **Observatório de olho nos ruralistas**, 2018. Disponível em: <https://deolhonosruralistas.com.br/2018/09/28/alvaro-dias-promete-reintegracao-de-posse-sumaria-e-ocupacao-integral-da-amazonia/>. Acesso em: 18 jun. 2023.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2010.

MELO, João Alfredo Telles. CPMI da Terra e a luta de classes no Congresso Nacional. **Revista da ABRA**, São Paulo, v. 33, n. 2, p. 67-71, 2006.

PIRES, Thalita. Com Salles como relator, CPI do MST é aberta na Câmara dos Deputados. **Brasil de Fato**, Rio de Janeiro, 17 maio 2023. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/05/17/com-salles-como-relator-cpi-do-mst-e-aberta-na-camara-dos-deputados>. Acesso em: 20 jun. 2023.

RIBAS, Luiz Otávio. UDR E TFP: A Força bruta que enterrou a reforma agrária na constituinte de 1987. **Em Debate**, Florianópolis, n. 5, p. 1-15, 2011.

SALLES, Ricardo. **A indisfarçável militância do ex-reitor da UNB que esteve hoje na CPI mostra** [...]. Brasília, DF, 14 jun. 2023. Twitter: @rsallesmma. Disponível em: <https://twitter.com/rsallesmma/status/1669147513822011392?xt=HHwWgICz8b-0gKouAAAA>. Acesso em: 20 jun. 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

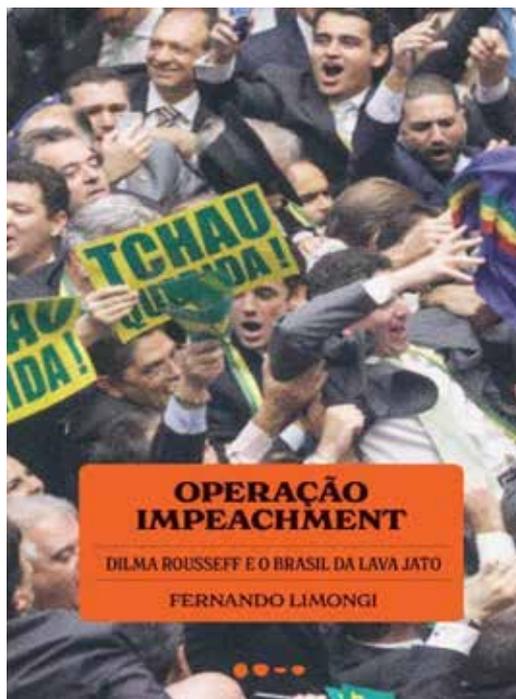
SAUER, Sérgio; SOUZA, Marcos Rogério de; TUBINO, Nilton. O Parlamento e a criminalização dos movimentos de luta pela terra. **Revista da ABRA**, São Paulo, v. 33, n. 2, p. 41-65, 2006.

SERRA, Elpidio. Grilagens de terra e conflitos rurais: o lado perverso da colonização no Paraná. **RAEGA-O Espaço Geográfico em Análise**, Curitiba, v. 46, n. 1, p. 58-74, 2019.

SOUZA JÚNIOR, José Geraldo. **Nova Estratégia do Latifúndio (Agronegócio): uma CPI para Confrontar o MST**. Disponível em: <https://mst.org.br/2023/06/14/nova-estrategia-do-latifundio-agronegocio-uma-cpi-para-confrontar-o-mst/>. Acesso em: 20 jun. 2023.

WELCH, Clifford Andrew. Governamentalidade: agenda oculta do Agrogolpe de 2016. In COELHO, Fabiano; CAMACHO, Rodrigo Simão (orgs.). **O campo no Brasil contemporâneo: do governo FHC aos Governos Petistas**. Editora CRV, Curitiba, 2018.

LIMONGI, Fernando.
**Operação impeachment: Dilma
 Rousseff e o Brasil da Lava Jato.**
 São Paulo: Todavia, 2023. 302p.



