

Projeto de Desenvolvimento

Denise Lobato Gentil, Rubens R. Sawaya, Plínio de Arruda Sampaio Jr., Ladislau Dowbor, Alexandre Freitas, Paulo Kliass, Marta Skinner, Antonio Corrêa de Lacerda, Carmem Feijo, Maria Malta e Ian Horta discutem um projeto de desenvolvimento para o Brasil, estratégias, resistências e entraves políticos para a sua implementação, desindustrialização, políticas industriais e macroeconômicas, limites da austeridade fiscal, competitividade, inovação, educação, pesquisa e descarbonização.



**Niemeyer Almeida Filho escreve para a série
“Atualizando o debate sobre dependência econômica”**



Projeto de Desenvolvimento

■ Estamos presos aos problemas de curto prazo e não discutimos e muito menos implementamos um projeto de desenvolvimento socioeconômico de longo prazo para o Brasil. Como nos libertamos da armadilha do “curto-prazismo”?

Denise Gentil, da UFRJ, afirma que, sem radicalidade, não haverá projeto de desenvolvimento para o Brasil. É preciso travar a batalha de ideias entre os dois campos, o neoliberal e o progressista.

Rubens Sawaya, da PUC-SP, destaca que as estratégias de desenvolvimento dependem do momento histórico e passam pela industrialização com controle da tecnologia e produção por empresas nacionais.

Plínio de Arruda Sampaio, do Contrapoder, avalia que o controle monolítico do Estado por uma burguesia sem nexos morais com as classes subalternas compromete a possibilidade de um projeto de desenvolvimento nacional.

Ladislau Dowbor, da PUC-SP, enfatiza que os entraves para a implementação de um projeto de desenvolvimento para o Brasil são de ordem política, e não econômica ou tecnológica.

Alexandre Freitas, da UFRJ, defende a superação da “Convenção Neoliberal” por uma nova “Convenção Desenvolvimentista” para nos aproximarmos do futuro imaginado por Stefan Zweig em seu livro *Brasil, o País do Futuro*.

Paulo Kliass, especialista em políticas públicas, ressalta que o planejamento governamental, apesar de previsto na Constituição, é repudiado pelas elites e mídia. Um plano de desenvolvimento requer o abandono da política de austeridade fiscal.

Marta Skinner, professora aposentada, crê que será impossível reconquistar direitos sociais e trabalhistas, proteger a natureza e ter soberania internacional sem combater a desigualdade social.

Antonio Lacerda, do BNDES, acredita ser possível reverter a desindustrialização no país, que limita o desenvolvimento, com um ambiente macroeconômico favorável à produção e políticas de competitividade, inovação, educação e pesquisa.

Carmem Feijo, da UFF, argumenta que o resgate de políticas industriais articuladas com políticas macroeconômicas pró-crescimento é importante para sustentar o crescimento econômico e a descarbonização.

Maria Malta e Ian Horta, da UFRJ, julgam que um projeto de desenvolvimento é pouco, pois estará sempre atado às formas constitutivas da sociedade capitalista.

Na série “Atualizando o debate sobre dependência econômica”, publicamos o artigo de Niemeyer Almeida Filho.

Sumário

Sem radicalidade, não haverá projeto de desenvolvimento para o Brasil.....	3
<i>Denise Lobato Gentil</i>	
Desenvolvimento: por um projeto nacional não subordinado.....	5
<i>Rubens R. Sawaya</i>	
O ocaso do desenvolvimentismo.....	7
<i>Plínio de Arruda Sampaio Jr.</i>	
Projeto de desenvolvimento para o Brasil: o desafio é político.....	9
<i>Ladislau Dowbor</i>	
Em busca de uma nova convenção desenvolvimentista	11
<i>Alexandre Freitas</i>	
Austeridade fiscal, planejamento e desenvolvimento	13
<i>Paulo Kliass</i>	
O Projeto de Desenvolvimento – avanços e retrocessos	15
<i>Marta Skinner</i>	
Desenvolvimento brasileiro e a (des)globalização	17
<i>Antonio Corrêa de Lacerda</i>	
Como criar espaço de política para a economia brasileira recuperar dinamismo	19
<i>Carmem Feijo</i>	
Freios e amarras estruturais dos projetos de desenvolvimento: é hora de voltar à prancheta	21
<i>Maria Malta e Ian Horta</i>	
Dependência econômica, cultural e política no Brasil: a recorrente subordinação	23
<i>Niemeyer Almeida Filho</i>	

O Corecon-RJ apoia e divulga o programa Faixa Livre, veiculado de segunda a sexta de 8h às 10h. Você também pode ouvir os programas pelos sites www.aepet.org.br/radioaovivo.html e www.programafaixalivre.com.br, canal no Youtube, Facebook, Instagram, podcast no Spotify, Deezer, Castbox e SoundCloud e aplicativo gratuito.

Jornal dos ECONOMISTAS

Órgão Oficial do CORECON - RJ
E SINDECON - RJ
Issn 1519-7387

Conselho Editorial: Antônio dos Santos Magalhães, Sidney Pascountto da Rocha, Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Gustavo Souto de Noronha, João Hallak Neto, Marcelo Pereira Fernandes, José Antonio Lutterbach Soares, Wellington Leonardo da Silva, Paulo Sérgio Souto, João Manoel Gonçalves Barbosa, José Ricardo de Moraes Lopes e Fernando D'Angelo Machado. **Jornalista Responsável:** Marcelo Cajueiro. **Edição:** Diagrama Comunicações Ltda-ME (CNPJ: 74.155.763/0001-48; tel.: 21 2232-3866). **Projeto Gráfico, diagramação e ilustração:** Rossana Henriques (rossana.henriques@gmail.com). **Revisão:** Bruna Gama. **Periodicidade:** Mensal. **Correio eletrônico:** imprensa@corecon-rj.org.br

As matérias assinadas por colaboradores não refletem, necessariamente, a posição das entidades. É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos desta edição, desde que citada a fonte.

CORECON - CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA/RJ

Av. Rio Branco, 109 – 19º andar – Rio de Janeiro – RJ – Centro – Cep 20040-906
Telefax: (21) 2103-0178 – Fax: (21) 2103-0106
Correio eletrônico: corecon-rj@corecon-rj.org.br
Internet: <http://www.corecon-rj.org.br>

Presidente: Antônio dos Santos Magalhães. **Vice-presidente:** Sidney Pascountto da Rocha. **Conselheiros Efetivos:** 1º TERÇO: (2023-2025): Arthur Camara Cardozo, Marcelo Pereira Fernandes, Sidney Pascountto da Rocha - 2º TERÇO: (2024-2026): Antônio dos Santos Magalhães, Fernando D'Angelo Machado, Luis Gustavo Vieira Martins - 3º TERÇO: (2025-2027): Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, José Antonio Lutterbach Soares, Antonio José Alves Junior. **Conselheiros Suplentes:** 1º TERÇO: (2023/2025): Gustavo Souto de Noronha, João Hallak Neto, Regina Lúcia Gadioli dos Santos - 2º TERÇO: (2024-2026): Juliana Duffles Donato Moreira, Gilberto Caputo Santos, Flávia Vinhaes Santos - 3º TERÇO: (2025-2027): José Ricardo de Moraes Lopes, Anderson Carlos Nogueira Oriente, Mauro Osório da Silva.

SINDECON - SINDICATO DOS ECONOMISTAS DO ESTADO DO RJ

Av. Treze de Maio, 23 – salas 1607 a 1609 – Rio de Janeiro – RJ – Cep 20031-000. Tel.: (21) 2262-2535 Telefax: (21) 2533-7891 e 2533-2192. Correio eletrônico: sindecon@sindecon.org.br

Mandato – 2017/2020

Coordenação de Assuntos Institucionais: Cesar Homero Fernandes Lopes, Sidney Pascountto da Rocha (Coordenador Geral) e Wellington Leonardo da Silva.

Coordenação de Relações Sindicais: Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Gilberto Caputo Santos, João Manoel Gonçalves Barbosa, José Ricardo de Moraes Lopes.

Coordenação de Divulgação Administração e Finanças: André Luiz Silva de Souza, Gilberto Alcântara da Cruz, José Antonio Lutterbach Soares e Guilherme Tinoco Oliveira dos Anjos.

Conselho Fiscal: Jorge de Oliveira Camargo, Luciano Amaral Pereira e Regina Lúcia Gadioli dos Santos.

Sem radicalidade, não haverá projeto de desenvolvimento para o Brasil

Denise Lobato Gentil*

■ A economia mundial passa, nesta terceira década do século XXI, por uma profunda transformação que poderá ser interpretada pelos historiadores como uma virada na trajetória do capitalismo, principalmente após os vários terremotos causados pela recente eleição do presidente Trump nos Estados Unidos. Houve um grande acirramento nas disputas tecnológicas, comerciais, militares, financeiras e, sobretudo, pela hegemonia do dólar que deflagram, definitivamente, as mudanças de rota da economia americana e da geopolítica global.

A tensão entre as duas grandes nações envolvidas nesse combate – China e Estados Unidos – resulta em grande aumento da pressão do centro hegemônico sobre os países periféricos. Em sua posição de superpotência global, os Estados Unidos impõem não apenas que se solidifique, para nós, a tradicional posição de colônia fornecedora de *commodities* minerais, energéticas e alimentícias a preços baixos, mas, também, contam com a complacência e aliança da elite dirigente local na exigência de retornos excepcionalmente elevados na esfera financeira. Taxas de juros atípicas para os padrões internacionais são utilizadas pela autoridade monetária para compensar a tendência à queda da taxa de lucro estadunidense, que as guerras na Ucrânia e em Gaza apenas amenizam, ao ativarem os gastos na cadeia produtiva do complexo militar-industrial.

O capital externo especulativo e a elite financista local, além de taxas de juros excepcionalmente elevadas, impõem que esta

renda de juros seja suficientemente crível, isto é, que o máximo de retorno lhes seja assegurado por forte repressão de despesas primárias, para que os gastos financeiros sejam considerados verossímeis aos olhos do mercado. A repressão fiscal é seletiva – afeta apenas os investimentos públicos e os gastos sociais. Mas o alvo não se limita a esses campos. Os apertos monetário e fiscal se destinam a provocar o resfriamento da economia com o intuito de controlar o mercado de trabalho, mantendo baixo o nível de emprego. Os salários achatados e a flexibilização devastadora do mercado de trabalho quebram a capacidade de resistência da classe trabalhadora, resultando em forte desmobilização sindical.

O resultado final é a transformação da economia brasileira em um subproduto da estratégia geopolítica dos Estados Unidos, desenvolvendo um regime de financeirização subordinada comandado pelas elites rentistas externa e doméstica e pelo setor exportador de *commodities*. Foi sendo germinado, por décadas, um acúmulo de poder político, institucional e econômico que assegura o vasto domínio dos interesses das finanças internacionais, à sombra da luta geopolítica dos Estados Unidos contra o surgimento de um mundo multipolar. Para manter a supremacia do dólar e a superioridade militar global, a potência hegemônica vale-se da agressividade bélica, das *proxy wars*, de revoluções coloridas, do *lawfare* e do aumento do cerco e vigilância ideológica sobre a periferia.

A financeirização comandada por juros elevadíssimos no Brasil conduziu a baixas



taxas de crescimento e ao retrocesso acelerado da estrutura produtiva, que se expressa através da desindustrialização e reprimarização da pauta exportadora. Os agentes econômicos preferem empregar seu dinheiro em títulos da dívida pública, ações, derivativos e outros ativos financeiros a ter que contratar trabalhadores para produzir mercadorias e serviços, que resultam em menor rentabilidade e maior risco.

Os indicadores econômicos mostram uma realidade desalentadora. Com a redução de longo prazo da taxa de lucro do setor produtivo, a indústria de transformação sofreu uma queda de participação no PIB de 27% em 1986 para 12% em 2022. A parcela de produtos industriais na cesta de exportação caiu de 75% em 2000 para 42% em 2021. Por outro lado, o patrimônio financeiro no Brasil cresceu 21% entre 2018 e 2024, tendo alcançado, em 2024, um valor sete vezes superior ao PIB. Olhando para uma série mais longa, apura-se que o estoque total de ativos financeiros não monetários teve um crescimento real acumulado de 1.482% entre 1992 e 2023, enquanto ocorreu um aumento de apenas 73% no estoque total de capital fixo produtivo. A acumulação da renda de juros dispara e compromete a viabilidade de qualquer modelo econômico que se pretenda desenvolvimentista. Em 2024, os títulos públicos representavam 57% do estoque de ativos financeiros não-monetários,



demonstrando que são os ativos prioritários dos especuladores.

Esse cenário de baixo investimento em capital fixo produtivo reduz a taxa de crescimento, estreita a capacidade produtiva e a diversificação da indústria nacional, gera baixo conteúdo tecnológico e compromete o progresso técnico, assim como os índices de produtividade média da economia. O resultado é uma força de trabalho menos especializada e com salários baixos, elevando a taxa de exploração.

Se há um império financeiro e militar oprimindo o desenvolvimento da periferia, há, simultaneamente, a adesão submissa das lideranças políticas nacionais às pressões por um receituário neoliberal. Criou-se uma armadilha que mantém a subordinação tecnológica, produtiva e financeira convenientes ao centro hegemônico. Essa estrutura econômica produz elevadíssima concentração de renda e aumento da pobreza. As políticas sociais neoliberais adotadas são focalizadas, geridas de forma a não tocar nas estruturas reprodutoras das injustiças sociais, porém, são funcionais e eleitoralmente eficientes. Resultam na ausência de radicalidade, pois domesticam-se resistências e incapacita-se os trabalhadores de enfrentar a estrutura de poder dominante.

Os desafios para o desenvolvimento do Brasil são, sem dúvida, gigantescos. As ideias neoliberais adotadas pelos partidos de centro-esquerda esvaziaram as pretensões desenvolvimentistas da elite política e da tec-

nocracia confortavelmente alojada, hoje, no poder. Portanto, antes de tudo, são necessárias as ideias-força de desenvolvimento e nacionalismo, que envolvam enfrentamentos domésticos e uma estratégia geopolítica. Essas ideias-força virão de um amplo pacto social das majorias e da criação de uma cultura crítica ao neoliberalismo e ao poder imperial. Sem um poder decisivo de mobilização política, é impossível disseminar ideias que carreguem uma nova trama para o crescimento da nação.

É preciso travar, portanto, a batalha de ideias e de movimentos entre os dois campos, o neoliberal e o progressista, criando a polarização (hoje inexistente). A disputa precisa ser sustentada tanto na esfera pública, quanto nos níveis intelectuais, alcançando as redes sociais, para que seja desencadeada a capacidade de moldar uma nova história para o país.

