



DD

Desenvolvimento em Debate

v.7, n.1
2019

D Desenvolvimento em **D**ebate

v.7, n.1, 2019



Instituições parceiras do INCT/PPED: UFRJ, UFF, UFRRJ, UFJF, UNICAMP e UERJ

Desenvolvimento em Debate é uma revista indexada de publicação periódica editada pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED). A revista publica artigos originais de pesquisa, ensaios e resenhas relacionados com a temática do desenvolvimento socioeconômico. Ênfase é dada a trabalhos que analisam o papel do Estado e das instituições no desenvolvimento, políticas públicas setoriais e estratégias de desenvolvimento, o papel da geopolítica na dinâmica econômica e sustentabilidade ambiental, como também a pesquisas acerca de casos nacionais ou em perspectiva comparada, sobretudo de países da América Latina. Para tal fim, Desenvolvimento em Debate é publicada duas vezes por ano e aceita trabalhos em português, espanhol e inglês.

ISSN: 2176-9257 (Online)

Frequência: 2 números por ano

Coordenação INCT/PPED

Renato Boschi

Ana Célia Castro

Editor-Chefe

Flavio A. Gaitán

(UNILA/INCT-PPED)

Editores adjuntos

Roberta Rodrigues Marques da Silva (UFF/INCT-PPED)

Carlos Eduardo Santos Pinho (UNISINOS/INCT-PPED)

Comitê editorial

Ana Célia Castro (IE-UFRJ)

Charles Pessanha (UFRJ)

Renato Boschi (IESP-UERJ),

Nírvia Ravena (UFPA)

Maria Antonietta Leopoldi (UFF)

Conselho editorial

Adel Selmi (INRA, France)

Alexandre d'Avignon (UFRJ)

Antonio Márcio Buainain (Unicamp)

Bhaven Sampat (Columbia University, USA)

Benjamin Coriat (Université de Paris XIII, France)

Carlos Eduardo Young (UFRJ)

Carlos Morel (Fiocruz)

Celina Souza (UFBA)

Charles Pessanha (UFRJ)

Cristina Possas (UFRJ)

Diego Sanchez Anchochea (University of Oxford, UK)

Eduardo Condé (UFJF)

Erik Reinert (University of Oslo, Norway)

Eli Diniz (UFRJ)

Estela Neves (UFRJ)

Giovanni Dosi (Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa, Italy)

Ha-Joon Chang (University of Cambridge, UK)

João Alberto de Negri (IPEA)

Jorge Ávila (INPI)

Lionelo Punzo (Universidade de Siena, Italy)

Mario Possas (UFRJ)

Marta Irving (UFRJ)

Peter Evans (University of California, Berkeley, USA)

Peter May (UFRJ)

Renato Boschi (IESP)

Sérgio Salles (Unicamp)

Shulin Gu (University of Beijing, China)

Valéria da Vinha (UFRJ)

Victor Ranieri (USP)

Contato: revdesenvolvimentoemdebate@gmail.com

Acesse nosso site : <http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br>

Desenvolvimento em Debate / Ana Célia Castro, Renato Boschi (Coordenadores)

Rio de Janeiro, volume 7, numero 1, 2019

207p.

1. Desenvolvimento 2. Estado 3. Políticas Públicas 4. Variedades do Capitalismo. 5. BIC

ISSN 2176-9257

Projeto gráfico e ilustrações: www.ideiad.com.br

Sumário

Carta do Editores Roberta Rodrigues Marques da Silva, Andrea Oliveira Ribeiro & Flavio Gaitán	5
Intransigência, fadácia e ilusão: a reação conservadora contra a previdência e a seguridade social no Brasil Ignacio Godinho Delgado	13
A trajetória histórica da construção da capacidade tributária brasileira Roberta Rodrigues Marques da Silva	41
Uma análise da evolução do pensamento da Cepal e da economia institucional ao longo do século xx Carolina Miranda Cavalcante	67
Actores, coaliciones y cambio institucional: la política social ante la reversión conservadora en Argentina y Brasil Flavio Gaitán	89
Estado e concentração de capital no nacional desenvolvimentismo Marcus Ianoni	113
Política e estratégias de integração na pan-amazônica: qual o lugar da agenda ambiental? Nirvia Ravena, Flavio Gaitán, Eugênia Rosa Cabral & Pedro Pablo Cardoso Castro	133
Cuando las políticas industriales favorecen a los favorecidos: el caso de la industria argentina de biodiésel Francisco Muzzo	161
O ICMS Ecológico como uma política de incentivo dos gastos ambientais municipais Bianca Castro, Eduardo Young, Lucas Costa e Daniel Sander Costa	181
Resenha – Como as democracias (não) morrem Thais Ferreira Rodrigues	201