Considerações sobre Operação impeachment

Notes on Operação impeachment

Pedro Felipe Narciso*

► DOI: <https://doi.org/10.4322/principios.2675-6609.2023.168.013>

Em *Operação impeachment*, Fernando Limongi oferece uma crônica instigante e detalhada do processo que culminou na destituição da presidente Dilma Rousseff. Apoiando-se em farto material jornalístico produzido pela cobertura diária da grande imprensa no período, o autor narra com minúcia literária a ação estratégica dos personagens envolvidos. Estes, orientados sempre pelo objetivo — pessoal, diga-se de passagem — de manter ou ampliar o seu poder, são incapazes de controlar os efeitos de suas ações e, portanto, de escapar daquilo que parece ser o seu destino.

No capítulo de abertura — “O primeiro mandato” —, o autor aborda os meandros das disputas internas ao Partido dos Trabalhadores e à base aliada do primeiro governo Dilma. A narrativa pode ser resumida em três atos principais. No primeiro, ela envolve dois grandes personagens: Lula, a grande figura pública do PT, e José Dirceu, o homem que con-

trolaria a máquina do partido. Do conflito entre ambos pela influência no terceiro governo petista que já se antevia, emerge Dilma. No cálculo de Lula, por não deitar raízes no interior da máquina partidária, Rousseff estaria mais vulnerável à influência dele. No cálculo de Dirceu, justamente por não ser identificada com tendências internas, e sem o mesmo apelo popular de Lula, a futura presidente ficaria ainda mais dependente do partido e, portanto, dele próprio. O segundo ato narra a rebeldia de Dilma diante dos caciques do partido e dos cardeais da base aliada, em busca de maior autonomia. Diante de um cenário de alta popularidade e do reaquecimento das denúncias de corrupção pelo julgamento do chamado “mensalão” no STF, Dilma envereda pelo caminho do “saneamento” das empresas públicas e do combate aos acusados de corrupção no seu próprio governo. Eis o terceiro ato, as denúncias sobre o caso Pasadena, justamente durante o período em que Dilma ocupava a Presidência do Conselho de Administração da Petrobras, uma tentativa de enquadrá-la. Apesar disso e da campanha “Volta, Lula”, Dilma logrou garantir-se como candidata à reeleição.

No capítulo seguinte, o foco recai sobre a ação política dos agentes de oposição. Segundo Limongi, os responsáveis pela campanha de Aécio Neves arregimentaram grupos radicais da internet que, até então, não tinham nenhuma expressão política real. A partir da mobilização virtual desses grupos, o PSDB, pela primeira vez, conquistaria as ruas do país, o que robusteceria a campanha do candidato tucano. Foi por pouco, mas não foi suficiente. “O PSDB ocupou as ruas, mas colheu nova derrota eleitoral” (p. 63). Sem oferecer explicações que extrapolem aquela que evoca os sentimentos de frustração e revolta típicos daqueles que são derrotados nos momentos finais, o autor classifica como “bizarra”, “ilógica” e “disparatada” a requisição de auditoria das urnas perpetrada pelo PSDB quatro dias após o encerramento do escrutínio eleitoral (p. 63-64). A ação do PSDB engendrara novas manifestações, das quais o partido acabou se descolando. A operação Lava Jato foi deflagrada e ganhou enorme publicidade na imprensa. Em dezembro, o PSDB voltou ao TSE, agora pedindo a cassação do registro da chapa Dilma-Temer, que teria abusado de poder econômico por meio de dinheiro sujo oriundo de corrupção. “Uma coisa é certa: o PSDB radicalizou” (p. 71). Daí para a frente, a famosa lista de Rodrigo Janot teria moderado o ímpeto dos deputados mais radicalizados, justificativa para o Movimento Brasil Livre responder com uma, segundo Limongi, “penosa” e “infrutífera” marcha até Brasília (p. 83). Sem a esperada recepção de Aécio, o movimento foi recepcionado por Eduardo Cunha.

O capítulo 3, “O chantagista-mor da República”, tem foco na figura de Cunha. Limongi reconstitui brevemente a trajetória do deputado carioca. Este teria ascendido no interior do PMDB justamente por meio de negociações com grupos petistas, sendo um dos principais artífices da chapa presidencial de 2010 e uma das mais decididas lideranças peemedebistas durante a campanha. Sem ter sido recompensado pelo novo governo, Cunha sentiu-se traído e desde logo impôs dificuldades a Dilma, dividindo o PMDB da Câmara entre o seu grupo e o de Michel Temer. Enquanto isso, a Lava Jato avançava. Se em Curitiba a busca era por Lula, sem foro especial, na PGR era o PMDB que estava na mira. Eduardo Cunha, com o pedido de impeachment em mãos, passa declaradamente à oposição. Na tentativa de se proteger, ganha tempo protelando a abertura do processo, ao passo que altera as normas que regiam o procedimento. As decisões sobre o rito processual vão parar no STF, que, antes de deliberar sobre a matéria, entra em recesso.