A ruptura com a antiga ordem significaria, antes de tudo, romper com o consenso nacional em torno da austeridade fiscal, do regime de metas de inflação e seu Banco Central independente que, de todo o projeto neoliberal, são os ardis mais danosos à nação. Apesar disso, foram normalizados como grande unanimidade política entre direita e esquerda. Em tal situação, o surgimento de um projeto político transformador só poderá ser conduzido pelo Estado, dirigido pelas mãos da classe trabalhadora. A burguesia, que no passado levou à frente o processo de industrialização, não é mais portadora das transformações, porque é favorecida pelos juros altos e não está em condições de gerar essa tarefa histórica. Tem vantagens defendendo o regime de acumulação atual e se manterá onde está. Só o esforço engajado e combativo das forças populares e de sua tomada dos aparelhos de Estado podem ser capazes de varrer o neoliberalismo. O Estado poderá, então, fazer a função que, no passado, coube à burguesia industrial.

Quanto à estratégia geopolítica, a questão central que se coloca para a periferia é escapar do domínio do dólar. Essa tarefa é a mais complicada de todas. O seu enfrentamento não pode ficar restrito a um país. Tem que ser uma ação combinada e articulada

com um bloco de países que rumam na mesma direção, porque os efeitos da crise dela decorrentes serão disseminados em toda a periferia e é necessária cooperação econômica entre os excluídos do processo global.

A desdolarização ainda está apenas no início e deve demorar a se concretizar. A própria China se move com cautela, mas o Brasil deve ingressar na mobilização e participar do comércio regional com o uso de moedas alternativas. É fundamental desviar o fluxo comercial na direção da Ásia e dos países dos Brics, de forma a fazer intensa conexão como o Sul Global, principalmente com a China, mesmo enfrentando ameaças de tarifas dos Estados Unidos. Além disso, é importante participar e fortalecer politicamente a formação de um novo sistema monetário global para não ser vítima de pressões e retaliações dentro do Swift.

As demais estratégias que envolvem a política econômica adequada a um projeto de desenvolvimento já são muito conhecidas dos economistas, particularmente dos estruturalistas e marxistas, que estudaram esse processo a partir de uma visão anti-imperial e anti-hegemônica. Não cabe aqui elencá-las novamente. Apenas cabe ressaltar que sem regular a entrada e saída de capitais do país, será impossível termos um projeto de desenvolvimento soberano a partir do qual se possa controlar a vulnerabilidade externa. Só assim será viável a retirada do poder das finanças especulativas. E, por fim, mas não menos importante, é fundamental retomar o estímulo ao desenvolvimento da indústria de defesa que, ao mesmo tempo, dê suporte a um plano de soberania nacional e minimize as pressões do capital financeiro externo, que tem imenso poder nas disputas interestatais.

** É professora colaboradora do Instituto de Economia da UFRJ.*



Desenvolvimento: por um projeto nacional não subordinado

Rubens R. Sawaya*

■ Nas décadas de 1930-50, o Brasil teve um projeto de desenvolvimento. Consistia na criação de uma estrutura industrial que internalizasse o fluxo dinâmico produção-consumo como forma de superação da dependência primário-exportadora. Desenvolvimento era criar uma estrutura industrial em cada país.

O exemplo era o Japão, que havia construído uma estrutura industrial, de forma retardatária, ainda no final do século XIX, mas que se fortalece após a 2ª Guerra. Na década de 1960, tanto Japão como o Brasil eram exemplos de sucesso. A grande diferença, percebida posteriormente, foi que o Japão se industrializara por meio de engenharia reversa com capital nacional, conseguindo alcançar e controlar os níveis mais elevados de tecnologia com empresas nacionais e trabalhadores formados por ensino público e gratuito igualitário de elevado nível.

O Brasil, por outro lado, se industrializou de forma subordinada ao capital estrangeiro, sem dominar a tecnologia do que produzia, sem desenvolver pesquisa para apropriar conhecimento, sem investir em educação básica e formação de alto nível. As grandes corporações no comando dos nódulos das cadeias de valor internamente eram proprietárias da tecnologia importada, o que estabelecia nova forma de dependência, estrutural.

O Japão, com suas empresas de alta tecnologia e produção de qualidade, chegou a rivalizar e disputar o espaço global com os EUA e a Europa na década de 1980. As grandes corporações japonesas disputavam com as corporações dos EUA e Europa

– como por exemplo entre Toyota e General Motors. O Japão perdeu a batalha pelo controle do mundo, mas tornou-se um país extremamente desenvolvido em todos os sentidos. Hoje é uma sociedade rica e uma das mais igualitárias do mundo. Os EUA ganharam a disputa na época e garantiram seu lugar hegemônico, mas sem nunca atingir o nível de desenvolvimento social do Japão com capitalismo administrado pelo Estado.

Na década de 1990 o mundo mudou. O neoliberalismo tornou-se a ideologia do capital, com a função de abrir espaço para a reestruturação produtiva mundial das grandes corporações transnacionais. O Japão entrou de forma marginal nessa nova onda, sem renunciar ao controle nacional sobre seu capital produtivo. O Brasil, por outro lado, aderiu ao neoliberalismo e viu sua estrutura industrial, fundada no grande capital estrangeiro, escorrer por entre os dedos. Apenas para demarcar o processo de desindustrialização, em 1994, a indústria nacional de autopeças – subordinada à cadeia de valor controlada pelo capital estrangeiro – era responsável por 52% do faturamento do setor; em 2002 caiu para pouco mais de 20% e grande parte do fornecimento de autopeças hoje é importado, principalmente as de elevado valor agregado e tecnologia.

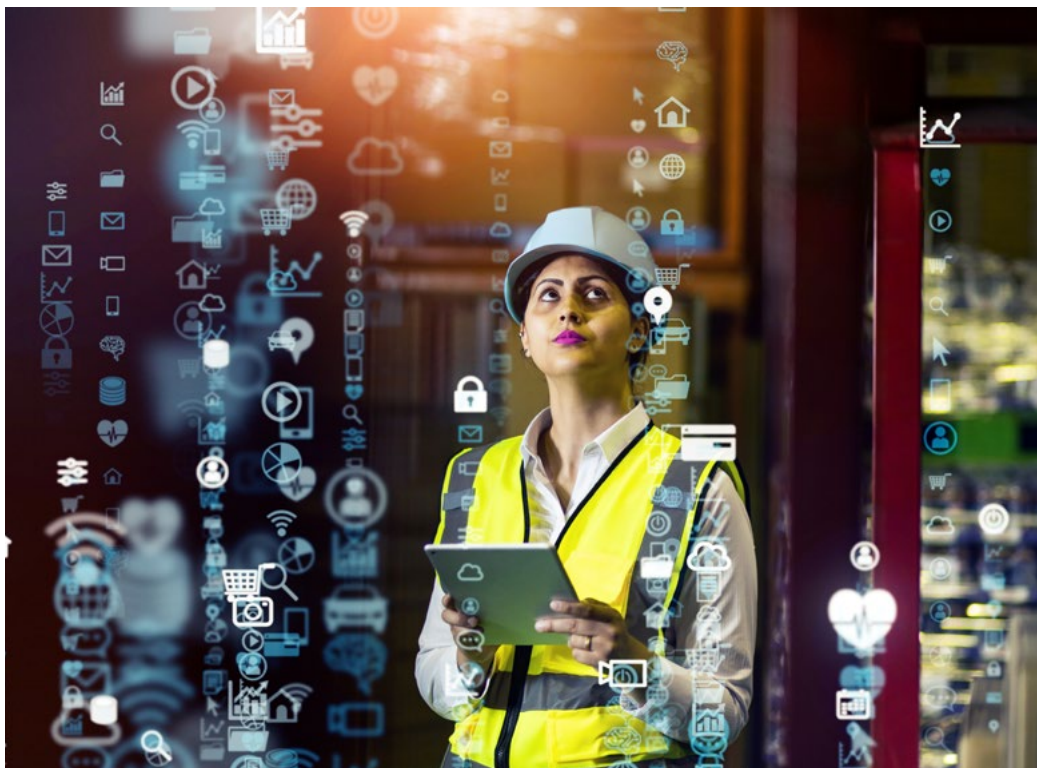
A China foi quem se beneficiou do processo de globalização dos anos 1990. Sua estratégia foi baseada em engenharia reversa, mas diferente do Japão, atraiu o grande capital estrangeiro em sistema de *joint venture* com 50% do capital chinês e 50% estrangeiro. Seus engenheiros, muitos funcionários do Estado, acompanhavam o processo de produção desde a terraplanagem.



As empresas estrangeiras de elevada tecnologia que quisessem vender para a China deveriam se instalar em território chinês nestas bases. Na onda de privatizações, não cedeu o controle de empresas-chave, localizadas nos nódulos de controle das cadeias de valor, aquelas que são estratégicas e que puxam todo o sistema produtivo. Fortaleceu seus bancos estatais e os usou como estratégia de gasto público (de política fiscal) na distribuição de recursos para investimentos públicos e privados. Utilizou de forma ativa empresas estatais no controle das cadeias de produção como centros organizadores de toda a economia. Em suas pontas, incentivou o capital privado.

O sucesso da China, que ameaça a hegemonia dos EUA, levou ao fim da ideologia da globalização (fim do neoliberalismo). Os EUA, nos anos 1980, reagiram ao sonho de potência japonesa e reestruturaram seu parque industrial, retomando a hegemonia. Isso não é mais possível hoje, dado que são as próprias corporações dos EUA que produzem na China e que dificilmente retornarão – a segunda maior planta de produção da Tesla está na China.

O mundo muda constantemente. O cenário para determinadas estratégias nunca se repete e estas devem ser repensadas. Logo após a 2ª Guerra, o momento era de expansão do capital do centro para a periferia via Investimento Direto Estrangeiro, o que in-



dustrializou o Brasil. O Japão aproveitou sua posição estratégica (geopolítica) e, pela cópia, construiu uma estrutura produtiva própria. A China, mais tarde, aproveitou-se da ideologia do liberalismo para atrair estruturas produtivas sob seu total controle. São situações que não mais se colocam.

As estratégias de desenvolvimento devem ser construídas a partir da realidade concreta de cada momento histórico. Em geral passam pelo processo de industrialização com controle da tecnologia e da produção de bens de elevado conteúdo tecnológico. Trata-se de uma transformação estrutural da economia.

Isso significa que é comum, em qualquer processo de desenvolvimento capitalista, a construção de cadeias de valor sob o controle de empresas-chave nacionais em seus núcleos centrais, que definem as estratégias de desenvolvimento interno por meio de suas estruturas produtivas, que irradiam tecnologia e definem a dinâmica interna e externa da economia do país (inserção no comércio internacional). Todos os países que tiveram sucesso no desenvolvimento fundaram-se em empresas estratégicas, estatais ou privadas, escolhidas por seu potencial dinâmico.

Todos os países de sucesso investiram pesadamente em uma estrutura educacional nacional pública de alto nível. No Japão, os alunos do ensino médio tinham, nos anos 1980, o mesmo currículo e o mesmo nível educacional em todo o país, além de professores de alto nível, bem pagos, formados nas universidades japonesas. A China forma hoje milhares de engenheiros e outros profissionais.

O momento histórico em que vivemos é completamente novo. A China se torna potência e ocupa os espaços produtivos no mundo. Os EUA entram em franco declínio após ampla desindustrialização. Na ideologia neoliberal, suas indústrias foram para a China.

Neste novo cenário, novas relações econômicas e estratégias de desenvolvimento se tornam necessárias e precisam ser planejadas a partir do que o país dispõe. No Brasil, seria central retomar o controle sobre setores com elevado potencial dinâmico (como, por exemplo, Petrobras, Eletrobras e Vale do Rio Doce) e desenvolver tecnologias a partir do que existe para poder criar o que ainda não existe. A perda da hegemonia dos EUA e a ascensão da China representam um novo cenário que pode ser aproveitado de forma

autônoma e criativa.

O que a história não perdoa é a promoção de uma nova onda de crescimento econômico subordinado aos interesses que não são do país, ou aos interesses chineses, que jogam o Brasil em nova dependência e o colocam de volta na categoria de primário-exportador. Trazer uma grande empresa chinesa para produzir no Brasil é louvável, mas sem uma estratégia de reindustrialização, com domínio tecnológico, será apenas repetir erros do passado.

No capitalismo, o planejamento é o resultado da ação de uma elite pensante com estratégia para agregar toda a sociedade em torno de um projeto de desenvolvimento. Foi assim no Japão, onde o Estado comandou a aliança da elite nacional industrial. Foi assim na China, sob comando do Partido Comunista Chinês, que agregou todos em torno de um grande projeto nacional. Em ambos os casos, a estratégia entregou para a população o desenvolvimento com a inclusão social que prometeu.

No Brasil, na década de 1950, defendia-se que não existia uma elite capitalista para realizar um projeto nacional e por isso o entregaram ao capital estrangeiro. Essa subordinação não deu certo, como se sabe, e tornou o país uma das sociedades mais desiguais do mundo, agora de volta à categoria de primário-exportador. Se essas elites, hoje rentistas (inclusive os industriais que se aliam aos banqueiros), que vivem do fundo público, não assumem o encargo como em economias avançadas e, ao contrário, minam as tentativas do Estado em organizá-las, qual alternativa resta para construir uma estratégia de desenvolvimento nacional?

** É professor do Departamento de Economia e do Programa de Pós-graduação em Economia Política da PUC-SP e coordenador do World Economy Working Groupe (IIPPE).*



O ocaso do desenvolvimentismo

Plínio de Arruda Sampaio Jr.*

■ O controle monolítico do Estado por uma burguesia sem nexos morais com as classes subalternas compromete irremediavelmente qualquer possibilidade de um projeto de desenvolvimento nacional. O antagonismo entre acumulação de capital, democracia e soberania torna o capitalismo brasileiro intrínseco e irreversivelmente antinacional e antissocial.

Submetida à lógica especulativa e espoliativa do capital internacional, do agronegócio, do extrativismo mineral e da aristocracia financeira, a economia funciona como um moinho satânico que gira para maximizar a extração de mais valia, gerar megassuperávits fiscais para sustentar a ciranda financeira lastreada em dívida pública e potencializar a transferência de recursos reais e financeiros ao exterior para alimentar a reprodução ampliada do capital internacional.

Após a ofensiva avassaladora do neoliberalismo, impulsionada por recorrentes rodadas de contrarreformas, que se inicia na década de 1980, com a crise da dívida externa, e se aprofunda nas décadas subsequentes, sob os auspícios do Consenso de Washington, o raio de manobra para políticas de administração da miséria tornou-se cada vez menor.