Carta dos Editores

Este volume reúne artigos que visam discutir o tema mais amplo da relação entre Estado e Desenvolvimento, a partir de abordagens ecléticas dos pontos de vista teórico e metodológico, voltadas ora para a discussão de questões pertinentes à própria teoria – isto é, a explicação da relação entre Estado e promoção de agendas de desenvolvimento –, ora para a produção de estudos empiricamente orientados. Aportes teóricos do marxismo, dos neoinstitucionalismos – nova economia institucional, institucionalismo histórico e variedades de capitalismo –, da abordagem estruturalista da CEPAL e da tradição weberiana perpassam as análises e estudos que integram este volume.

A retomada da discussão sobre Estado e Desenvolvimento esteve novamente voga durante o debate político nos primeiros quinze anos do século XXI, no bojo da eleição de governos progressistas em diferentes países da América Latina. A eleição de governos de esquerda e centro-esquerda revitalizou o debate no campo acadêmico, ao trazer para a análise experiências que visavam conciliar, por meio da ampliação do intervencionismo estatal, crescimento econômico e distribuição de renda em contextos democráticos, feito inédito nas trajetórias históricas da maior parte dos países do subcontinente. Em alguns casos, como no Brasil e na Argentina, os governos de corte neodesenvolvimentista visaram ainda implementar políticas industriais, embora estas tenham tido um desempenho muito aquém do esperado, especialmente se comparadas ao período de industrialização substitutiva de importações, em meados do século XX.

Na década de 2010, os governos progressistas e os legados deixados pelas políticas de caráter neodesenvolvimentista foram colocadas em xeque, seja pela via eleitoral (Argentina, Equador¹) ou pela via deposicionista (Honduras, Paraguai, Brasil

¹ Com o giro à direita – ou *policy switch* – por parte do presidente Lenín Moreno.

e as tentativas fracassadas na Venezuela). Em uma só tacada, foi posto em marcha um movimento liberal-conservador, que visava retomar a centralidade da agenda neoliberal prevalecente nas décadas de 1980, e que também buscava solapar as bases das ainda jovens democracias latino-americanas, atacando direitos e garantias fundamentais. No lugar do intervencionismo estatal e das políticas de distribuição de renda, é colocada uma agenda pró-austeridade. No espaço de construção de novas experiências democráticas, impõem-se medidas de retirada de direitos, sejam políticos ou sociais. Retomar o debate sobre Estado e Desenvolvimento é vital no atual contexto político adverso, de forma a lançar luzes sobre as alternativas quiçá disponíveis para o resgate de uma agenda pró-crescimento e pró-distribuição.

Os artigos aqui reunidos se voltam, em sua maioria, para abordagens de corte histórico, resgatando as bases do debate sobre o desenvolvimento em sistemas capitalistas e sua viabilidade em regimes democráticos. Desde uma perspectiva crítica, esses trabalhos colocam em relevo as contradições inerentes ao rol ocupado pelo Estado, enquanto promotor do dinamismo econômico e garantidor da ordem social ou da inclusão cidadã. Nesse sentido, contribuem para uma leitura alternativa sobre os temas do conhecimento econômico, da concentração de capital, das capacidades estatais, das estratégias de integração e dos diagnósticos sobre o futuro da democracia.