No penúltimo capítulo, o autor aborda as cenas finais do processo de impeachment, centrando-se no avanço da Lava Jato sobre a “classe política” como um todo, que, impedida

Apoiando-se em farto material jornalístico produzido pela cobertura diária da grande imprensa no período, o autor narra com minúcia literária a ação estratégica dos personagens envolvidos. Estes, orientados sempre pelo objetivo — pessoal, diga-se de passagem — de manter ou ampliar o seu poder, são incapazes de controlar os efeitos de suas ações e, portanto, de escapar daquilo que parece ser o seu destino

pela operação de recomodar-se, vê o impeachment como uma solução final. No texto, Li-mongi informa que o ano de 2016 teria começado mais tranquilo para o governo. O PT teria respirado com o recesso judicial e com a decisão do STF desautorizando as mudanças inseridas por Cunha. Isso teria desacelerado o processo e promovido um clima de acomodação entre as forças políticas em presença. No PMDB o foco estava na disputa pelo controle do partido, enquanto no PSDB os olhos voltavam-se, já, para 2018. Até que Curitiba desencadeia a operação Acarajé, prendendo João Santana, marqueteiro da campanha Dilma-Temer, reativando, com isso, o ímpeto da oposição, que conseguira — através de Gilmar Mendes — requestrar no STF o processo pela cassação da chapa vitoriosa em 2014. Para tentar salvar o governo, começam as tratativas para que Lula assuma um ministério e passe a ser o governante de fato. O ex-presidente teria resistido num primeiro momento, mas acabou cedendo. Entrou em cena mais uma fase da Lava Jato, a tentativa de imputar a Lula o recebimento ilícito de um apartamento da OAS no Guarujá (SP) e o vazamento ilegal de uma conversa sua com a presidente. Nesse momento o PMDB, por meio de Romero Jucá, e o PSDB, por meio de Tasso Jereissati, já haviam acertado os termos do novo governo. “O PT e o governo Dilma eram cargas a serem lançadas ao mar para salvar a embarcação. O PSDB aderiu e apoiou o impeachment por estar no mesmo barco.” (p. 157)

O último capítulo trata do começo do governo Temer e das frustradas tentativas de pacificar os ânimos. Fora isso, o autor busca reforçar o seu argumento geral contrapondo-se ao “lugar-comum” de associar a crise econômica à crise política. Nessa concepção comum, a incapacidade política do governo teria promovido a crise econômica, que, associada às denúncias da Lava Jato, promoveu uma insatisfação generalizada da população com o governo. Tal diagnóstico se confirmaria pelas expectativas dos agentes econômicos em relação à saída

Limongi contemporiza e aventa a possibilidade de as ruas ou a pressão dos agentes econômicos serem determinantes em outros casos, mas não no caso brasileiro que ele observa. De fato, a tese declarada na introdução não é uma característica observada no caso em questão, ela é consequência de uma escolha teórica prévia que assevera que o sistema político é um sistema fechado dinamizado pelo cálculo racional dos agentes que compõem as elites políticas

de Dilma; para eles, “a irresponsabilidade fiscal estaria inscrita no DNA do PT” (p. 160). A cada avanço do processo de impeachment, o mercado reagia bem, subia a bolsa e caía o dólar. A saída da crise passava pela saída do PT. Apesar disso, Limongi destaca que as tentativas de Dilma para reagrupar a sua base só se esgotaram quando os agentes políticos perceberam que “a Lava Jato faria de tudo, qualquer coisa, para desestabilizar o governo” e que este não teria como oferecer proteção aos partidos aliados. Para o sistema político o principal era a autoproteção, a necessidade de “estancar a sangria” (p. 164).

Fernando Limongi, já na introdução, declara a tese principal que pretende defender em seu texto. De acordo com o autor, existe um modelo canônico para a explicação dos processos de impeachment presidencial. Esse modelo privilegiaria como causa principal do processo a “mobilização popular na forma de movimentos sociais constituídos à margem do sistema político”, desconsiderando que os “escândalos de corrupção são produzidos e explorados por políticos”,

logo, contrapõe Limongi, não estariam à margem do sistema político, mas seriam um instrumento mobilizado por suas lideranças (p. 15).