Nessas circunstâncias, o debate entre liberais fundamentalistas e liberais pragmáticos – as alas direita e esquerda da ordem neoliberal – ficou circunscrito à discussão sobre a forma de combinar Estado e Mercado em função de alternativas tacanhas: a) maior ou menor crescimento, sem problematizar a tendência estrutural à estagnação; b) maior ou menor desigualdade na distribuição da riqueza, sem questionar o regime de segregação social; c) maior ou menor dependência do imperialismo, sem se opor à progressiva reversão neocolonial; e d) maior ou menor depredação do meio ambiente, sem reconhecer a realidade do colapso ambiental.

Com o golpe institucional forjado na esteira da Operação Lava Jato e da ofensiva ideológica e política da extrema direita, a Constituição de 1988 foi destituída das conquistas democráticas, republicanas e nacionalistas do povo brasileiro. Como consequência, foram redobrados os ataques do capital contra os direitos dos trabalhadores, as políticas públicas e a natureza. A arquitetura do regime de Metas Inflacionárias cristalizada após 2016, sob a égide da “Ponte para o Futuro” do famigerado Michel Temer, comprometeu definitivamente a influência da soberania popular sobre os centros internos de decisão. A tutela do capital sobre a política econômica tornou-se ilimitada. A opção preferencial pelo lucro a qualquer custo foi levada ao paroxismo.

O regime de Teto de Gastos, baseado no princípio do Estado mínimo, subordinou de maneira absoluta a política fiscal aos interesses dos credores da dívida pública e à lógica de mercantilização dos serviços públicos. A independência formal do Banco Central deixou as políticas monetária e cambial à mercê do grande capital financeiro nacional e internacional. O avanço da desregulamentação destituiu o Estado da capacidade de mitigar a devastação social, cultural e ambiental provocada pelo espírito de rapina que rege o capitalismo selvagem em tempos de crise. A intervenção do Estado para conter as taras do capital foi estigmatizada. A apologia do anarcocapitalismo como panaceia para os problemas nacionais interditou qualquer debate sobre as contradições estruturais que degradam a vida dos trabalhadores.

O horizonte estreito do debate econômico, restrito basicamente a questões relacionadas com a estabilidade da moeda e a administração da dívida pública, não significa que a burguesia brasileira não tenha um projeto estratégico de longo prazo, mas apenas que seus objetivos estratégicos não contemplam mini-



mamente as necessidades da população. Enquadrado nos parâmetros do Plano Real, que tem como norte a inserção subalterna do Brasil na ordem global, o regime de metas inflacionárias executa o desiderato do padrão de acumulação liberal-periférico.

À deriva na crise estrutural do capital, o país fica submetido a um processo de reversão neocolonial, cuja essência reside em: a) especializar a economia brasileira na divisão internacional do trabalho; b) franquear o espaço econômico nacional às operações de pilhagem e especulação das megacorporações transnacionais; c) garantir a valorização do capital fictício ancorado em dívida pública; d) adequar o nível tradicional de vida dos brasileiros às possibilidades mais rebaixadas de uma economia primário-exportadora; e) reduzir ao mínimo o gasto com políticas públicas.

A suposição de que seria possível superar as mazelas do subdesenvolvimento nos marcos do capitalismo não encontra a mais remota correspondência com a realidade. É preciso reconhecer, no entanto, que o mito do desenvolvimento nacional, visto em perspectiva histórica, nunca passou de uma quimera. Na periferia da economia mundial, a busca do desenvolvimento sempre foi um trabalho de Sísifo.

A lei do desenvolvimento desigual e combinado reproduz as heterogeneidades do sistema capitalista mundial. Contam-se nos dedos as economias periféricas que conseguiram romper o círculo de ferro da depen-



dência. Todas tiveram como pressuposto revoluções nacionais e democráticas radicais, como é o caso conspícuo da China. Na América Latina, à exceção de Cuba – um caso à parte – todas as iniciativas para enfrentar o imperialismo e a plutocracia terminaram em crises econômicas agudas e golpes militares sangrentos. A tragédia chilena talvez seja o exemplo mais paradigmático das esperanças e frustrações do desenvolvimentismo.

No Brasil, o desenvolvimento nacional como projeto de Estado teve existência curta. A industrialização nacional como objetivo central da política econômica consolidou-se em 1937, com o advento do Estado Novo, e foi abandonada em 1964, com a derrota das Reformas de Base pela ditadura militar. A consolidação do poder burguês como contrarrevolução cristalizou o regime de segregação social e o controle da economia pelo capital internacional – a dupla articulação que bloqueia a organização da vida material da sociedade em função das necessidades do conjunto da população.

Antes de 1937, elites aculturadas, condicionadas por algum tipo de “inibição mental” – para utilizar uma expressão de Celso Furtado – deixavam o país a reboque das vicissitudes do padrão ouro. Após 1964, sob a batuta de uma burguesia americanizada, a industrialização nacional foi sacrificada em nome da industrialização a qualquer custo, a reboque da mimetização dos padrões de consumo e estilo de vida das economias centrais, impulsionada pelo capital internacional e financiada pela concentração de renda.

No embalo do “milagre econômico”, a modernização conservadora, que parecia

indicar que o Brasil chegaria ao “primeiro mundo”, nos estertores da ditadura militar, acabou desvelando sua verdadeira natureza, culminando trágica e melancolicamente na tutela formal do FMI sobre a política econômica. A industrialização por substituição de importações, voltada para a modernização dos padrões de consumo, foi determinada por uma conjuntura histórica externa e interna muito específica, que, ao se desfazer, acabou selando a sua própria sorte.

Após 1990, a progressiva liberalização econômica liquidou o que ainda restava do simulacro de sistema econômico nacional. A especialização regressiva das forças produtivas na divisão internacional do trabalho transformou o Brasil numa megafeitoria moderna. No projeto estratégico da burguesia, o futuro é o passado. O latifúndio é pop!

O acirramento da crise capitalista, patente na exaustão da ordem global e na aceleração do colapso climático, potencializa perigosamente o caráter pernicioso da acumulação de capital. A contradição insolúvel entre integração das forças produtivas em escala planetária e reprodução da relação capital-trabalho em bases nacionais solapa a capacidade do Estado burguês de limitar as aberrações do capital, agrava as desigualdades sociais e intensifica as rivalidades nacionais. A expansão desenfreada da riqueza e do consumo, desvinculada das necessidades humanas, e a transformação das forças produtivas em forças destrutivas aprofundam a ruptura metabólica entre a sociedade burguesa e a natureza, colocando na ordem do dia a própria possibilidade de extinção da vida no planeta. Para as economias atrasadas,

o marco histórico é particularmente adverso.

Nesse contexto, a glorificação do desenvolvimentismo, em qualquer de suas variantes, seja como desenvolvimento nacional ou simplesmente como elevação da produtividade do trabalho e exaltação da riqueza material, é um engodo. A primeira, como vimos, está além das possibilidades históricas concretas. A segunda – uma versão edulcorada do crescimento – equivale a imaginar ser possível que um cachorro louco possa se curar da raiva mordendo a própria cauda.

Para frear a barbárie capitalista, é preciso ir além do capital e reconstruir o modo de viver e produzir da sociedade, tendo como referência o princípio da igualdade substantiva e uma ética da frugalidade. Trata-se de uma tarefa hercúlea. Aos poucos, catástrofes sem fim imporão a necessidade de uma economia da sobrevivência, alicerçada na cooperação e solidariedade entre trabalhadores livremente associados, como único antídoto efetivo à barbárie.

Muito mais do que o resgate de um desenvolvimentismo negado pela realidade, o controle do Homem sobre seu destino – a legítima concepção de desenvolvimento – depende da capacidade de a sociedade: a) organizar a produção em função das necessidades efetivas da população; b) definir as necessidades sociais levando em consideração a essencialidade e a qualidade dos valores de uso; c) priorizar políticas públicas que garantam a proteção social e fomentem o desenvolvimento humano; d) enfrentar a emergência climática e promover um modo de vida condizente com uma relação harmônica entre a humanidade e o meio ambiente; e, por fim, e) condicionar a expansão das forças produtivas ao aumento do tempo livre das pessoas – a verdadeira riqueza do ser humano.

** É professor aposentado do Instituto de Economia da Unicamp, editor do site Contrapoder e membro da Rede de Professores Universitários em Defesa da Palestina.*



Projeto de desenvolvimento para o Brasil: o desafio é político

Ladislau Dowbor*

■ O nosso desafio não é uma questão de saber o que deve ser feito, sim de gerar o espaço político para a sua implementação. O marco estrutural é evidente: temos de reduzir as desigualdades, enfrentar os desafios ambientais e assegurar que os nossos recursos financeiros e tecnológicos sejam orientados neste sentido. Visamos a uma sociedade economicamente viável, mas também socialmente justa e ambientalmente sustentável. E para consegui-lo, precisamos do processo decisório correspondente, a chamada governança.

É muito competente a apresentação do documento *Transformação do Estado no Brasil*, organizado por Esther Dweck e Mariana Mazzucato, com eixos bastante evidentes, bom senso econômico. O Plano de Transformação Ecológica (PTE), o Novo PAC, a Nova Indústria Brasil (NIB) definem rumos claros. O NIB, em particular, com as seis missões que envolvem tanto avanços tecnológicos como a redução dos impactos ambientais e promoção da indústria da saúde, permitem crescimento, modernizam a nossa indústria e asseguram maior soberania.

Trata-se de uma visão que vai além dos setores da economia e busca a integração territorial. “Iniciativas de baixo para cima: Recorrer às experiências de estados e municípios pode inspirar uma adoção mais ampla de Infraestrutura Pública Digital (IPD) e orientar a formulação de políticas federais, seguindo a abordagem de baixo para cima. Identificar e construir a partir de práticas subnacionais de sucesso pode ajudar na estruturação de uma estratégia nacional coesa.”

Em linha semelhante, o “PAC Seleções apoia projetos dos estados e municípios voltados para a melhoria da qualidade de vida

em áreas urbanas e rurais, tornando-as mais resilientes a emergências climáticas e reduzindo as desigualdades regionais. Os projetos incluem a urbanização de favelas, a produção de habitação, a regularização fundiária, o saneamento, melhorias em espaços públicos, a renovação da frota de ônibus e a modernização do sistema ferroviário (Casa Civil, 2024).”

Uma orientação importante envolve a articulação interministerial em torno de missões estratégicas. “Uma abordagem orientada por missões e integrada ao governo permite que os ministérios trabalhem juntos em direção a objetivos comuns, garantindo que o todo seja maior do que a soma das partes.”

“O Governo do Brasil orientou suas principais iniciativas em torno de uma visão clara – de crescimento sustentável e inclusivo que dê origem a um país democrático, justo, desenvolvido e ambientalmente sustentável, onde todas as pessoas experimentem qualidade de vida, dignidade e respeito à diversidade (Ministério do Planejamento e Orçamento, 2023).”

Não se trata, portanto, de uma questão de saber o que deve ser feito. Inclusive, os ODS, com os seus 17 objetivos e 169 metas, pacto do qual o Brasil é signatário, definem claramente os rumos. A implementação dos ODS nos municípios constitui um caminho evidente, metas concretas que são suficientemente diferenciadas para serem aplicadas nos mais variados territórios.

Portanto, sabemos o que deve ser feito e temos os recursos necessários. Nunca é demais lembrar que o PIB do Brasil, dividido pela população, equivale a 17 mil reais por mês por família de quatro pessoas. Em termos tecnológicos, o Brasil já não é um país atrasado, construímos Itaipu, temos bons técnicos nas mais variadas áreas. O desafio real é a dramática subutiliza-



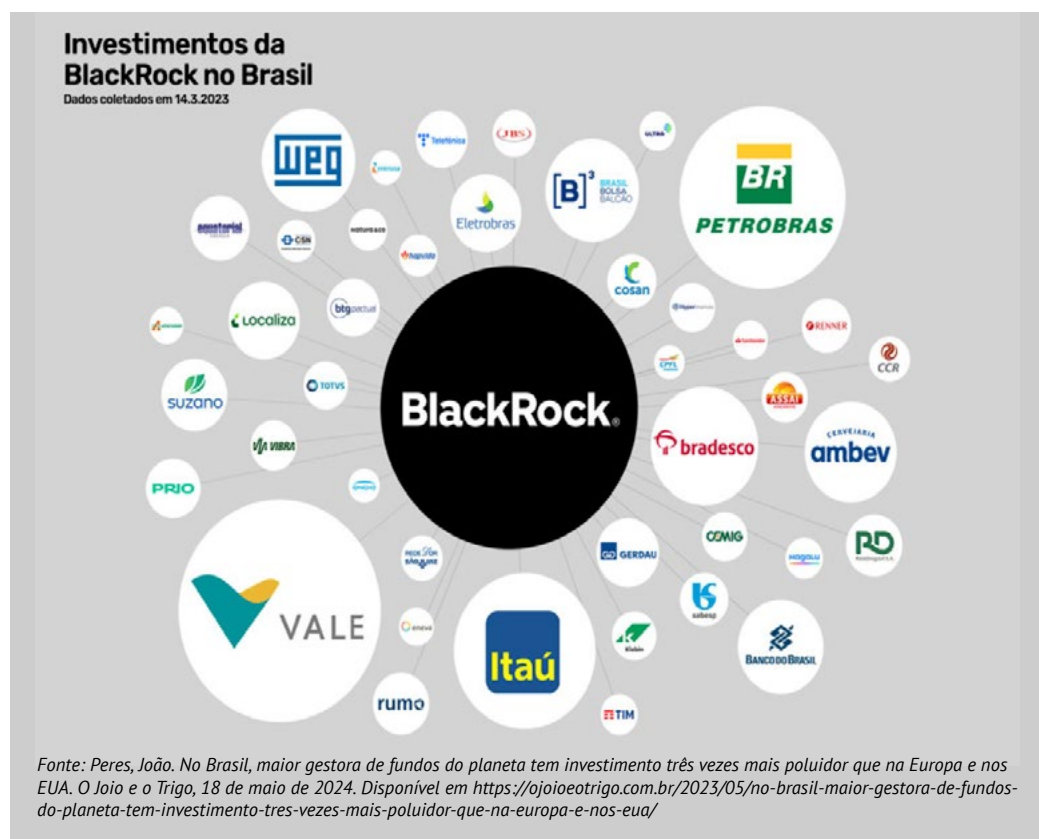


ção dos nossos potenciais, com elites que travam as iniciativas públicas, drenam as capacidades produtivas do setor privado e enriquecem através de mecanismos financeiros. A financeirização gera o que internacionalmente já se chama de *extractive capitalism*, ou de *rentier capitalism*, ou ainda, na expressão de Zygmunt Bauman, de capitalismo parasitário.