No artigo que abre o volume, Ignacio Godinho Delgado analisa o projeto original de reforma da previdência apresentado pelo governo Bolsonaro, identificando os elementos comuns à retórica conservadora e reacionária do Brasil e ocidente. Usando dados e argumentos produzidos pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP), o artigo aponta que diagnóstico de única alternativa possível para superar a suposta crise da previdência não considera outras possibilidades de lidar com os possíveis dilemas atuariais da previdência social, por estar eivado de um certo malthusianismo, que negligencia o impacto do desenvolvimento tecnológico sobre o mercado de trabalho e o nível de renda global da economia. Nesse sentido, é apresentada uma discussão interessante sobre o mercado de trabalho e a inovação tecnológica, apontando que trabalho precário e inovação tecnológica são *foras* que operam em direções opostas. A análise de Godinho debruça-se, assim, sobre questões estratégicas para se pensar o desenvolvimento como a relação entre seguridade social, bem-estar e desenvolvimento.

O segundo artigo que compõe o volume é intitulado *A trajetória histórica da construção da capacidade tributária brasileira*, de autoria de Roberta Rodrigues Marques da Silva. A autora propõe uma análise de longo prazo da formação da capacidade tributária no Brasil e, em especial, das mudanças institucionais promovidas em Desenvolvimento em Debate em momentos específicos da trajetória histórica que redundaram na formação de um sistema tributário e no aumento da arrecadação (e, portanto, da capacidade tributária do Estado), mas que também resultaram na maior complexidade da estrutura impositiva e na sua regressividade. Vale destacar que o aumento da capacidade de extração de tributos é condição essencial para a promoção

sustentada de políticas pelo lado da despesa, como o aumento dos investimentos em infraestrutura e os gastos sociais. Silva ressalta que as mudanças institucionais responderam aos interesses postos pelos atores sociais que compunham as coalizões governantes (ou em disputa no âmbito da Assembleia Constituinte) nos momentos abertos pelas conjunturas críticas, o que acabou por inviabilizar a progressividade tributária – isto é, o aumento dos impostos incidentes sobre setores mais ricos da sociedade, aí incluídos o empresariado industrial e agrário – e favoreceu dinâmicas políticas em torno do federalismo e da repartição da receita. Os resultados das decisões tomadas, muitas vezes não antecipados, acabaram por reforçar tendências contrárias às políticas de caráter desenvolvimentistas adotadas ao longo da trajetória histórica: pelo lado da despesa, a política industrial é refratada pela complexidade tributária, ao passo que a política redistributiva (ou social) é parcialmente solapada pela regressividade dos tributos, com ampla incidência de impostos indiretos.

A continuação, o artigo *Uma análise da evolução do pensamento da CEPAL e da Economia Institucional ao longo do século XX*, de autoria de Carolina Miranda Cavalcante, recupera duas importantes tradições críticas ao marginalismo do pensamento econômico. Ao fazê-lo, Cavalcante permite ao leitor acessar o campo de produção do conhecimento econômico como um terreno de disputa entre diferentes visões de mundo, da sociedade e das formas de repartir os bens produzidos socialmente. Ao construir programas de pesquisa científica alternativos ao proposto pela chamada economia neoclássica – ancorada na racionalidade dos agentes econômicos, na administração da escassez de recursos e na dinâmica de maximização da utilidade individual – a Economia Institucional inaugurada por Thomas Veblen (1857-1929) e as análises estruturalistas desenvolvidas no âmbito da CEPAL a partir de 1948 teriam criado o espaço para a modelagem de políticas econômicas e agendas de pesquisa distintas daquelas propostas pelo ideário neoclássico. Sem desconsiderar v.7, n.1, p.5-9, 2019 as especificidades de cada uma dessas tradições, que teriam se desenvolvido em contextos histórico, geográfico e teórico diversos, a autora nota ainda que na disputa ideológica com os postulados do que hoje entendemos como a economia mainstream, ambas teriam passado por um processo de mutação ontológica e epistemológica que as teria aproximado do neoclássicismo.

O artigo de Flavio Gaitán, *Actores, coaliciones y cambio institucional: la política social ante la reversión conservadora en Argentina y Brasil*, analisa as rupturas e continuidades dos sistemas de proteção social na Argentina e no Brasil a partir da ruptura política representada pela chegada ao poder de coalizões alinhadas ideologicamente com a ideia de maior centralidade do mercado, por meio de eleições, na Argentina; através de uma irregular ruptura institucional, no Brasil. A análise foca as políticas de seguridade social e as transferências monetárias aos setores informais utilizando um marco teórico referenciado na importância das ideias e as coalizões para impulsionar e moldar políticas públicas. Nesse sentido, o autor conclui que, a partir da primazia do

mercado há uma gramática que articula proteção social a emprego formal, uma visão da pobreza como fenômeno transitório e um lugar residual das políticas de assistência.