Ao longo do livro, essa é a tese que parece comandar a argumentação. A descrição minuciosa das intrigas palacianas, os conflitos de vaidades, os cálculos soberbos que produzem efeitos imprevisíveis e deletérios, tudo concorre para a confirmação da tese inicialmente exposta. A escrita impecável de Limongi encadeia os fatos de maneira cristalina, por trás de cada ação há uma intenção, e à frente, uma consequência imprevista pelos agentes. Trata-se de uma trama tão bem costurada que tudo mais que poderia preceder, perturbar ou contribuir para explicar aquele cenário político é minimizado. As manifestações de rua são completamente subestimadas: na sua origem, são um instrumento político criado pela campanha de Aécio Neves. Depois, os atos de rua sempre ficam aquém dos seus objetivos. A imprensa, que noticiou tudo do modo como noticiou, com enorme sensacionalismo,

Foto: Marcelo Camargo/ Agência Brasil



Congressistas aliados seguram placas acusando de golpe a votação do pedido de *impeachment* de Dilma Rousseff na Câmara dos Deputados. Brasília, abril de 2016

algo reconhecido e ironizado pelo próprio autor, também não entra na equação. As cotações da bolsa e do dólar são entendidas apenas como expressões espontâneas dos agentes econômicos que creem que a irresponsabilidade fiscal está no DNA do PT. A Fiesp, como grande financiadora dos atos públicos, nem sequer aparece. Sergio Moro — um perseguidor implacável e obsessivo, que ignora a letra da lei sem receio de punição, mas, pelo contrário, com a expectativa de ser recompensado e agraciado — fez o que fez por ser um político travestido de juiz, alguém afinado com a extrema direita que acredita que “justiça boa é aquela em que se pune de forma rápida e sumária” (p. 179).

A argumentação pode ser sedutora. Os políticos são agentes racionais, ambiciosos e, frequentemente, soberbos. Naquele momento calcularam mal o efeito de suas ações e acabaram enredando-se numa trama que foram incapazes de prever. A arma que usaram contra seus adversários (o sistema de Justiça) foi usada também contra aqueles que dela fizeram uso. Por diversas vezes tentaram recompor, contemporizar, arrumar a casa, mas não foi possível. Fizeram o impeachment contra a sua vontade, para se salvar. Dilma buscou autonomia e usou a arma da luta contra a corrupção para se livrar da dependência de aliados, estes responderam com as acusações sobre a compra da refinaria de Pasadena. A recorrente ativação do sistema de Justiça como arma política fez emergir Curitiba, que ganhou cada vez maior notoriedade e autonomia. Moro, ambicioso e soberbo como qualquer político, ou seja, um político de toga, ao ser laureado pela opinião pública, parte para a ofensiva com o intuito de restaurar a moralidade do sistema político. O sistema político tenta por diversas vezes se proteger, mas não logra sucesso, o impeachment é um sacrifício necessário.

Como se trata de um livro para “transpor os muros da academia”, o texto não apresenta de modo explícito o sistema de teses e conceitos que comandam a argumentação. Ao leigo, não familiarizado com as principais teorias da ciência política, a tese proclamada na introdução parece o resultado empírico oriundo da pura observação, como se a desimportância dos fatores externos ao sistema político fosse uma característica do caso brasileiro e não uma tese central derivada de uma tradição de pensamento. O autor contribui para essa

confusão. Limongi contemporiza e aventa a possibilidade de as ruas ou a pressão dos agentes econômicos serem determinantes em outros casos, mas não no caso brasileiro que ele observa. De fato, a tese declarada na introdução não é uma característica observada no caso em questão, ela é consequência de uma escolha teórica prévia que assevera que o sistema político é um sistema fechado dinamizado pelo cálculo racional dos agentes que compõem as elites políticas. O argumento não é comandado pela observação do caso brasileiro, como pode parecer ao leigo, mas, como em toda e qualquer análise, por uma teoria, nesse caso, a teoria das elites.