O entrave, portanto, não é econômico, nem tecnológico: é essencialmente político. Dizer que temos de manter a austeridade, a responsabilidade fiscal, quando estamos transferindo, por meio da atual taxa Selic, mais de um trilhão de reais, cerca de 10% do PIB, para aplicadores financeiros improdutivos é simplesmente absurdo. Enriquecem os bancos, a Faria Lima e o conjunto de parasitas internacionais que constituem a BlackRock, State Street, Vanguard, Fidelity e semelhantes. A financeirização constitui hoje um sistema global. Importante lembrar que os 10 maiores grupos gestores de ativos (*asset management*) administram 50 trilhões de dólares, para um PIB mundial de 110 trilhões. A imagem de quais empresas a BlackRock controla parcialmente no Brasil é eloquente:

O sistema financeiro se distingue do que hoje já chamamos de “economia real”, ou seja, produtiva, em contraste com o enriquecimento especulativo, agigantamento do que em outros tempos Marx já chamava de capital fictício. Constitui, literalmente, um dreno sobre os processos produtivos. Uma das razões importantes da dinâmica da economia chinesa é de controlar os fluxos financeiros e assegurar que se tornem investimentos produtivos. Esta dimensão do desafio político é essencial, pois os interesses dos gigantes financeiros globais são representados nos conselhos de administração de cada uma das nossas maiores empresas. Cada privatização é uma desnacionalização.

Um segundo eixo político da deformação do nosso desenvolvimento está na apropriação privada formal da nossa política. As pessoas não se dão conta do impacto que teve a legislação de 1997 que autorizou as corporações a financiar as campanhas políticas. Uma coisa é um político “de direita”,



que acredita que a privatização, a redução do Estado e o livre mercado são úteis para o país. É uma visão política dos objetivos da nação. Outra coisa é quando os postos políticos são comprados por corporações, hoje simultaneamente nacionais e internacionais, e políticos passam a representar diretamente interesses privados, por vezes de corporações específicas. Não se trata de visões “de direita”, se trata de interesses privados específicos.

O STF levou 18 anos, até o fim de 2015, para constatar que o financiamento corporativo das campanhas políticas violou o artigo primeiro da Constituição, que reza que todo poder emana do povo. O mal estava feito, e o poder corporativo visto acima, no quadro da financeirização, se manifesta hoje com um poder público que se tornou privado. Sem dúvida temos oportunistas tradicionais na política, e o Centrão pode ser apresentado assim. Mas hoje se trata de uma apropriação estruturada dos espaços públicos. Os Estados Unidos, onde a compra dos políticos foi legalizada a partir de 2010, e continua valendo, e ver Trump na

“inauguração”, rodeado dos seus 13 bilionários, nos dá uma imagem perfeita da deformação estrutural.

Nosso problema não é identificar o que deve ser feito, nem de financiar as iniciativas, e sim de resgatar a dimensão pública da política. Não é uma questão econômica, no sentido de falta de recursos, e sim de organização política e social, para assegurar o seu uso produtivo. Criticar o governo porque não faz o bastante é compreensível, mas o essencial é denunciar a máquina que trava a sua ação.

* É professor titular da PUC-SP e autor de numerosos livros e estudos técnicos disponíveis gratuitamente em <https://dowbor.org>. Ver em particular *Resgatar a Função Social da Economia* (2022) e *O Pão Nosso de Todo Dia: opções econômicas para sair da crise* (2021).



Em busca de uma nova convenção desenvolvimentista

Alexandre Freitas*

■ Em 1940, o grande escritor austríaco Stefan Zweig chegou ao Brasil fugindo dos horrores da 2ª. Guerra Mundial. Entusiasmado com a recepção recebida e com as belezas naturais do país, publicou no ano seguinte um livro que entrou para o imaginário cultural brasileiro: *Brasil, o País do Futuro* (*Brasilien: Ein Land der Zukunft*). Além do português, o livro foi publicado em inglês, francês, sueco e alemão, e foi um sucesso de vendas, mesmo que tenha recebido muitas críticas devido ao tom demasiado ufanista.

Mais importante que a obra em si, seu título passou a ser utilizado posteriormente por todos que procuravam enfatizar as potencialidades que o país teria. Criou uma espécie de compromisso para todos os brasileiros com um destino grandioso.

A segunda metade dos anos de 1950 e início da década de 1960, com as conquistas dos títulos mundiais de futebol, a música com a explosão da bossa nova, o sucesso do Cinema Novo, parecíamos realmente estar à altura deste desafio. Mas o encontro marcado com o futuro parecia sempre nos iludir com as dificuldades do presente. Em 1964, um golpe militar inauguraria um período de duas décadas de ditadura. Nosso otimismo inocente era substituído por uma dura realidade e o futuro ficava cada vez mais longe. O final da ditadura faria o país voltar a viver certa euforia com as promessas e esperanças que despertavam em todos, o retorno da democracia. Mas a crise econômica da década de 1980 e a inflação elevada não nos permitia sonhar para além do fim do mês.

O país parecia finalmente caminhar novamente na direção de seu destino com o fim da inflação através da implantação do

Plano Real. Mas as promessas liberais de modernizar o país através de reformas que envolviam a abertura da economia, desregulação dos mercados, privatização e redução do papel do Estado, duraram poucos meses.

Em 2003, Luís Inácio Lula da Silva inaugura um período de 13 anos de governo do Partido dos Trabalhadores. Depois de um início difícil, experimentamos um raro momento de crescimento econômico, distribuição de renda, baixa inflação e redução da pobreza. O Brasil ganhava destaque internacional com uma política voltada aos países da periferia mundial e, como um brinde, recebíamos o direito de sediar os dois maiores eventos do mundo: a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas em 2016. Aquele futuro imaginado por Zweig parecia ter finalmente chegado.

Mas o destino novamente viria nos pregar uma peça com o golpe parlamentar de 2016. A crise política foi acompanhada pela maior recessão econômica da história do país. A prisão de Lula e a eleição de Bolsonaro, trouxeram de volta o passado e deixaram o presente cada vez mais longe daquele futuro prometido.

O terceiro mandato de Lula volta a nos colocar o desafio do nosso encontro com o futuro imaginado por Zweig. Tarefa que nos exige superar o presentismo do curto-prazo e elaborar uma estratégia econômica duradoura. Tarefa das mais complexas.

A desconstrução do Estado e a perda de capacidade de planejamento cria obstáculos institucionais para superarmos as disputas políticas que se apresentam a cada quatro anos no país, apenas para ficarmos nas eleições nacionais. A polarização política que nos assola exacerba ainda mais os conflitos que envolvem a questão nacional.



A superação desta condição exige que consigamos adotar uma nova “Convenção Desenvolvimentista” para o Brasil. Segundo o saudoso Prof. Fábio Erber (2011) “Uma convenção de desenvolvimento [...] trata das transformações estruturais que devem ser introduzidas na sociedade, estabelecendo o que há de “errado” no presente, fruto do passado, qual o futuro desejável, quais estruturas devem ser mudadas e as agendas de mudança, positiva e negativa”.

Trata-se de não apenas do exercício intelectual, ainda que fundamental, de diagnosticar as condições do presente para planejar a construção de um novo futuro. Mas sim de disseminar estas ideias entre os atores políticos, econômicos e sociais, de forma que elas possam construir um consenso que exerça um poder de fato sobre os tomadores de decisão.

A construção de um “núcleo duro” através do conhecimento teórico econômico, político e social, é acompanhado por um “cinturão protetor” composto por instituições públicas e privadas, universidades e centros de pesquisa, mídias sociais etc., que passam a propagar estas ideias e criando uma base cultural que nos permitida sobrepôr ao tempo político de curto prazo (Erber, 2011).

Para a Convenção transformar-se em “senso comum” necessita-se de um processo de Defesa-Propagação-Legitimação-Implementação dessas ideias (Thury e Freitas, 2010). Sua transmissão para a sociedade é realizada em diferentes versões voltadas para públicos-alvos distintos (Sá Earp, 2000). São elas: (1) a versão erudita (V1) – elaborada no meio acadêmico e “correspondente ao pensamento de fronteira, para consumo dos teóricos mais rigorosos”; (2) versão intermediária (V2) – “para consumo dos economistas aplicados”; (3) versão introdutória (V3) – para os estudantes; (4) versão estilizada (V4) – para consumo do público leigo. (Sá Earp, 2000).

É possível dar vários exemplos sobre como esta Convenção Desenvolvimentista se constituiria na prática. Vejamos a questão da Petrobrás. Desde o governo de FHC que os neoliberais brasileiros buscam a privatização da empresa. Da iniciativa da mudança de nome para Petrobrax à privatização ca-



muflada de seus ativos mais lucrativos no governo Bolsonaro. De uma visão oposta, os governos mais desenvolvimentistas do PT buscaram fortalecer a empresa, depositando nela um papel fundamental para o futuro do país. Estas mudanças de rumo a cada transição política são prejudiciais ao crescimento da Petrobrás e, por conseguinte, a segurança energética do país. Na presença de uma “Convenção Desenvolvimentista”, a despeito da mudança do comando partidário do país, a visão da Petrobrás como empresa pública essencial para um projeto de desenvolvimento do país se manteria inabalado.

No nosso presente, a “Convenção Neoliberal” ainda possui forte presença do Estado brasileiro. Mesmo no governo Lula 3, ela ainda dispõe de grande influência sobre a burocracia do Executivo, sobre parte muito grande do Legislativo e se mantém praticamente inabalada no Judiciário. Pode-se se estender esta análise aos entes sub-nacionais. A presença maciça dos militares no governo Bolsonaro demonstrou como também as forças armadas são adeptas de suas ideias.

O desafio posto pela conjuntura mundial que demanda soluções urgentes para as mudanças climáticas promoveu o retorno do pensamento próximo da visão desenvolvimentista para grande parte das elites mundiais. A necessidade da transformação ecológica contribui para discussão de te-

mas como planejamento econômico, financiamento de longo prazo, adoção de novas tecnologias, papel do estado etc.

A superação da “Convenção Neoliberal” por uma nova “Convenção Desenvolvimentista” requererá a formação de uma aliança política ao redor de um novo pacto social, onde a questão nacional e centralização da estratégia de desenvolvimento na melhoria das condições de vida da classe trabalhadora deverão ser aspectos centrais para nos aproximarmos do futuro imaginado por Zweig para o Brasil.

** É professor associado do DeCE/UFRRJ e do PPGER/UFRRJ e coordenador do Centro de Estudos da Economia do Mar (Ceemar/UFRRJ)*

Referências

- Thury, Leonardo Amorim., FREITAS, Alexandre Jeronimo. (2010) “O poder das ideias e as ideias do poder: a vitória da convenção neoliberal a partir da crise econômica mundial da década de 1970”. Revista Oikos, Vol 9, n. 2.
- ERBER, Fábio (2011) “As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política”. Revista de Economia Política, V.31, N.1.
- SÁ-EARP, Fábio (2000). “A tríple revolução da geração keynesiana: notas sobre a dinâmica da difusão das idéias econômicas”, Ensaios FEE, Porto Alegre, vol.21, n.2.

Austeridade fiscal, planejamento e desenvolvimento

Paulo Kliass*

■ A promulgação da nova Constituição em outubro de 1988 marcou uma importante etapa de superação da fase da ditadura militar no Brasil e definiu as linhas gerais de um possível modelo de Estado de Bem-Estar Social. Na contramão do que estava acontecendo na grande maioria dos países do mundo, os nossos constituintes adotaram regras e definições que implicavam a manutenção, e mesmo o aprofundamento, da presença do Estado na economia. Assim, foi estabelecida uma abordagem do conceito de seguridade social como elemento específico nas contas públicas, ganhando mesmo uma singularidade como peça orçamentária específica.

Por outro lado, o texto também assegurava vinculação de receitas mínimas para custear serviços públicos e direitos sociais básicos, a exemplo da saúde e da educação. Da mesma maneira, a Constituição deixa explícito que nenhum benefício previdenciário poderá ser inferior ao valor de um salário mínimo. Assim, a partir do momento em que a nova Carta entra em vigência, uma parcela expressiva das elites e das classes dominantes passa a colocar em marcha uma estratégia para inviabilizar que tais avanços sociais se tornassem realidade. A manifestação do então Presidente da República, José Sarney, poucos meses antes das conclusões dos trabalhos dos constituintes foi bastante enfática a esse respeito. Em pronunciamento por uma cadeia de rádio e televisão¹, ele chegou mesmo a fazer uma chantagem aos parlamentares:

(...) “os brasileiros receiam que a Constituição torne o país ingovernável” (...)

O texto, que vai completar 37 anos este ano, também apresenta um conjunto de proposições no que se refere ao planejamento governamental. Ainda que já estivesse em andamento um processo de consolidação da hegemonia das ideias e das políticas baseadas nas determinações do Consenso de Washington, os constituintes ainda tentaram fincar estacas para resguardar aspectos do protagonismo do Estado no processo econômico no Brasil. Um exemplo significativo de tal tentativa de resistência pode ser identificado no inciso IX do art. 21:

“Compete à União:

(...) IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (...)”

No entanto, assim como outros importantes pontos que deveriam ser regulamentados posteriormente, nada foi implementado a respeito de um Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). A generalização das ideias contrárias a qualquer tipo de intervenção do setor público no domínio econômico e um certo encantamento com soluções para a sociedade com base na livre ação das forças de oferta e demanda impediram esse avanço necessário. Planejamento governamental recebeu o carimbo de palavrão por parte das elites, dos grandes meios de comunicação e até mesmo de parte da tecnocracia estatal.

O caminho adotado pelos sucessivos governos desde 1988 tem sido o oposto. A opção foi pela privatização de boa parte das empresas estatais e pelo aumento do capital privado na oferta de direitos sociais e de serviços públicos. Seja por meio da expansão e da ampliação das redes em mãos de empresas, seja pela concessão ou terceiriza-



ção dos equipamentos já existentes. Os casos mais emblemáticos referem-se a setores como saúde, educação, previdência e assistência social. A adoção generalizada do modelo de parceria público-privada (PPP) converteu-se em uma verdadeira panaceia para a solução de problemas derivados de uma suposta ausência de recursos orçamentários em todos os níveis da federação.

A implementação do Plano Real em 1994 revelou-se como uma estratégia exitosa para combater o processo crônico de crescimento de preços muito elevado e mesmo da ocorrência de eventos de hiperinflação. No entanto, uma das consequências diretas de tal processo foi a incorporação na modelagem macroeconômica oficial de uma concepção bastante acentuada de ortodoxia fiscalista. Tratava-se de orientar todo o esforço para a geração de superávit primário no balanço das contas públicas, bem como a busca de levar a cabo programas de redução de gastos orçamentários.