Na sequência, no artigo *Estado e concentração de capital no Nacional Desenvolvimentismo*, Marcus Ianoni analisa a concentração de capital no Brasil entre 1930 e 1964. Percorrendo a literatura marxista, o autor destaca aqueles que se voltaram para análise da concentração de capital (Baran e Sweezy, além do próprio Marx) e para a relação entre o grande capital e o Estado (Mandel, Poulantzas, Miliband e Hirsch). Mobilizando esta literatura, Ianoni estabelece a relação entre capital concentrado (ou monopolista) e o exercício do poder no âmbito do Estado. Ele resgata ainda a noção de “dependência estrutural do Estado em relação ao capital”, de Przeworski, para destacar que não é possível compreender o papel do Estado na economia sem que sejam analisados os constrangimentos estruturais impostos pelo grande capital sobre governantes e burocracia pública. Em síntese, não é possível compreender as estratégias e dinâmicas de desenvolvimento promovidas pelo Estado em um dado contexto sem que sejam compreendidas, em primeiro lugar, as relações capitalistas de produção. Além dos intelectuais marxistas, Ianoni mobiliza também parte da literatura institucionalista (Evans, Johnson), preocupada em compreender as relações entre Estado e empresariado na promoção de estratégias de desenvolvimento, em especial nos países periféricos. Após esta densa discussão da literatura teórica, o autor faz alguns apontamentos sobre a experiência do Nacional Desenvolvimentismo no Brasil, sublinhando a importância do intervencionismo estatal para a promoção das estratégias de industrialização e para a própria articulação do grande capital no país, dando ensejo à concentração do capital observada já na década de 1960.

No artigo seguinte, *Políticas e estratégias de integração na Pan-Amazônia: qual o lugar da agenda ambiental?* tem como autores Nirvia Ravena, Flavio Gaitán, Eugênia Cabral e Pedro Pablo Cardoso Castro. Nele, os autores se debruçam sobre a Iniciativa de Integração Regional Sul-Americana (IIRSA), em especial seu eixo Pan-Amazônico, buscando explicar as continuidades na linha da política externa brasileira nos governos FHC e Lula/Dilma no que tange às iniciativas de integração física da região. A IIRSA, que alberga projetos na área de energia, transportes e infraestrutura, foi estabelecida ainda no governo FHC, sob o prisma das ideias neoliberais. Esse enfoque não foi abandonado pelos governos petistas que, pelo contrário, zelaram pela manutenção do formato da iniciativa de integração regional. Seguindo uma abordagem analítica centrada na literatura sobre Variedades de Capitalismo (VoC), os autores destacam a coordenação, pelo Estado, das agendas de desenvolvimento na América Latina, que visa acomodar os interesses das elites empresariais no que tange aos projetos de infraestrutura regional. Além disso, a concepção de desenvolvimento, embora abarque as preocupações sociais e ambientais no plano discursivo, vai ao encontro dos interesses empresariais no plano da prática política, projetando seus interesses nas iniciativas encampadas no nível regional. A IIRSA é considerada, assim, uma plataforma para melhorias dos modais de transporte transfronteiriço, que visa reduzir

os custos do escoamento de mercadorias e de energia, e não como uma via para a promoção de projetos compartilhados de desenvolvimento sustentáveis do ponto de vista ambiental e social.

Na sequência, no artigo *Cuando las políticas industriales favorecen a los favorecidos: el caso de la industria argentina de biodiesel*, Francisco Muzzo analisa a trajetória da v.7, n.1, p.5-9, 2019 9 indústria de biodiesel partindo das condições que possibilitaram sua expansão, a partir da promulgação da Lei 26,093/07. Nesse sentido, o artigo indaga a respeito da capacidade potencial de expansão focando, particularmente, na relação entre ação do Estado e estratégias empresariais. O autor conclui que características estruturais do capitalismo argentino, definido pela dependência, dificultam a possibilidade de formar um setor dinâmico e propenso ao risco. De fato, a desregulação econômica, na visão de Muzzo, acabou favorecendo a consolidação do Estado como ator chave para impulsionar ou restringir áreas concretas de desenvolvimento industrial. O poder econômico do setor produtor de óleos acabou favorecido por uma série de intervenções do Estado, dado sua centralidade no padrão de acumulação argentino e, em consequência, seu poder de veto sobre decisões de política econômica. O artigo, analisa, assim, a dificuldade, para Estados dependentes, de contar com autonomia relativa.