Como afirmamos, toda e qualquer análise pressupõe um conjunto de teses e conceitos. Não se trata aqui de defendermos ingenuamente a busca de uma descrição pura dos fatos. Trata-se de explicitar de qual conjunto de teses e conceitos o analista está partindo, quais são seus pressupostos, informando, assim, o leitor. Com isso, talvez, questionemos: as manifestações não foram importantes ou nesse esquema teórico elas jamais o seriam? A relação da crise política com a crise econômica de fato explica pouca coisa ou nesse esquema teórico tal relação jamais seria relevante? Por fim, insisto que se trata de uma leitura prazerosa, instigante e elucidativa que revela, sim, muita coisa sobre aquele processo, porém a tese central e a argumentação que a embasa não são convincentes.

* Doutorando em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

► Texto recebido em 20 de junho de 2023; aprovado em 21 de junho de 2023.

LIVROS QUE RECOMENDAMOS



Domenico Losurdo: crítico do nosso tempo

Diego Pautasso, João Quartim de Moraes e Marcos Aurélio da Silva (Org.)

Editora: Ideias e letras

Formato: 16 x 1.5 x 23 cm

1ª edição, 2023

Preço: R\$ 64,80

312 páginas

Referência internacional da luta anti-imperialista, o marxista italiano Domenico Losurdo criticou com rigor analítico as hipocrisias do pensamento liberal, as falácias do seu pretens universalismo e os crimes da máquina de guerra da Otan. Defensor consequente do legado da Revolução de 1917, propôs um balanço objetivo e historicamente rigoroso das experiências socialistas, mostrando seus limites, mas também a importância do seu legado. Para lembrar essa trajetória intelectual, Diego Pautasso, João Quartim de Moraes e Marcos Aurélio da Silva organizaram essa coletânea de artigos de pesquisadores italianos e brasileiros que têm se dedicado ao estudo da vasta obra de Losurdo.



A filosofia de Marx

Étienne Balibar

Editora: da Vinci

Formato: 14cm x 21cm

1ª edição, 2023

Preço: R\$ 79,90

296 páginas

O francês Étienne Balibar é um dos principais filósofos marxistas de nosso tempo. Formado na escola de Louis Althusser, Balibar é autor ou coautor de diversos textos clássicos como *Ler o Capital* ou *A ditadura do proletariado*. Mas foi outro livro de sua autoria que foi publicado em 2023 em recordação dos 30 anos de sua primeira publicação. *A filosofia de Marx*, publicado

originalmente em 1993, é uma importante introdução à obra de Karl Marx. O livro saiu pela recém-criada editora da Vinci, projeto editorial da livraria carioca Leonardo da Vinci, e conta com prefácio de Alysso Leandro Mascaro.



O desenvolvimento do capitalismo na Rússia

Vladimir Ilitch Lênin

Editora Boitempo

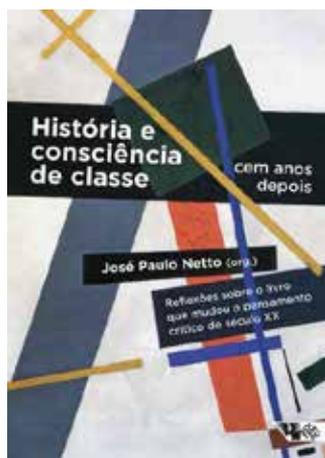
Formato: 21cm x 16cm x 2cm

1ª edição, 2024

Preço: R\$ 88,20

624 páginas

O desenvolvimento do capitalismo na Rússia é certamente a primeira grande obra de Lênin. Publicado em 1899, quando o revolucionário russo tinha apenas 29 anos, o livro traz uma análise rigorosa da economia e da estrutura social da Rússia na segunda metade do século XIX. Essa nova edição brasileira, publicada em janeiro de 2024, sai no momento em que é lembrado o centenário da morte de Lênin. A apresentação é de José Paulo Netto.



História e consciência de classe, cem anos depois

José Paulo Netto (org.)