Um dos resultados mais visíveis de tal processo foi a redução significativa e constante da capacidade de investimento do setor público. Além da obsessão em promover quedas nas despesas do governo de forma generalizada, a venda de empresas estatais verificada ao longo da década de 1990 também contribuiu sobremaneira para a diminuição dos índices e valores de investimento governamental. Afinal, o parque estatal



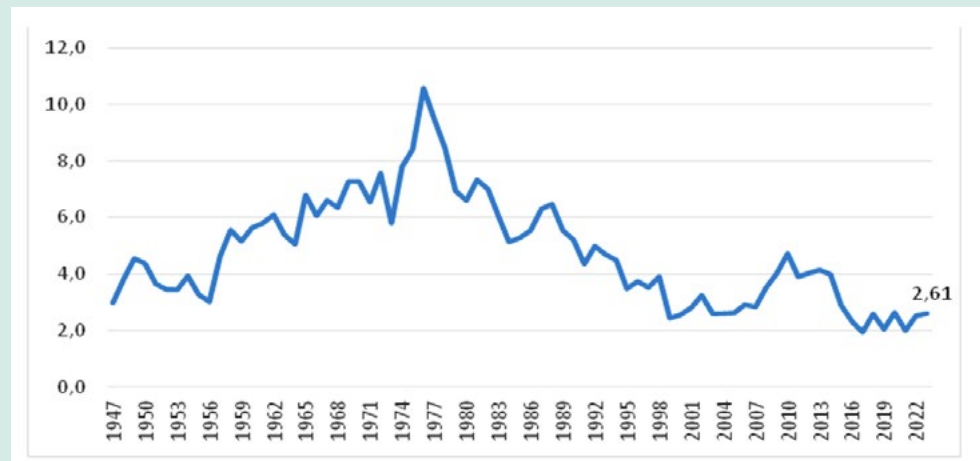
na siderurgia, a atividade de uma grande empresa mineradora como a Vale e os conglomerados públicos em setores como energia elétrica e telecomunicações operavam como multiplicadores relevantes da capacidade estatal sobre o investimento agregado.

O gráfico abaixo apresenta de forma cristalina o comportamento da variável investimento público ao longo das últimas 8 décadas. Desde o final da Segunda Guerra Mundial, tem início uma tendência de elevação do investimento do Estado, com um pico durante a década de 1970. Essa fase do chamado “milagre econômico” durante a ditadura militar expõe uma aparente contradição entre o discurso liberal dos responsáveis pela economia à época e a prática de governos que se utilizavam da presença do Estado na economia para algum projeto tímido de Nação. A partir da década de 1980, no entanto, tem início uma redução da capacidade de investimento público e tal período é seguido pela fase de ouro das políticas neoliberais. Já durante os dois primeiros mandatos de Lula e o primeiro de Dilma Rousseff esse processo é parcialmente revertido, com a retomada de alguma capacidade de investimento do Estado.

A necessária retomada do processo de planejamento governamental conta com apoio dos dispositivos constitucionais acima mencionados. A história brasileira é marcada por momentos em que a questão do desenvolvimento havia se colocado como objetivo estratégico a ser perseguido e como consenso social construído de forma ampla. Porém, não há como se caminhar por esta trilha sem a recuperação do protagonismo do Estado na economia. Qualquer que seja a orientação política ou ideológica que esteja no substrato de um eventual PND, não se pode prescindir da contribuição do próprio setor público como agente relevante na consolidação dos investimentos requeridos por tal projeto.

As dificuldades enfrentadas ao longo das quatro décadas precedentes para retomar o espaço do planejamento na agenda política encontravam no discurso liberal de crítica à ditadura militar um obstáculo permanente. Além disso, a hegemonia das ideias emanadas do cardápio das medidas neoliberais

Brasil - Investimento Público (% PIB) - 1947/2022



Fonte: IBGE e FGV

também contribuía para impedir a restauração da prática do planejamento no âmbito governamental. De um lado, pela apologia ao empreendedorismo privado e pela tábula rasa da opção pelo Estado. De outro lado, pela compressão voluntária da capacidade econômica e financeira do setor público, por meio da política de austeridade fiscal.

Assim, a colocação em marcha de qualquer processo de concepção e implementação de um PND apresenta como pré-requisito obrigatório o abandono da rigidez atual da política de austeridade fiscal, tal como estabelecida pelo Novo Arcabouço Fiscal definido na Lei Complementar 200, de 2023². É fundamental que seja flexibilizada a autorização para que possam ser efetuadas as despesas associadas aos investimentos públicos a serem definidos no estabelecimento de programas e projetos de um plano de desenvolvimento. A obtenção de recursos governamentais para fornecer arquitetura financeira de médio e longo prazos para tais iniciativas requer a liberdade para que o Tesouro Nacional, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), os bancos federais e as empresas estatais do governo federal sejam capazes de cumprir com os objetivos que a eles sejam atribuídos.

Enquanto estiverem em vigor as leis e os atos normativos do próprio Poder Executivo que se convertem em fatores impeditivos ao

planejamento e ao desenvolvimento econômico, social e ambiental, muito pouco poderá ser feito para a mudança de qualidade nos rumos do crescimento da economia. Afinal, a conjuntura mais recente tem demonstrado que não basta apenas obter algum crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) em alguns pontos percentuais. O fundamental é que o processo envolva um novo padrão, com avanços na superação de gargalos de infraestrutura, com definição de prioridades que atendam às necessidades da grande maioria da população e com a constituição de um modelo social e econômico que assegure a soberania nacional na relação do Brasil com o resto do mundo.

** É doutor em Economia e membro da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental do governo federal.*

1 Sarney diz na TV que Carta deixa país 'ingovernável'. Folha de São Paulo, 27 de julho de 1988. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/120329/1988_26%2520a%252031%2520de%2520Julho_032d.pdf?sequence=3

2 Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm.



O Projeto de Desenvolvimento – avanços e retrocessos

Marta Skinner*

■ Em artigo recente veiculado nesse jornal, ponderei que pensar sobre o futuro da economia brasileira requer uma reflexão ampla sobre as condições que o país enfrenta hoje que viabilizariam ou não um futuro mais próspero, lembrando que o desenvolvimento não é um processo espontâneo natural no qual os obstáculos sejam apenas sazonais ou tecnológicos. Cabe reconhecer que ele só é possível quando existe uma estratégia explícita de desenvolvimento do Estado Nacional, combinada com uma dinâmica geopolítica do sistema de poder interestatal para romper a armadilha, que geralmente se impõe pelos condicionantes externos, que aparecem de forma sempre muito objetiva no processo de desenvolvimento, quando há restrição de Balança de Pagamentos.

No nosso caso, os graves constrangimentos externos que estiveram presentes ao longo da nossa história (1950-1980) foram eliminados nos mandatos dos presidentes Lula e Dilma, com a acumulação de mais de 300 bilhões de dólares em reservas internacionais e a desindexação da maior parte da dívida pública do valor do dólar, que chegara a mais de 30% no final do governo de FHC. No entanto, os constrangimentos internos se avolumaram, a partir da orientação fundamentalista da política monetária ancorada na sistemática da austeridade fiscal que já acompanha a política brasileira e mundial há praticamente um quarto de século.

Desde o Plano Real (1994) e depois da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, passou-se a obrigar os governos central, estaduais e municipais a seguirem critérios de política econômica pautados, prioritariamente, pela austeridade fiscal. Após

o golpe de 2016, o governo Temer impôs um rigor ainda mais austero, o chamado “Teto de Gastos”, incorporando a regra da austeridade no texto da Constituição, formalizando o engessamento da política fiscal e fazendo do Brasil o único país no mundo com essa obrigação na Constituição.¹

A vitória do presidente Lula em 2022 para o 3º mandato, após o desastre que se abateu sobre a sociedade pós-2016, trouxe de volta a esperança de um Brasil soberano, inclusivo e democrático. No entanto, cabe lembrar que apesar dessa vitória barrar a ascensão da extrema direita pelo voto, foi conquistada numa eleição ultra polarizada, ancorada numa frente ampla, que nos colocou diante de um grande desafio, que é remontar o país destruído, com uma sociedade dividida, um Congresso bastante conservador, num momento em que o pêndulo político à ultradireita está reaparecendo em todo mundo, pleiteando uma espécie de revisão histórica radical.

Nesses dois anos de governo já obtivemos muitos progressos, como a atualização real do salário mínimo, redução da inflação e do desemprego, aumento da faixa de isenção do imposto de renda, redução da fome e retomada de diversos programas de investimento público e níveis de crescimento maiores que seus antecessores², mas também estamos enfrentando as questões do curto prazo para reconstruir o que foi desmontado nos dois governos pós-golpe.

A tão desejada retomada do projeto de desenvolvimento prometido na campanha presidencial exige a tomada de decisões estratégicas fundamentais para viabilizar a construção e sustentação interna e externa do novo modelo de sociedade e de soberania nacional que se pretende construir. Temos a nosso favor, na atual conjuntura



mundial de guerras, a autossuficiência em fontes de energia, grãos, disponibilidade de águas, o maior bioma do mundo, abrangendo a maior floresta tropical do planeta e uma das mais limpas matrizes energéticas. No entanto, tínhamos que enfrentar a primeira barreira, que era a orientação do coração da política fiscal, ou seja, a flexibilização das regras da austeridade fiscal, baseada na orientação dogmática da ortodoxia econômica que prevaleceu nos seis anos dos governos anteriores, com anuência de grande parte dos representantes no Congresso. Esse enfrentamento exigiu muita habilidade e longas negociações com o Congresso e grupos de pressão. Foram tempos difíceis, recheados de críticas de todos os lados, encampadas pela mídia, que fazia seu usual trabalho de criar expectativas desastrosas nos seus editoriais, enquanto o Banco Central apertava a política monetária, trazendo mais insegurança ao ambiente econômico.

Não faltaram críticas também de economistas do campo progressista, algumas até muito válidas, mas a maioria não leva em conta que a economia está intimamente relacionada com a coalizão política no poder e que seu nome original é Economia Política. A dificuldade esteve sempre na composição do Congresso, repleto de representantes da direita neoliberal comprometida com



pautas conservadoras e de redução da participação do Estado na economia. O que se obteve foi, ao invés da revogação do teto de gastos, a substituição de uma regra na Constituição por uma lei complementar, que apesar de ter desafojado alguns gastos essenciais, manteve o espírito da austeridade³, ou seja, a manutenção da ideia de realizar superávits primários que, aparentemente, seriam para equilibrar as contas públicas, mas que excluem as despesas financeiras da contabilidade pública, sabendo que elas representam 7,19% do PIB, quando temos inúmeras possibilidades de políticas de ajuste que não engessariam a ação do governo.

Apesar das restrições fiscais e de uma mídia que pouco informa a população, o governo tem atuado nas brechas com muita habilidade, propondo uma nova versão do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), projetando um plano de investimentos em infraestrutura voltado para a política de “neoindustrialização” do país e na área social. Esse novo PAC, inspirado nas versões anteriores do Programa dos governos Lula e Dilma Rousseff, vai englobar mais de mil projetos. O programa será dividido em sete eixos: Transportes, Transição e segurança energética, Infraestrutura urbana e social, Inclusão digital e conectividade, Água para todos e Defesa. Consta ainda na proposta o restabelecimento da exigência de conteúdo nacional, que resgatará as primeiras versões do PAC — quando havia percentuais mínimos a serem cumpridos para o fornecimento de itens “made in Brazil”⁴ e a inclusão da Petrobrás no PAC, com R\$ 288 bilhões em investimentos em petróleo e gás, majoritariamente com recursos públicos, de 2023 a 2026.

Um dos destaques do Novo PAC é o programa Minha Casa, Minha Vida, que já superou a meta inicial ao contratar 1,218 milhão de novas moradias. A expectativa é alcançar 2 milhões de contratações até 2026, proporcionando moradia digna a milhões de brasileiros e estimulando o setor da construção civil.

Em recente mensagem em Cerimônia no Palácio do Planalto, o Presidente anunciou também investimentos na indústria de de-

fesa na ordem de R\$ 112,9 bilhões, tanto públicos como privados⁵, voltados ao desafio de fortalecer cadeias produtivas de satélites, veículos lançadores e radares como marca do ano do lançamento da Nova Indústria Brasil, visando a fortalecer a indústria nacional e ampliar o potencial brasileiro sobre tecnologias de alto nível, aumentando a competitividade dos nossos produtos no mercado internacional⁶.

Na área ambiental, aprovou projetos no Congresso, como do combustível do futuro e da transição energética, apontando o avanço das energias renováveis com expansão de 157% de eólicas e fotovoltaicas em relação ao período 2019-2022; na saúde pública, a mensagem presidencial lembrou da retomada do Programa Mais Médicos, com ingresso do dobro de médicos em relação a 2022.

Quanto aos investimentos, o presidente anunciou a retomada do papel de indutores de crescimento por parte dos bancos públicos, com a contratação de R\$ 95,8 bilhões, o dobro dos quatro anos do governo anterior.

O Brasil avança apesar das restrições fiscais, de uma comunicação frágil e uma mídia que aposta e defende arduamente os ideais neoliberais. O projeto de reconstrução está em curso, no cenário internacional a retomada do protagonismo brasileiro tem sido reconhecida, o que se confirma com a realização da 30ª Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre Mudanças Climáticas (COP30) e a presidência rotativa do Brics, mas perdura o nosso maior problema, que é a desigual distribuição da riqueza e a grande resistência da elite a qualquer tipo de política redistributiva.

Creio que será impossível retomar o caminho interrompido da reconquista dos direitos sociais e trabalhistas da população, de proteção da natureza e de aumento de seus graus de soberania internacional sem avançar na luta contra a desigualdade social, o que exigirá uma verdadeira guerra interna contra a miséria e a desigualdade, sabendo que a maior resistência certamente virá das forças que se consolidaram dentro do país, nos últimos anos, à sombra do fanatismo ideológico de uma “nova direi-

ta” irmanada ao ultra liberalismo econômico e financeiro e da velha direita primário-exportadora, liderada pelo agronegócio, apoiada por militares, agora totalmente convertidos ao catecismo neoliberal.

** É economista, cientista política e professora aposentada da PUC/RJ, Uerj, Ucam e Ibmecc.*

1 Perguntando à Meta AI quais países têm a o teto de gastos, obtive a seguinte resposta: “Até onde eu sei, o Brasil é o único país que adotou uma medida como o teto de gastos públicos, instituído pela Emenda Constitucional nº 95. Essa medida limita o crescimento das despesas do governo brasileiro durante 20 anos, alcançando os três poderes, além do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União. É importante notar que outros países têm mecanismos de controle de gastos, mas não exatamente um “teto de gastos” como o implementado no Brasil. Por exemplo, alguns países têm regras fiscais que limitam o déficit orçamentário ou a dívida pública, mas essas regras são diferentes do teto de gastos brasileiro” (fonte: FMI).