O artigo de Bianca Castro, Carlos Eduardo Young, Lucas Costa e Daniel Sander Costa, *O ICMS Ecológico como uma política de incentivo dos gastos ambientais municipais*, volta-se para a avaliação do impacto de uma política pública regulatória – o ICMS-E ou ICMS Verde – sobre a adoção de práticas ambientais sustentáveis por parte dos municípios. Trata-se de um mecanismo estabelecido pelos Estados para a indução do comportamento dos municípios para a adoção de políticas ambientais sustentáveis. Os autores encontram resultados positivos da adoção deste incentivo fiscal sobre os gastos ambientais, destacando, porém, que o incremento do ICMS-E gera um impacto modesto sobre o crescimento da despesa do município com gestão ambiental. O artigo conclui que o ICMS-E é relevante para a adoção de práticas ambientais sustentáveis, mas o sucesso das políticas adotadas depende também da sua ampla divulgação e, sobretudo, da adoção de uma legislação adequada.

Por fim, Thaís Ferreira Rodrigues é autora da resenha sobre o livro *Por que as Democracias Morrem*, de Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, com o provocativo título *Como as democracias (não) morrem*, que encerra este volume. Rodrigues faz uma sistemática revisão do bestseller escrito pelos professores da Universidade de Harvard, os quais analisam a debilidade dos partidos políticos norte-americanos no enfrentamento da ascensão de figuras populistas (em especial, Donald Trump). Como contraponto, a autora mobiliza Mark Lilla e a “abordagem antipolítica” que permeia os indivíduos na contemporaneidade. Finalmente, a autora produz a sua crítica a ambas as perspectivas: reconhecendo o avanço de líderes de caráter antipolítico ou populistas, ela destaca a emergência de novos representantes eleitos a partir de

plataformas ancoradas em pautas identitárias, que revitalizam e dinamizam o debate político e a própria democracia, justamente no momento em que o *mainstream* da Ciência Política norte-americana decreta o seu fim.

Ao reunir trabalhos inéditos que partem de pontos distintos e abordam temas tão variados, a revista *Desenvolvimento em Debate* reafirma seu compromisso com a divulgação científica e com o debate interdisciplinar.

Desejamos a todos uma excelente leitura!