Editora: Boitempo

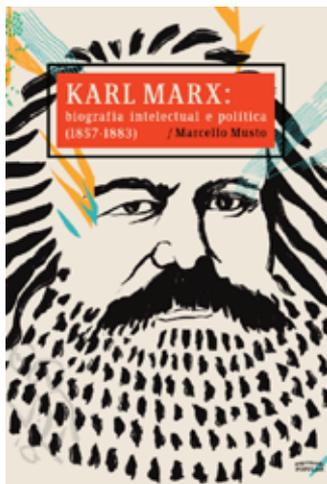
Formato: 23cm x 16cm x 2cm

1ª edição, 2023

Preço: R\$ 89,00

344 páginas

Uma das datas redondas de 2023 foi o centenário do clássico *História e consciência de classe: estudos sobre a dialética marxista*, obra de György Lukács publicada em 1923. Para lembrar esse centenário, José Paulo Netto organizou pela editora Boitempo a coletânea *História e consciência de classe, cem anos depois*, com artigos de Antonino Infranca, Eduardo Sartelli, Guido Oldrini, Henrique Wellen, Koenraad Geldof, Lucien Goldman, Marcos Nobre, Mauro Luis Iasi, Michael Löwy, Nicolas Tertulian, Ricardo Musse e Slavoj Žižek. O prefácio ficou sob a responsabilidade de Celso Frederico.



Karl Marx: biografia intelectual e política

Marcello Musto

Editora: Expressão Popular

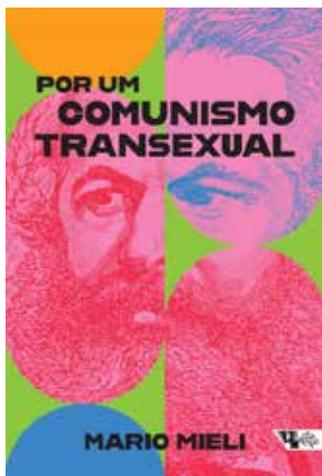
Formato: 16 × 23 cm

1ª edição, 2023

Preço: R\$ 85,00

400 páginas

Com tradução de Rita Coitinho, a editora Expressão Popular trouxe para o Brasil a biografia de Karl Marx escrita pelo filósofo marxista italiano Marcello Musto. O livro conta com apresentação de José Paulo Netto.



Por um comunismo transexual

Mario Mieli

Editora: Boitempo

Formato: 23cm x 16cm x 2cm

1ª edição, 2023

Preço: R\$99,00

384 páginas

Livro publicado originalmente na Itália, em 1977, *Por um comunismo transexual*, de Mario Mieli, foi uma das primeiras tentativas de relacionar homossexualidade, homofobia e capitalismo. A tradução é de Rita Coitinho, hoje a principal tradutora de obras marxistas da língua italiana para o Brasil.

Princípios é uma publicação quadrimestral da Editora e Livraria Anita Ltda.

Registrada no ISSN sob o nº 1415-7888 e no E-ISSN 2675-6609

URL: www.revistaprincipios.com.br

Open Journal System (OJS):

<https://revistaprincipios.emnuvens.com.br>

E-mail: principios@revistaprincipios.com.br

Jornalista responsável: Fábio Palácio

Gestão do portal Open Journal System: Nilson Weisheimer

Preparação e revisão de originais: Graziela Dutra Kantorski

Projeto gráfico: Vandrê Fernandes e Cláudio Gonzalez

Diagramação: Laércio D'Angelo Ribeiro e Cláudio Gonzalez

Editora e Livraria Anita Ltda.

CNPJ: 96.337.019/0001-05

End. Adm.: Rua Rego Freitas, 249 - República

São Paulo - SP - CEP: 01220-010

Tel.: (11) 3129-4586 WhatsApp: (11) 92012-3581

E-mail: livraria@anitagaribaldi.com.br

www.anitagaribaldi.com.br

Vendas: www.livrariaanita.com.br



Fundador

► João Amazonas (1912-2002)

Editores

► Júlio Vellozo e Fábio Palácio

Editor-executivo

► Nilson Weisheimer

Comissão Editorial

► Júlio Vellozo, Fábio Palácio, Nilson Weisheimer, Theófilo Rodrigues, Ana Maria Prestes e Cláudio Gonzalez