2 Fluxo de entrada de investimentos estrangeiros de 133 bilhões de dólares no biênio; crescimento do emprego formal, com mais de 3 milhões de novos empregos no biênio 2023-2024; transferência de R\$ 170,4 bilhões pelo Bolsa Família e retirada de 24,4 milhões de pessoas do Mapa da Fome em dois anos.

3 O espírito austericida do teto de gastos se manteve no novo Arcabouço Fiscal, proibindo que as despesas cresçam mais de 70% do ritmo da elevação das receitas e mantendo a meta de zerar o déficit primário.

4 Estão em estudo novas exigências de conteúdo nacional em áreas da saúde, defesa, energia (placas fotovoltaicas e componentes eólicos) e infraestrutura (material rodante e maquinário).

5 Sendo R\$ 79,8 bilhões de recursos públicos e R\$ 33,1 bilhões do setor privado. Os investimentos públicos incluem o PAC Defesa, com R\$ 31,4 bilhões para projetos como o caça Gripen, o cargueiro KC-390, viaturas blindadas, fragatas e submarinos.

6 As exportações de produtos de defesa têm se destacado nos dois últimos anos. Em 2024, o Brasil exportou US\$ 1,8 bilhão em produtos de defesa, aumento de 22% em relação a 2023. No ano anterior, haviam somado US\$ 1,5 bilhão, um crescimento expressivo de 123% em comparação a 2022.



Desenvolvimento brasileiro e a (des)globalização

Antonio Corrêa de Lacerda*

■ A financeirização que se intensificou pós-anos 1990 e as sucessivas crises têm evidenciado o papel do Estado e das políticas públicas, especialmente para os países em desenvolvimento. O cenário pós-pandemia de Covid-19 e os desdobramentos da Guerra Rússia-Ucrânia, assim como os impactos da crise climática, têm provocado um reposicionamento dos países perante as cadeias internacionais de suprimentos e a realocização de projetos de investimentos.

Mais recentemente, as políticas protecionistas implementadas pelo governo Trump nos EUA implicam mudanças de posicionamento dos países. Daí a importância não apenas do fortalecimento da questão regulatória, que vem evoluindo internacionalmente, mas também das medidas domésticas de criação de alternativas. As transformações em curso têm provocado uma (des)globalização, em contraponto ao paradigma da globalização neoliberal vigente desde o final do século XX.

Um dos fatos marcantes da nova fase das políticas públicas brasileiras, no Governo Lula III, é o lançamento e implementação de programas como o Plano Nova Indústria Brasil (NIB) e o Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC). Lançado oficialmente no início de 2024 e com implementação em curso, a nova política industrial, o Plano Nova Indústria Brasil (NIB), coloca de volta à agenda a necessidade de reversão da desindustrialização e as bases para a neointustrialização. Consequentemente, abre a perspectiva das estratégias para recolocar o País no jogo da reorganização global das cadeias internacionais de suprimentos. Trata-se de importante iniciativa para promover a transformação para uma economia sustentável ambiental e socialmente, inclusiva, digital e inovadora.

Alguns aspectos do NIB devem ser ressaltados. O primeiro é a sua abordagem inovadora e construção, baseada em missões. O Conselho de Desenvolvimento Industrial (CNDI), reativado em 2023, reúne cerca de vinte ministérios e o equivalente de entidades representativas da indústria e dos trabalhadores. Nele foram definidas seis missões norteadoras das políticas ora divulgadas, todas elas em linha com o Novo PAC (Plano de Aceleração do Crescimento) e o Plano de Transformação Ecológica (PTE), que são importantes projetos estruturantes e interligados entre si.

A NIB reflete as discussões realizadas desde o início da elaboração, se tratando, portanto, não de um plano fechado, de gabinete, mas incorporando o resultado das visões dos agentes envolvidos, Governo, iniciativa privada e entidades representativas da sociedade e academia, o que lhe dá legitimidade e comprometimento quanto aos objetivos, metas e ações necessárias.

É nesse contexto que o Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio Exterior (MDIC) criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), basicamente formado pelos principais ministérios envolvidos na temática e também entidades representativas dos empresários. No âmbito das modernas políticas industriais em prática mundo afora, foram definidas as missões que nortearão as políticas a serem implementadas. Seis missões relevantes foram apresentadas:

• Cadeias agroindustriais sustentáveis e digitais para a segurança alimentar, nutricional e energética;

• Complexo econômico industrial da saúde resiliente para reduzir as vulnerabilidades do SUS e ampliar o acesso à saúde no país;

• Infraestrutura, saneamento, moradia e mobilidade sustentáveis para a integração produtiva e o bem-estar nas cidades;

• Transformação digital da indústria para ampliar a produtividade;

• Bioeconomia, descarbonização e transição e segurança energéticas para garan-

tir os recursos para as futuras gerações;

- Tecnologias de interesse para a soberania e a defesa nacionais. (CNDI, 2024)

Como já destacado, o cenário global pós-Covid-19, com os efeitos da crise climática e as guerras Rússia-Ucrânia e Israel-Hamas, representa uma revisão dos preceitos da globalização pós-anos 1990 e até então em curso. Após a vigência da visão liberal focada na redução de custos via internacionalização da produção, está em curso, no final da segunda década e início da terceira do século XXI, um novo conceito de localização das plantas produtivas, levando em conta os aspectos logísticos e de segurança de fornecimento. Fatores como a revisão da localização da produção e da proximidade dos fornecedores (*reshoring* e *nearshoring*) e as questões geopolíticas (*friendshoring*) visam a minimizar os riscos de descontinuidade do processo produtivo, como o ocorrido recentemente com os insumos farmacológicos (IFAs) e Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) na Covid-19 e, mais recentemente, com os semicondutores (*chips*), por exemplo.



O novo paradigma da divisão internacional do trabalho, que alguns definem como desglobalização ou reglobalização, substitui a visão liberal da visão do suprimento pelo menor custo pela segurança de fornecimento. É nesse sentido que está em curso uma alteração significativa da localização



das cadeias internacionais de suprimentos.

No quadro doméstico, a crise no setor industrial é estrutural e persiste há anos. Vários fatores estruturais têm impactado negativamente a indústria brasileira, que vive os efeitos da desindustrialização precoce. Crédito caro e escasso, política cambial instável por longo período e o desequilíbrio dos fatores de competitividade sistêmica, o “custo Brasil”, se encarregaram de agravar o aprofundamento da crise. Condições macroeconômicas desfavoráveis e políticas industriais ausentes ou pouco efetivas tampouco contribuíram para reverter a situação adversa. Os industriais brasileiros, aqueles que não atuaram em setores diretamente ligados a *commodities*, ou de setores oligopolizados, foram “empurrados”, por sobrevivência ou senso de oportunidade, para a importação e o rentismo.

Como consequência, houve ao longo dos três últimos decênios o avanço das importações, especialmente advindas da China, substituindo a produção local. As exportações de industrializados perderam espaço, ou estagnaram em um mercado internacional hipercompetitivo. A balança comercial brasileira seguiu apresentando resultado superavitário, fortemente influenciado pelo excelente desempenho exportador dos complexos agro, mineral, petrolífero e de carnes. Mas a questão fundamental que se apresenta não se trata de deixar de produzir e exportar os produtos mencionados, mas incrementar os de maior complexidade e valor agregado.

Nesse quesito, o Brasil, dada a sua potencialidade, é um dos poucos países do mundo que potencialmente pode manter e ampliar sua pauta de produção e exportação nos setores em que já mantém posição de destaque no mercado internacional, sem, no entanto, fazer isso em detrimento da indústria e serviços sofisticados.

A desindustrialização precoce da economia brasileira vivenciada nas últimas décadas representa um claro fator limitador do desenvolvimento. Ao contrário de países ricos, o Brasil perdeu participação da indústria de transformação no Produto Interno Bruto (PIB), sem que ela tivesse contribuído para a ampliação da renda *per capita* do País. Portanto, reindustrializar a economia brasileira se torna imprescindível para a retomada do desenvolvimento.

É viável reverter a desindustrialização em curso no Brasil e promover uma reindustrialização. No entanto, isso não significa que se trata de tarefa fácil, tampouco será algo que ocorrerá automaticamente, ou de forma natural. Trata-se de um processo induzido, mediante a criação de um ambiente macroeconômico mais favorável à produção, a adoção de políticas de competitividade (ou seja, políticas industrial, comercial e de inovação), além do fomento à inovação e cultura empresarial, incluindo a interação e intercâmbio universidade-institutos de pesquisa e empresas.

Vale destacar que as três esferas citadas, macro, meso e micro, são complementares e interdependentes entre si. A falsa ideia da “compensação”, no sentido de uma esfera vir a cobrir deficiências das demais, não funciona. Mesmo porque é impossível balancear a competitividade, ainda mais em uma economia global hipercompetitiva, com base em apenas em uma das vertentes.

O financiamento é fundamental para impulsionar os investimentos de forma a sustentar o crescimento econômico de longo prazo. É neste ponto salutar observar que mercado privado e fundos públicos têm apresentado expansão de forma complementar. Os bancos públicos, especialmente o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), têm cumprido importante papel neste sentido, tanto

no financiamento e participação na forma de *Private Equity*, quanto na estruturação de Parcerias Público-Privadas (PPPs) e concessões públicas ao setor privado.

No mercado financeiro privado, as empresas captaram R\$ 541 bi entre janeiro e setembro de 2024, maior volume da série iniciada em 2012 e 15,9% superior ao período homólogo de 2023. As emissões de debêntures chegaram a R\$ 325,6 bilhões, especialmente em infraestrutura e gestão ordinária. A distribuição por setores aponta para energia elétrica com 23,5%, transporte e logística, 16,5% e saneamento, 8,6%.

Essa expansão ocorreu concomitantemente ao retorno do BNDES como fomentador da infraestrutura, indústria e serviços, retomando sua função precípua de banco de desenvolvimento. Mais uma evidência de que o financiamento público não compete, pelo contrário, incentiva o desenvolvimento do mercado de capitais.

Em 2024 as aprovações de crédito do BNDES atingiram R\$ 212,6 bilhões, o que representou um incremento de 22% comparativamente a 2023 e de 61% a 2022. A inadimplência é próxima de zero, dados os rígidos padrões de exigências de garantias seguidos nas operações.

A combinação entre financiamento público e mercado privado tem sido e continuará sendo fundamental para os aportes em infraestrutura, indústria, comércio e serviços e no fomento à transição energética, demandas das crises climáticas, digitalização e inclusão social, assim como para o desenvolvimento brasileiro.

** É economista, professor-doutor do Programa de Pós-graduação em Economia Política da PUCSP, ex-presidente do Conselho Federal de Economia (Cofecon) e assessor da presidência e membro da Comissão de Estudos Estratégicos do BNDES. O artigo não reflete, necessariamente, a visão das entidades às quais o autor está vinculado.*



Como criar espaço de política para a economia brasileira recuperar dinamismo

Carmem Feijo*

■ A economia brasileira é um caso emblemático de rápida industrialização do pós-guerra até o final dos anos 1970 e rápida desindustrialização a partir da abertura econômica nos anos 1990. Sendo a indústria o setor mais dinâmico da economia, o período de industrialização foi também o de maior crescimento e o de perda de participação da manufatura no valor adicionado total, o de menor dinamismo econômico. Em 2023, a participação da indústria de transformação no valor adicionado total era de apenas 13,3%, quase metade do registrado em 1980. Desde os anos 1990, a economia brasileira cresce abaixo da média das economias latino-americanas.

A perda de importância da indústria de transformação se reflete na especialização da pauta de exportação concentrada em *commodities*. No contexto da transição climática, a especialização na produção de bens intensivos em recursos naturais torna a economia brasileira suscetível a crises econômicas provocadas por desastres naturais. Neste artigo, argumentamos que a retomada do crescimento da economia brasileira de forma robusta, nos novos paradigmas impostos pela transição climática, implica profunda transformação produtiva tanto na direção da descarbonização como na direção de maior sofisticação tecnológica e de maior integração entre atividades produtivas no território nacional. Porém, esse movimento não é espontâneo, depende de uma política industrial, incluindo política comercial e tecnológica, bem coordenada, com políticas macroeconômicas de curto prazo. A coordenação entre as políticas implica a ampliação do espaço fiscal e monetário para que os principais preços macroeconômicos não inibam decisões de investimento com longo horizonte de retorno.

A aceleração do processo de perda de importância relativa da manufatura na matriz produtiva ocorre com a abertura comercial e financeira nos anos 1990, que implicou o abandono das políticas industriais e comerciais tradicionais, além de promover mudanças significativas na gestão da política econômica e no papel do Estado, partindo do pressuposto que este deveria ser menos intervencionista e reduzir de tamanho. Segundo Palma (2005, 2019), analisando a desindustrialização na América Latina, a mudança radical no regime de política econômica, com a abertura das contas do balanço de pagamentos, provocou mudanças nos preços relativos que não foram benéficas para a indústria manufatureira. Para o autor, a desindustrialização prematura observada nas economias latino-americanas a partir dos anos 1990 teria como causa principal a adesão incondicional às políticas econômicas de cunho liberal e a consequente perda de espaço de política para retomar a agenda do desenvolvimento e industrialização. Na visão estruturalista-novo desenvolvimentista, economias periféricas, sem moeda conversível, dependentes de recursos externos para financiar seu desenvolvimento, operam a política macroeconômica com regras monetárias e fiscais mais rígidas do que nas economias desenvolvidas, pois precisam atrair capitais internacionais para manterem suas contas externas em equilíbrio, ou seja, operam com limitado espaço de política.

O preço estratégico para orientar a alocação de recursos para o setor manufatureiro, conforme a literatura novo-desenvolvimentista (Bresser-Pereira, 2020), é a taxa de câmbio real, que apresenta tendência à apreciação em economias com vantagens comparativas na exploração de recursos naturais. No caso do Brasil, a mudança na orientação de política econômica em favor da liberalização implicou o abando-



no de políticas que neutralizavam a doença holandesa, o que, combinado com a livre movimentação de capital, tende a manter a taxa de câmbio real em nível não competitivo. O resultado é o desestímulo ao investimento nos setores produtores de *tradables* não *commodities*, levando a economia a um processo de desindustrialização e perda de complexidade produtiva.

O desalinhamento da taxa de câmbio é acompanhado de taxas de juros reais relativamente elevadas, e no caso do Brasil, o excesso de conservadorismo na administração da política monetária coloca as taxas de juros reais e nominais dentre as mais altas do mundo. Taxas de juros convencionalmente elevadas restringem o espaço de política fiscal, pois oneram a rolagem da dívida pública. Assim, a política fiscal, no contexto de dominância da política monetária, é pró-cíclica, pois o gasto público se expande quando a economia cresce, mas será seguido por um ajuste quando as condições favoráveis já não estiverem presentes. Por outro lado, a desaceleração econômica implica que o peso do pagamento de juros da dívida pública aumenta, o que desencadeia um corte pró-cíclico nos gastos primários do orçamento público. Uma maneira de controlar a dívida fiscal é reduzir a taxa de juros doméstica, o que nunca é uma opção fácil, dada a dependência estrutural de financiamento externo e o caráter subordinado da inserção financeira com moeda com baixo prêmio de liquidez.