Roberta Rodrigues Marques da Silva

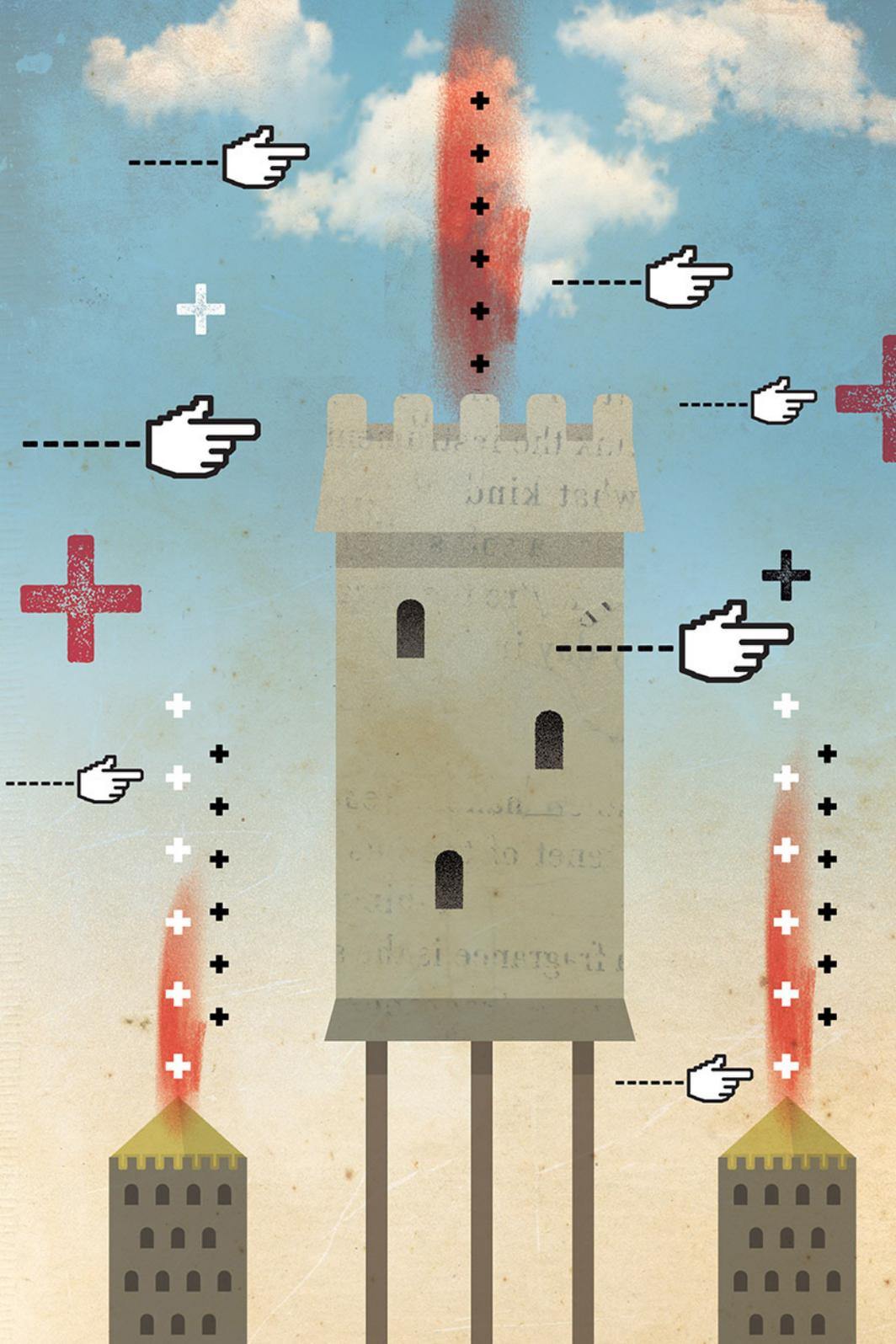
Andrea Oliveira Ribeiro

Flavio Gaitán

Desenvolvimento
em Debate

ARTIGOS

Desenvolvimento
em Debate



Intransigência, falácia e ilusão: a reação conservadora contra a previdência e seguridade social no Brasil¹

Intransience, phalacy and illusion: The conservative reaction against social security system in Brazil

Ignacio Godinho Delgado*

Resumo

O artigo analisa a reforma da previdência impulsionada pelo presidente Bolsonaro. Seu primeiro propósito é identificar os elementos comuns à retórica conservadora e reacionária que acompanha, no Ocidente e no Brasil, todas as medidas que envolveram o progresso social e a expansão da cidadania, agora dirigida contra a seguridade social brasileira, instituída na Carta de 1988. Também são apresentados dados e argumentos produzidos pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP), principalmente, e autores que têm se dedicado ao tema, que afirmam a falácia do diagnóstico sobre a *crise da previdência*. Além disso, aponta que tal diagnóstico não considera outras possibilidades de lidar com os possíveis dilemas atuariais da previdência social, por estar evadido de um certo malthusianismo, que negligencia o impacto do desenvolvimento tecnológico sobre o mercado de trabalho e o nível de renda global da economia

Palavras-chave: previdência, seguridade social, Brasil, retórica conservadora.

Abstract

The article analyzes the pension reform promoted by President Bolsonaro. Its first purpose is to identify the elements common to the conservative and reactionary rhetoric that accompanies, in the West and Brazil, all the measures that involved social progress and the expansion of citizenship, now directed against Brazilian social security, instituted in the 1988 Charter (section 2). Next, we present data and arguments produced by the National Association of Tax Auditors of the Federal Revenue of Brazil (ANFIP), mainly, and authors who have been dedicated to the theme, who affirm the fallacy of the diagnosis of the social security crisis. Moreover, it points out that such a diagnosis does not consider other possibilities to deal with the possible actuarial dilemmas of social security, because it is riddled with a certain malthusianism, which neglects the impact of technological development on the labor market and the overall income level of the economy.