Conselho Editorial

Analúcia Danilevicz Pereira (História e RRII/UFRGS); Andréia Galvão (Ciência Política/Unicamp); Antonio Liberac C. Simões Pires (História/UFRB); Armen Mamigonian (Geografia/UFSC); Atilio Boron (Ciência Política e RRII/Universidades de Buenos Aires e Avellaneda); Boaventura de Sousa Santos (Economia e Ciências Sociais/Universidades de Coimbra e Wisconsin-Madison); Carol Proner (Direito/UFRJ); Celso Frederico (Comunicação/USP); Cícero Péricles de Carvalho (Geografia e Economia/Ufal/Unifesp); Crístiano Duarte (Matemática e Física/University of Leeds); Dermeval Saviani (Educação/Unicamp); Elias Jabbour (Economia/Uerj); Enzo Bello (Direito/UFRJ); Fábio Guedes Gomes (Economia/Ufal); Fábio Palácio (Comunicação/UFMA); Frederico Mazzucchelli (Economia e História/Unicamp); Gabriel Becerra Yañez (Ciências Sociais/Universidad Cooperativa de Colombia); Gilberto Bercovicí (Direito/USP); Gilberto Maringoni (RRII/UFABC); Ilka Bichara (Psicologia/UFBA); João Quartim de Moraes (Filosofia/Unicamp); José Carlos Braga (Economia/Unicamp); José Claudinei Lombardi (Educação/Unicamp); José Luís Fiori (Economia/UFRJ); Júlio Vellozo (Direito/Fadisp); Luís Fernandes (RRII e Ciência Política/PUC-RJ/UFRJ); Luiz Eduardo Motta (Ciência Política/UFRJ); Luiz Fernando de Paula (Economia/UFRJ); Luiz Gonzaga Belluzzo (Economia/Unicamp); Madalena Guasco (Filosofia/PUC-SP); Manuel Domingos Neto (História/Casa de Rui Barbosa e UFC); Marcos Dantas (Comunicação/UFRJ); Maria Lygia Quartim de Moraes (Sociologia e Serv. Social/Unicamp e Unifesp); Marly Vianna (História/UFSCar); Mary Garcia Castro (Sociologia/UFBA/UFRJ); Maryse Farhi (Economia/Unicamp); Miguel Bruno (Economia/Ence-IBGE/Uerj); Nereide Saviani (Educação/Unisantos); Nilson Araújo (Unila); Olival Freire Junior (Hist. das Ciências/Ufba); Paris Yeros (Economia e RRII/UFABC); Sergio Schneider (Sociologia e Economia/UFRGS); Sidarta Ribeiro (Neurociências/UFRN); Sílvio Almeida (Administração/FGV); Táci Cordás (Psiquiatria/USP); Volnei Garrafa (Bioética/UnB).

Conselho Consultivo

Júlio Vellozo, Fábio Palácio, Nilson Weisheimer, Ana Maria Prestes, Cláudio González, Adalberto Monteiro, Aldo Arantes, Aloísio Sérgio Barroso, Altamiro Borges, Ana Maria Rocha, Augusto César Buonicore (*in memoriam*), Bernardo Joffily, Dilermando Toni, Edvar Bonotto (*in memoriam*), Fernando Garcia de Faria, Flávio Dino, Haroldo Lima, Jô Moraes, José Reinaldo Carvalho, José Carlos Ruy (*in memoriam*), Lécio Moraes, Leocir Costa Rosa, Luciana Santos, Manuela D'Ávila, Mariana de Rossi Venturini, Nádia Campeão, Olívia Rangel, Orlando Silva, Osvaldo Bertolino, Pedro de Oliveira, Raul Carrion, Renato Rabelo, Ricardo Abreu de Melo, Rita Coitinho, Rosanita Campos, Rubens Diniz, Sérgio Rubens (*in memoriam*), Walter Sorrentino.