Em suma, no caso do Brasil, o arranjo de política macroeconômica de orientação neoliberal, em vigor desde meados dos anos 1990, explica em grande medida a perda de espaço da manufatura na estrutura produtiva brasileira, que levou a que se retornasse à posição ricardiana natural, ou seja, a uma posição associada às suas vantagens comparativas, correspondentes à abundante dotação de recursos naturais. Nesse sentido, a proposta de retomada da política industrial, com a Nova Indústria Brasil (NIB), lançada em 2023, é um movimento importante na direção de retomada do dinamismo econômico.

A abordagem sistêmica da NIB contrasta com a visão convencional de política industrial concebida como um conjunto de instrumentos horizontais de política que dependem da coordenação de preços pelo mercado. Políticas verticais, com a intenção de estimular setores específicos, são banidas da OMC pois, assume-se, causam distorções no comércio global. A nova abordagem de política industrial pode ser descrita como uma nova forma de planejamento econômico direcionada para alcançar mudanças sistêmicas e fornecer uma resposta rápida à crise das mudanças climáticas. Nesta linha de argumentação, Andreoni (2022), por exemplo, argumenta que uma política industrial que empregue instrumentos direcionados e intervenções coordenadas em vários setores enfatiza a importância do planejamento econômico estatal para desenvolver ecossistemas industriais resilientes, inovadores e alinhados com as metas de sustentabilidade ambiental.

Ao se trazer a perspectiva do planejam-

to econômico, a abordagem da política industrial pode ser entendida como uma estratégia de desenvolvimento econômico. Porém, como a experiência brasileira recente mostra, a política industrial, para ser bem-sucedida, deve estar coordenada com a política macroeconômica de alinhamento dos preços macroeconômicos – a taxa de juros e a taxa de câmbio, em particular – em níveis compatíveis com o financiamento, público e privado, de longo prazo. Assim, a coordenação da política industrial com a política macroeconômica implica promover queda na taxa de juros real para incentivar o investimento privado e não onerar a rolagem da dívida pública além do estabelecimento de metas fiscais compatíveis com as fases do ciclo econômico. O controle da taxa de câmbio, com intervenções pelo Banco Central para evitar a apreciação da moeda doméstica e mitigar a volatilidade, deve ser uma preocupação constante de política macroeconômica. Em uma palavra, a gestão da política macroeconômica deve criar espaço para a gestão de política industrial, com vistas à transformação produtiva e à descarbonização.

Desta forma, uma política industrial com uma abordagem sistêmica deve servir de âncora para a formação de expectativas empresariais e contribuir para restaurar o estado de confiança para a tomada de decisões de investimento na direção de maior complexidade tecnológica (o que implica reindustrialização) e de sustentabilidade ambiental (o que implica descarbonização). Em suma, o resgate de políticas industriais bem articuladas com políticas macroeconômicas pró-crescimento é de suma importância para que o país, ao alterar a composição de sua matriz produtiva, recupe-

re a capacidade de sustentar maiores taxas de crescimento econômico no futuro imediato e caminhe na direção da descarbonização.

* É professora titular da UFF, pesquisadora CNPq e coordenadora do Finde/UFF.

Referências

- Andreoni, A. (2022). *Industrial Policy Reloaded: Shaping Industrial Ecosystems Towards Sustainable Prosperity*, disponível em: https://www.boell.de/sites/default/files/2022-06/Boell_Making-the-Great-Turnaround-work_V01_erweitertkommentierbar.pdf
- Bresser-Pereira, L.C. (2020). New-Developmentalism: development macroeconomics for middle-income countries. *Cambridge Journal of Economics*, 44:629-646, Doi:10.1093/cje/bez063.
- Palma, G. (2005). Four sources of de-industrialisation and a new concept of the Dutch disease, in Ocampo, J. A (comp.), *Beyond reforms: Structural dynamic and macroeconomic vulnerability*. Palo Alto: Stanford University Press/Banco Mundial.
- _____. (2019). Desindustrialización, desindustrialización “prematura” y “síndrome holandés”, *El Trimestre Económico*, vol. LXXXVI (4), núm. 344, pp. 901-966. doi: 10.20430/ete.v86i344.970, 2019



Freios e amarras estruturais dos projetos de desenvolvimento: é hora de voltar à prancheta

Maria Malta*
Ian Horta**

■ É comum ouvirmos entre os economistas autointitulados heterodoxos a formulação de que o principal problema dos governos progressistas é ter que “ficar apagando incêndios”, o que tornaria muito difícil executar um projeto de mais longo fôlego para o desenvolvimento nacional. Não se trata de um caso recente ou isolado na história brasileira. Ao contrário, temos casos emblemáticos, como a presença de Furtado como Ministro do Planejamento e a implementação do Plano Trienal. Nesse caso, a situação se apresentou em toda sua complexidade: um dos patronos da heterodoxia brasileira esteve no lugar de poder em que seria capaz de implementar o conjunto de políticas que defendia teoricamente, mas, para dar conta das emergências políticas da época, acabou propondo uma política econômica de cariz ortodoxo. Qual seria o motivo desta repetição histórica: tragédia ou farsa?

Não é nossa ideia afirmar a economia como uma técnica autônoma da política e, portanto, que seja possível implementar a “política certa” em qualquer conjuntura. Ao contrário, não é apenas da economia, mas também da política que vem a nossa questão de fundo: com qual projeto de desenvolvimento estamos comprometidos? Indo mais longe: será mesmo que o conceito de desenvolvimento, como o conhecemos, é capaz de superar suas próprias limitações?

Essas duas questões nos levam a um debate com uma embocadura um tanto atípica. No campo da heterodoxia, o desenvolvimento seria entendido como a forma de transformar estruturalmente a economia nacional, elevando seu nível de renda, emprego, com efeitos sobre o estoque de riqueza, e, em alguns casos, de melhoria na distribui-

ção destas grandezas. Ainda segundo essa linha de interpretação, os resultados desses movimentos de variáveis econômicas implicariam aumento da qualidade de vida da população e eventualmente, se bem dirigidos, uma superação de gargalos produtivos, da dependência e da heterogeneidade estrutural. Este conjunto de elementos parece, em grandes linhas, compor os projetos de desenvolvimento mais profundos e críticos.

Há, porém, nuances na discussão dessa categoria. No trabalho clássico de Bielchowsky (2007 [1988]) sobre o ciclo ideológico do desenvolvimentismo, podemos encontrar, no Brasil, pelo menos três projetos diferentes de desenvolvimento: com ênfase no setor privado, no setor público nacionalista ou no setor público não nacionalista. Em todos os casos, há uma referência ao modo de produção capitalista que se organiza politicamente em torno de um Estado de classe e um sistema cujo principal objetivo é a produção de lucros por meio da mercantilização da vida social. Bianca Bonente (2016), autora de um livro dedicado ao estudo do conceito de desenvolvimento, aponta que toda discussão, dentro da economia, acerca do “desenvolvimento” trata do desenvolvimento *dentro* do capitalismo. Refere-se ao desenvolvimento do próprio capitalismo (do capital e das relações sociais capitalistas) e, consequentemente, da exploração e opressão que lhes são características. Além disso, a autora aponta que o conceito carrega uma perspectiva moralista, ao indicar ser um processo que leva sempre para uma situação melhor. E é isso que vemos nos debates econômicos.

O projeto que interessa ao trabalhador transcende os nacionalismos e as relações sociais capitalistas; é um projeto que precisa ir além do que está posto como opção no cardápio da sociabilidade burguesa. Comprometer-se com a construção de uma sociedade



Maria Malta



Ian Horta



CLIQUE E OUÇA



que tenha como centro os interesses dos trabalhadores é buscar nesta instância social o norte político do processo. O projeto que buscamos toma, em primeiro plano, as necessidades da classe trabalhadora do ponto de vista material, mas também na perspectiva do desenvolvimento humano em termos sociais e na sua relação orgânica com o planeta.

Seremos tomados como utópicos, mas a realidade histórica nos revela algumas experiências neste sentido. A mais rica do ponto de vista de indicar uma direção para o desenvolvimento político e econômico é comemorada em 18 de março e tem 154 anos: a Comuna de Paris.

A Comuna de Paris foi a primeira experiência no mundo moderno em que os trabalhadores efetivamente controlavam o poder político. Com a derrota francesa na Guerra Franco-Prussiana, parcela expressiva da população parisiense provocou uma insurreição na capital do país, tomando o poder político para si e iniciando o processo do estabelecimento de uma república efetivamente proletária. Eram os *communards*.

Os *communards* se organizaram politicamente de uma forma inovadora. Como disse Marx em *A guerra civil na França*: “Não é a autoadministração das cidades por vereadores empanturrados de sopa de tartaruga, conselhos paroquiais corrompidos e ferozes inspetores de *workhouses*.¹ Não é a autoadministração dos municípios por grandes fazendeiros, ricos e cabeças ocas. Não é a abominação judicial dos ‘*The Great Unpaid*’.² Não é o autogoverno político do país por um clube oligárquico e pela leitura do *Times*. Ela é o povo agindo para si mesmo, por si mesmo” (Marx, 2011 [1871], p. 108, grifos nossos).³

Com esta perspectiva, a Comuna propôs o fim do parlamentarismo. Esse deu lugar a um sufrágio universal nas organizações locais, ou comunas, em que os locais de decisão seriam efetivamente ocupados pelos produtores diretos – os trabalhadores. Como bem colocou Marx, “a comuna devia ser não um corpo parlamentar, mas um órgão de trabalho, Executivo e Legislativo ao mesmo tempo” (Marx, 2011 [1871], p. 57).

Enfrentou-se, portanto, a contradição entre forma e conteúdo, demonstrando-se que “a classe operária não pode simplesmente

se apossar da máquina do Estado tal como ela se apresenta e dela servir-se para seus próprios fins” (Marx, 2011 [1871], p. 54). A forma-Estado é feita para seu conteúdo burguês e, portanto, deveria ser superada, dando lugar a instâncias administrativas em que a burocracia (enquanto organização do trabalho coletivo e da sociabilidade) fosse passível de ser executada por todos e não o papel de poucos indivíduos especializados.

A *Declaração ao povo francês*, de 19 de abril de 1871, foi muito eloquente sobre o intuito dessa insurreição. Com pouco mais de um mês os *communards* foram capazes de apontar as ações fundamentais que a Comuna pretendia colocar em prática, visando a estabelecer as estruturas que dessem lugar ao desenvolvimento de um projeto de trabalhadores, para trabalhadores. Destacadamente foram elas: 1) “autonomia absoluta da Comuna estendida para todas as localidades da França, assegurando a cada uma a integralidade dos seus direitos e a todos os franceses o pleno exercício de suas faculdades e de suas atitudes, como homem, cidadão e trabalhador”; 2) “A intervenção permanente dos cidadãos nos assuntos da Comuna pela livre manifestação de suas ideias, a livre defesa de seus interesses: garantias dadas a essas manifestações pela Comuna, única encarregada de acompanhar e garantir o livre e justo exercício do direito de reunião e de publicidade” e 3) “A organização da defesa urbana e da Guarda Nacional, que elege seus chefes e é a única responsável por garantir a manutenção da ordem na cidade”.⁴

Concretamente, a Comuna de Paris não pôde pôr em prática este projeto, pois o governo francês, temendo que a iniciativa alastrasse revoltas em seu território, permitiu a entrada das tropas alemãs em Paris, o que resultou na chacina dos *communards* e interrompeu esse processo histórico com apenas dois meses. É neste ponto em que convocamos os economistas heterodoxos e desenvolvimentistas à reflexão. Será que nossos projetos de reforma desenvolvimentista ou revolução socialista não soam igualmente utópicos para os donos do capital e seus representantes no Estado burguês? Será que nossas diferenças são maiores que as que temos com os liberais, neoliberais ou os fascistas?

A herança da Comuna de Paris é demons-

trar a capacidade elaborativa do poder popular, por meio de uma organização social em que os trabalhadores e produtores definem em conjunto seu futuro. Seu legado é a esperança e a luta por uma sociedade cujo fim último é a emancipação humana. É isso que nos interessa. Para nós um projeto de desenvolvimento é pouco, pois estará sempre atado às formas constitutivas da sociedade capitalista. Essas formas sempre causarão “incêndios” diante de movimentos que possam pretender atender interesses dos de baixo, como diria Florestan. Se queremos, como Marx, o início da verdadeira história da humanidade em uma forma de organização social que permita o pleno desenvolvimento da pessoa humana, está na hora de sentarmos juntos na prancheta e vermos até onde caminhamos unidos na construção de um projeto social antifascista e anticapitalista.

* É professora titular do Instituto de Economia da UFRJ, pesquisadora do Laboratório de Estudos Marxistas (Lema) e coordenadora do Programa de Pós-graduação em História das Ciências, Técnicas e Epistemologia (HCTE).

** É mestre e doutorando em Economia pelo Programa de Pós-graduação da UFF e pesquisador do Laboratório de Estudos Marxistas (Lema-IE/UFRJ) e do Núcleo Interdisciplinar de Estudos e Pesquisas em Marx e o Marxismo (Niep-Marx/UFF).

1 “Casa de trabalho” para pessoas em estado de miserabilidade, em geral separadas por sexo, em que se trabalhava em troca de refeições.

2 *The Great Unpaid* se refere aos juizes não remunerados na Inglaterra naquele período histórico.

3 Em 1871, Marx publica a *Terceira Mensagem do Conselho Geral da Associação Internacional dos Trabalhadores*, que está inserida na edição da *Boitempo* (esta é composta pelos rascunhos de Marx e cartas dele e de Engels sobre a Comuna de Paris).

4 <https://cemflores.org/2021/04/23/comuna-de-paris-declaracao-ao-povo-frances-de-19-de-abril-de-1871/>

Referências

BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007 [1988].

BONENTE, B. *Desenvolvimento em Marx e na teoria econômica: por uma crítica negativa do desenvolvimento capitalista*. Niterói: EDUFF, 2016.

MARX, K. *A guerra civil na França*. São Paulo: Boitempo, 2011 [1871].

Niemeyer Almeida Filho assina o décimo artigo da série de textos intitulada “Atualizando o debate sobre dependência econômica”. Há uma forte tradição de debates no pensamento econômico brasileiro sobre o grau de dependência econômica do Brasil e os impactos e limitações que essa dependência nos impõe. Com o intuito de levar aos economistas as mais recentes contribuições à evolução deste debate, tão profícuo para a compreensão da realidade do Brasil, o Corecon-RJ publica essa série, que oferece distintas perspectivas e aborda aspectos diversos relacionados à dependência econômica e suas mazelas na atualidade.