Keyword: social security, Brazil, Conservadorism.

* Professor Titular aposentado da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Graduiu-se em História pela UFJF (1981). É membro do Comitê Gestor do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia - Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT-PPED). Desde abril de 2016, exerce a direção do Centro Regional de Inovação e Transferência de Tecnologia (CRITT) e da Diretoria de Inovação da UFJF. E-mail: ignacio.delgado@uff.edu.br.

INTRODUÇÃO

Neste artigo não se descreve em detalhes as perversidades da proposta da “Nova Previdência” de Bolsonaro e Guedes, evidenciadas num sem número de publicações e pronunciamentos de entidades diversas, movimentos sociais, forças políticas progressistas e intelectuais. Seu primeiro propósito é identificar os elementos comuns à retórica conservadora e reacionária que acompanha, no Ocidente e no Brasil, todas as medidas que envolveram o progresso social e a expansão da cidadania, agora dirigida contra a seguridade social brasileira, instituída na Carta de 1988 (seção 2). Em seguida, são apresentados dados e argumentos produzidos pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP), principalmente, e autores que têm se dedicado ao tema, que afirmam a falácia do diagnóstico sobre a *crise da previdência*. Além disso, aponta que tal diagnóstico não considera outras possibilidades de lidar com os possíveis dilemas atuariais da previdência social, por estar eivado de um certo malthusianismo, que negligencia o impacto do desenvolvimento tecnológico sobre o mercado de trabalho e o nível de renda global da economia (seção 3).

Uma avaliação preliminar da promessa de dinamização do mercado de capitais, do investimento e do emprego com o crescimento da previdência privada, sucedânea da implantação do sistema de capitalização, é efetuada com alguns elementos de comparação com outros países, em meio ao processo de *financeirização* observado na ordem capitalista global, com peso destacado na economia brasileira (seção 4). À guisa de conclusão discorre-se sobre as conexões entre *tempo livre*, cidadania e desenvolvimento, levando em conta a “reforma trabalhista” e a “Nova Previdência Social”, que afetam de forma crucial as relações de trabalho e o sistema brasileiro de aposentadoria e pensões.

A RETÓRICA DA INTRANSIGÊNCIA

Alberto Hirschman (1992) assinalou, certa feita, que a retórica conservadora reage desde a Revolução Francesa com três argumentos, diante dos avanços políticos e sociais que têm marcado a expansão da cidadania no mundo contemporâneo: futilidade, perversidade, ameaça. Sinteticamente, mudanças sociais seriam por vezes fúteis, porque promovem mudanças já em curso a custos elevados, ou por não produzirem os efeitos que perseguem. Perversas, porque tenderiam a acentuar os problemas que buscam resolver ou gerar outros. Por fim, representam ameaças porque podem provocar desequilíbrio na ordem social ou colocar em risco direitos consagrados.

Hirschman destaca as críticas conservadoras à Revolução Francesa, à expansão do sufrágio, aos impactos do Welfare State. Respectivamente, uma futilidade porque, no Antigo Regime, as mudanças que a Revolução promoveu já estariam se desenvolvendo em ritmo seguro sem as consequências trágicas do terror revolucionário. Por seu turno,

a extensão do sufrágio foi recepcionada num primeiro momento, pelo pensamento conservador e liberal, como uma ameaça à propriedade privada e um risco para as liberdades - por pavimentar o caminho para um despotismo de novo tipo e um convite à busca de soluções autoritárias, dado o pânico das elites diante de sua iminente espoliação - ou, inversamente, um expediente fútil, porquanto incapaz de impedir o inexorável domínio político de grupos minoritários, a partir do entendimento de que as massas são dotadas de congênita irracionalidade. Por fim, o Welfare State, que de certa forma é a coroação das promessas da combinação de liberdade, igualdade e solidariedade, *nos limites da ordem capitalista*, foi saudado em seu nascedouro como o *caminho da servidão*, uma ameaça aos direitos individuais, em virtude da acentuação do papel do Estado, que interviria indevidamente no livre jogo do mercado, reduzindo sua eficiência alocativa, num arranjo inútil e perverso, acusado de provocar dissipação e preguiça sem resolver o problema da pobreza.