Corpo de pareceristas

Alexandre Pilati (Literatura/UnB); Allan Kardec Barros (Eng. Elétrica/UFMA); Américo Alves de Lyra Junior (RRII/UFRR); Antônio Guedes Rangel Júnior (Educação e Psicologia/UEPB); Antonio Luiz Caldas Junior (Saúde Coletiva/Unesp); Caio Bugiato (Ciência Política e RRII/UFRRJ); Cássia Damiani (Políticas Públicas e Educação/UFC); Cesar Alessandro Sagrillo Figueiredo (Ciência Política/UFT); Cristiano Capovilla (Filosofia/UFMA); Dalton José Alves (Educação/UnRio); Dalton Macambira (História/UFPI); Daniela Borges Pavani (Astronomia/IF-FRGS); Diego Pautasso (Geografia/Colégio Militar de P. Alegre); Dimitri Toledo (Administração Pública/Unifal-MG); Edileusa Pena da Silva (Biblioteconomia/UFMT); Edsaura Maria Pereira (Saúde Coletiva/UFG); Eduardo Corrêa (Matemática/Uerj); Edwiges C. Carvalho Corrêa (Direito/PUC-GO); Elisângela Lizardo de Oliveira (Educação/IFSP); Ernesto Valença (Teatro/Ufop); Francisco Wellington Duarte (Economia/UFRN); Gianni Fresu (Filosofia/UFU); Haroldo de Mayo Bernardes (Engenharia Civil/Unesp); Hélio de Mattos Alves (Farmácia/UFRJ); Hugo Valadares (Eng. Elétrica e Computação/UTFPR); José Ricardo Moreno Pinho (História/UnB); José Luiz Alves (Economia/UPE); Júlia Lemos Vieira (PhD Ciências Sociais/Uerj); Juliana Alves de Araújo Bottechia (Química e Educação/UnB); Lígia Maria Ávila Chiarelli (PG Arquitetura/UFPE); Luciano Rezende Moreira (Ciências Agrárias/IFDF); Maelda Barros (Geografia/UFPE); Mara Franco de Sá (Ciências Sociais e Educação/UFPI); Marcelo Pereira Fernandes (Economia/UFRRJ); Marcio Florentino Pereira (B.I. Saúde/UFESB); Maria das Graças de Oliveira (Ciência da Informação/IFMG); Maria do Carmo L. C. Leite (Educação/Unisantos); Maria Luiza Nogueira Rangel (Educação, Políticas Públicas e Filosofia/UEG/UCB); Mariana de Moura Souza (RRII e Energia/Unifesp); Máximo Augusto Campos Masson (Sociologia e Educação/UFRJ/UFRRJ); Meire Rose dos Anjos Oliveira (Geografia/UFMT); Neusa Valadares (Direito/PUC-GO); Nilson Weisheimer (Sociologia/UFRB); Olga Amância Ferreira (Educação/UnB); Patrícia Simone Nogueira (Nutrição e Educação/UFMT); Paulo Bretas Vilarinho Junior (Psicologia/Faeterj Duque de Caxias); Pedro Luiz Teixeira de Camargo (Ciências Ambientais/IFMG); Reinaldo de Lima Reis Jr. (Educação/IFG); Renildo Sousa (Economia e RRII/UFBA); Robson Câmara (Eape/SEEDF); Romualdo Pessoa Campos Filho (Geografia/Iesa-UFG); Saulo Pinto (Economia/UFMA); Sérgio Mário Lins Galdino (Ciência da Computação/UPE); Sheler Martins de Souza (Ciências Biológicas/IFF); Sílvio Costa (História/PUC-GO); Socorro Rangel (Matemática Aplicada/Unesp S. J. do Rio Preto); Tanara Lauschner (Computação/Ufam); Theófilo Rodrigues (PhD Ciências Sociais/Uerj); Thiago Modenesi (Educação e Políticas e Gestão Pública/UNIFG-PE); Wellington Pinheiro dos Santos (Engenharia Biomédica/UFPE); Wladimir Vinycius de Moraes Camargos (Direito/UFG).

1924-2024

70 ANOS DE LÊNIN

Em 21 de janeiro de 1924 morria Vladimir Ilitch Uliánov, o Lénin. Principal líder da Revolução Russa de 1917, ele construiu uma obra que transcende a dimensão do marxismo no século XX. Cem anos depois, o pensamento de Lénin afirma-se, a cada dia, como patrimônio irrecusável da luta dos trabalhadores e dos povos.



200 ANOS DO FECHAMENTO DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE DE 1823

Em 12 de novembro de 1823, tropas enviadas pelo imperador Pedro I dissolveram a Assembleia Constituinte e Legislativa do Império do Brasil. Reunida desde maio daquele ano, a Assembleia havia discutido pouco mais de 20 artigos do projeto de Constituição apresentado pela comissão liderada por Antônio Carlos de Andrada e Silva. O ato de violência foi o primeiro golpe de Estado da história do país, ocorrido quando o Brasil tinha pouco mais de um ano de vida independente. Treze deputados foram presos, seis foram exilados, entre eles José Bonifácio de Andrada e Silva, figura capital da Independência do país.



JOSÉ BONIFÁCIO

★ Santos, 13/06/1763

☞ Niterói, 06/04/1838