Dependência econômica, cultural e política no Brasil: a recorrente subordinação

Niemeyer Almeida Filho*

■ A Economia Política Brasileira mostrou originalmente os termos da inserção brasileira no capitalismo global desde os períodos da Colônia e do Império. Mostrou como a inserção se fez com dependência da dinâmica do mercado internacional. O processo de industrialização de transição ao capitalismo, seja na fase de domínio do complexo cafeeiro, seja na fase de “substituição de importações”, apenas qualificou e intensificou esse elemento estrutural.

Autores como Celso Furtado (1999), Caio Prado Jr. (1960), Maria da Conceição Tavares (1986), dentre outros contemporâneos e diversos epígonos, consolidaram uma interpretação de dependência estrutural que se traduziu no capitalismo avançado que aqui se estabeleceu a partir dos anos 1970. Daí em diante, e por cerca de 20 anos, houve um ensaio de mudança estrutural pela liderança do Estado, em parte no período de governos militares e, em parte, no período do primeiro governo civil eleito, na segunda metade dos anos 1980. A intenção estratégica era de conferir algum grau de liberdade de exercício de política de desenvolvimento com fortalecimento do capital nacional.

Infelizmente, essa expectativa se frustrou nos anos 1990, evidenciando que as



determinações da dependência eram mais profundas e amplas do que a dimensão econômica era capaz de traduzir. A primeira eleição direta para presidente, que ocorreu no ano de 1989, mostrou elementos da dependência que se estenderam da dimensão política à cultural naquela década, explicitando-se nos dois governos de FHC, no período de 1995 a 2002, e daí em diante.

O capitalismo avançado brasileiro

O processo de transição ao capitalismo no Brasil completou-se nos anos 1960 com as reformas financeiras do Paeg, consolidan-

do-se definitivamente nos anos 1970, com o bloco de investimentos do II PND. Houve ainda nesse período consolidação da ocupação do espaço rural pelas grandes propriedades, mediante intervenções de projetos de colonização no centro-oeste, ademais da implantação do Proálcool. Ainda que a Reforma Agrária mantivesse seu apelo político de transformação social do campo, ela foi seguidamente postergada.

Há toda uma literatura do campo crítico da economia que mostra que a consolidação do capitalismo brasileiro ocorre em meio a uma transição de fase do capitalismo global. Parte dessa literatura está publicada na Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política, sociedade criada em 1996 para ampliar os espaços do campo crítico da economia política brasileira.

Em poucas palavras, já nos anos 1960, a economia global dava sinais de esgotamento do padrão tecnológico em vigor. Houve agravamento nos anos 1970 suficiente para promover transformações de fundo na dinâmica do capitalismo, cuja natureza sobressaiu a dimensão das finanças. Ainda que ali prevalecesse a divisão em dois blocos, pelo contexto da Guerra Fria, havia hegemonia da dinâmica do capital, sobretudo na imposição de gastos vultosos no aparato militar. As transformações resultaram numa dinâmica de capitalis-



mo financeirizado. Ao final dos anos 1980, e até 1991, a URSS entrou em colapso. Houve fragmentação do bloco em um conjunto de repúblicas, cujas economias foram gradualmente promovendo transição ao capitalismo.

É claro que se trata de um processo de grande complexidade e que mereceria uma atenção muito maior. Pressuponho que o leitor tenha algum grau de leitura e informação a este respeito. Meu foco está em mostrar, ou ao menos me referir, a processos que são organicamente vinculados e que separamos analiticamente simplesmente para facilitar a nossa compreensão.

A consolidação do capitalismo no Brasil ocorre não somente quando o Núcleo Orgânico do Capitalismo já estava plenamente constituído (para usar um conceito de Giovanni Arrighi), mas também numa fase de transição de padrão tecnológico e de institucionalidade global. Paradoxalmente, a consolidação do capitalismo no Brasil se dá à margem desse processo mais amplo, mantendo sua configuração de transição.

Especificidades da nossa formação social

Entendo que duas são as especificidades brasileiras que merecem destaque para o entendimento mínimo das condições de dependência que aqui se reproduzem, não obstante transformações no capitalismo global. A primeira e mais relevante é da forma do Estado, do seu processo de constituição enquanto Estado capitalista. Em Polanyi (2000), no livro *A Grande Transformação*, há um capítulo no qual ele destaca que o Estado deve ser capaz de regular as três mercadorias específicas do capitalismo: terra, trabalho e dinheiro. Esse processo de constituição do Estado no Brasil foi longo (cerca de 90 anos) e consolidado sob a liderança de elites oriundas de pelo menos três forças sociais ao longo do período de substituição de importações: o proletariado; a burguesia industrial; e a burguesia mercantil exportadora (DRAIBE, 1985). Portanto, o Estado (suas instituições reguladoras) foi resultado de interesses dispersos.

Sobre a regulação das três mercadorias específicas do capitalismo, a regulação da terra – a Lei das Terras no Brasil – é de 1850.

Nela se estabelecem as condições restritivas que a minoria dos cidadãos, em comparação ao conjunto populacional de então, teria que cumprir para ter acesso privado às terras. Ela passou por mudanças nas constituições de 1934 e 1988. Houve uma mudança importante também em 1964, com a criação do Estatuto da Terra no início dos governos militares, prevalecendo enorme concentração de propriedade.

A regulação do trabalho ocorre em 1943, com a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho, ainda em grande parte em vigor. Contudo, esta regulação ocorre 55 anos após a adoção, na Constituição de 1988, do assalariamento como norma social. Finalmente, a regulação do dinheiro ganha a institucionalidade necessária com a Constituição de 1967. Esta norma maior sintetiza o que a literatura chama de período das “reformas financeiras do Paeg”, o primeiro plano econômico dos governos militares. Portanto, a configuração final do Estado capitalista no Brasil é de periodização longa, finalizada num período de concentração do poder político. Trataremos mais dessa especificidade à frente.

A segunda especificidade relevante é a da superexploração da força de trabalho. Este é um conceito-categoria de Ruy Mauro Marini (2000), um dos formuladores da Teoria Marxista da Dependência. Por meio de uma análise histórica do processo de transição ao capitalismo, Ruy Mauro mostra que as condições de formação do mercado de trabalho no Brasil foram particularmente gravosas, pelas circunstâncias da abolição da escravatura ter ocorrido ao mesmo tempo em que se estabelecia a forma de trabalho assalariado como norma oficial. Não foram oferecidas condições de subsistência aos escravos livres, que trabalhavam para sobreviver, quando não mantinham condições voluntárias de escravidão. A imigração intensa que ocorreu nas primeiras décadas da República apenas reforçou este processo. A formação do mercado de trabalho antecede a regulação que o Estado foi capaz de alcançar, sendo assim um elemento fundamental da regulação do trabalho no Brasil.

Há consequências relevantes dessas duas especificidades brasileiras. A mais evidente é

que a dinâmica do capitalismo brasileiro esteve (e ainda está!) submetida a limites de extensão do mercado, pela distribuição de renda estruturalmente concentrada, para além do que é característico nas formações sociais. Os dois elementos da superexploração e da forma do Estado combinam-se para reproduzir uma dinâmica comparativamente limitada que funciona como teto de crescimento que a economia pode alcançar. Este teto foi, ao longo de cinco décadas (1930 a 1970), o do crescimento histórico do período de industrialização por substituição de importações, cerca de 7% a.a., mas caiu significativamente desde então. Como não há estimativas empíricas precisas, a referência passou a ser abaixo de 5% a.a.. Significa que este é o alvo recorrente da política econômica.

A questão política e cultural

Ao apontar esses dois elementos estruturais como os mais relevantes, estamos chamando a atenção para duas dimensões frequentemente relegadas. Tanto a forma do Estado quanto a regulação do trabalho são elementos da dimensão da política, aqui entendida como o confronto de forças sociais. Este confronto alcança diversas instâncias de regulação social para além do Estado, como instituições religiosas, mídia, associações de classe e profissionais, dentre outras. O argumento fundamental aqui apresentado está sustentado em detalhe em Hirsch (2007), que trata de um sistema de regulação social que garante a reprodução da sociedade capitalista em um regime democrático burguês. Ainda que o sistema de regulação seja amplo, é no âmbito do Estado que se dá o confronto político fundamental, pois é apenas o Estado que tem a possibilidade de se apresentar neutro nos conflitos de interesses que são inerentes a uma sociedade de classes.

É da natureza do Estado capitalista cumprir funções de regulação social, sobretudo a jurisdição do território, isto é, a função de formular as regras que presidem a organização social, mediante constituições, leis ordinárias e complementares. Mesmo que esta seja uma característica universal dos Estados capitalistas, há especificidades que dependem da natureza de cada formação so-



cial. A estrutura social brasileira não passou por uma revolução burguesa nos moldes do que aconteceu na Europa, por exemplo, onde a constituição do Estado capitalista ocorreu ao tempo da ascensão da classe burguesa como revolucionária. No Brasil, a “revolução” ocorreu sem uma ação direta de uma nova classe social, mas por uma metamorfose complexa e diversa que ao final instituiu uma estrutura social capitalista em um processo de transição que levou, como já o dissemos, cerca de oitenta anos (1888 a 1968) (Fernandes, 1976; Prado Jr., 1972).

Percebida na quadra histórica atual (a partir da constituição de 1988), a estrutura social brasileira não foi capaz de constituir partidos políticos que fossem representação aproximada da diversidade social. A quase totalidade dos partidos políticos foi criada a partir de interesses particulares de atores políticos, sobretudo deputados e senadores que atuam em nível federal, no qual ocorrem as principais regulações da sociedade. Como sustenta Osorio (2019), esses atores não são os reais detentores de poder, pois em geral não têm controle direto da produção de riqueza no país.

Osorio contempla esta dualidade utilizando os conceitos de classe governante e classe reinante. Por conta da característica brasileira, a relação entre essas duas classes não se dá por afinidade ideológica, mas sim por particularismo que permite que a classe reinante interfira diretamente na dinâmica política do Estado. Com isto, o Estado deixa de cumprir uma de suas funções de regulação, que é depurar interesses imediatos dos detentores reais do poder, aqueles que têm o controle dos meios de produção, em nome de uma lógica de longo prazo de garantia da reprodução social. Este processo está detalhado em Offe e Ronge (1984). Em decorrência, há enorme dificuldade em se estabelecer políticas de longo prazo, aquelas que são voltadas não só para a garantia da reprodução social, mas também aquelas capazes de ajustar o desenvolvimento nacional às mudanças globais em pelo menos dois níveis: o do sistema interestatal; e o do mercado mundial.

Esta talvez seja a maior dificuldade de se fazer análise de conjuntura no Brasil. A conjuntura traduz a configuração específica dos

elementos que influenciam a realidade num dado tempo e espaço (o da sociedade brasileira). O particularismo que domina o espaço político do Estado abre espaço para que outras instituições que são parte do sistema de regulação social ganhem protagonismo. Na quadra histórica atual, o protagonismo mais importante é o da mídia, que é dominada por grandes grupos econômicos. Esta concentração leva a que a mídia atue em favor de interesses particulares, interferindo ativamente na formação de consensos sociais. Ademais, a mídia atua em influenciar decisivamente os rumos da cultura, isto é, principalmente a formação de valores, crenças e práticas artísticas. A atuação da mídia aponta para reproduzir valores das sociedades mais avançadas do capitalismo, especialmente as sociedades americana e inglesa. A defesa de avanços civilizatórios que sobretudo o capitalismo europeu foi capaz de alcançar é apenas subproduto de uma ação que no geral é desfocada da realidade de um país subdesenvolvido.

A resignação política

Considerados em conjunto, esses elementos levam a uma situação de passividade política. Há trinta partidos políticos no Brasil, dos quais apenas o PT segue com orientação ideológica, não obstante tenha um objetivo principal não explícito de manutenção do poder. Outros partidos ideológicos perderam característica histórica, como o PCdoB e o PCB, capturados que foram pela lógica particularista. Há aqueles que atuam num determinado campo sem ter coesão ideológica, como o PSDB, o PV e o PL. Há enorme dificuldade política na definição de projetos que tenham natureza de progresso social, mesmo dentro dos marcos do capitalismo.

A cultura (política, social e artística) se alinha em repetir experiências nacionais estrangeiras de sucesso, sem disposição de enfrentar os desafios dos processos de mudança. Não há coesão social em favor de problemas agudos de fome, moradias precárias, transportes e distribuição de renda. A grande mídia brasileira alinha-se na defesa de princípios estabelecidos pelos países desenvolvidos, com destaque para a estabilização monetária e fiscal, para a privatização

do espaço público e no sobredimensionamento da corrupção social, especialmente aquela que ocorre no interior do Estado.

Portanto, não se trata apenas de reconhecer a dependência econômica histórica, mas assumir que as possibilidades de mudança social são pequenas, em função de subordinação a uma condição subalterna do país, da sociedade, no contexto internacional.

Referências Bibliográficas

- ARRIGHI, G. A desigualdade mundial na distribuição de renda e o futuro do socialismo. In: SADER, E., org. *O mundo depois da queda*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995.
- DRAIBE, S. *Rumos e Metamorfoses*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- FERNANDES, F. *A Revolução Burguesa no Brasil*. 3ª. Edição; Rio de Janeiro: Guanabara, 1976.
- FURTADO, C. *Formação Econômica do Brasil*. 29ª. Edição; São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1999.
- HIRSCH, Joachim. *Forma política, instituições políticas e Estado – II. Crítica Marxista*, São Paulo, Ed. Revan, v.1, n.25, 2007, p.47-73
- MARINI, R.M. *Dialética da Dependência*. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.
- OFFE, C. e RONGE, V. Teses sobre a Fundamentação do Conceito de ‘Estado Capitalista’ e sobre a Pesquisa Política de Orientação Materialista. In Claus Offe. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- OSORIO, J. *O Estado no Centro da Mundialização – A sociedade civil e o tema do poder*. 2ª. Edição; São Paulo: Expressão Popular, 2019.
- POLANIY, K. *A Grande Transformação – as origens de nossa época*. 2ª. Edição; Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.
- PRADO JR., C. *Formação do Brasil Contemporâneo*. 2ª. Edição; São Paulo: Editora Brasiliense, 1960.
- PRADO JR., C. *A Revolução Brasileira*. 4ª. Edição; São Paulo: Editora Brasiliense, 1972.
- TAVARES, M.C. *Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil*. 2ª. Edição; Campinas: Editora Unicamp, 1986.

* É professor titular do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia. nafilho2011@gmail.com