Entre o final da Segunda Guerra Mundial e a crise de 1973 tais argumentos perderam vitalidade. Em boa medida, devido à *ameaça comunista*, pelos *trinta anos de gloriosos* vividos pelo capitalismo, em maior ou menor escala, no seu centro. No âmbito de um arranjo de *colaboração entre as classes* respeitado por todas as forças políticas do espectro ideológico nas democracias ocidentais, assistiu-se a uma virtuosa combinação de índices acentuados de dinamismo econômico e tecnológico com a expansão das liberdades democráticas, dos direitos em suas múltiplas dimensões, a redução da desigualdade e a promoção do bem-estar social. Mesmo nos países periféricos e semiperiféricos, algumas trajetórias *desenvolvimentistas* (ainda que sem produzir, de forma homogênea, impactos na redução da desigualdade, por vezes até acentuando-a) conheceram mudanças estruturais profundas, com incremento da industrialização e da urbanização que, por si só, foram capazes de elevar certos indicadores de bem-estar, além de ensejarem a constituição de sistemas de proteção social de alcance variado.

Na trajetória brasileira, a retórica da intransigência apontada por Hirschman esteve presente na reação a todos os passos de nossa tortuosa, lenta e incompleta conquista do patamar civilizatório que, no centro do sistema capitalista, se constituíra nas décadas seguintes à Segunda Guerra. Antes dela, o fim da escravidão foi apontado por muitos como um risco para a economia brasileira; a consolidação dos direitos do trabalho por Vargas, após décadas de luta operária, de que inviabilizaria a produção industrial; as tímidas reformas propostas por Goulart seriam a porta aberta para o comunismo internacional; a Constituição de 1988 tornaria o país ingovernável; a bolsa família alimentaria a ociosidade; as cotas estimulariam um racismo inexistente no país da *democracia racial* e minariam a *meritocracia*; a ampliação dos gastos sociais geraria explosiva crise fiscal do Estado e impediria que o livre jogo das forças de mercado cumprisse seu papel na elevação do investimento e na geração de emprego.

É esta mesma retórica que alimenta hoje as ações de desmonte do Estado de Bem-Estar Social que construímos a duras penas e de forma incompleta desde a

Constituição de 1988. Durante todo esse período sua consolidação, expressa na materialização institucional e no aporte pleno dos recursos previstos na Constituição para a Seguridade Social, não foi efetivada plenamente pelos governos que se seguiram à promulgação da Carta (Fagnani, 2017). Não foi criada uma agência pública, nem o conselho pertinente responsável por gerir a Seguridade Social em suas três dimensões (previdência social, saúde e assistência); a regulamentação de seus dispositivos seguiu de forma lenta no Executivo e no Parlamento; o SUS esteve permanentemente subfinanciado; o orçamento da seguridade – que, constitucionalmente, deveria agrupar as contribuições previdenciárias, o CSLL, o Cofins, as receitas de prognósticos de loterias e dos tributos incidentes sobre o importador de bens e serviços- foi sempre retalhado entre diversos organismos e sujeito, à exceção das receitas propriamente previdenciárias, à apropriação de parte de seus recursos pelo Estado, através dos dispositivos de desvinculação de receitas para o pagamento dos serviços da dívida pública.

Ainda assim, a criação da seguridade social no Brasil teve impactos positivos nos indicadores de saúde da população, através da ação do SUS, e na redução das desigualdades, mesmo que tímida, em especial por força dos benefícios previstos na assistência social como o BPC, processo aprofundado com a criação do Bolsa família, da política de valorização do salário mínimo, das medidas de promoção do acesso à educação dos mais pobres e das políticas de ação afirmativa dos governos de centro-esquerda que se instalaram no topo do aparelho de Estado a partir de 2003. Consoante com uma tradição *conciliadora* que, segundo certas interpretações, marca a trajetória política brasileira, o país parecia trilhar um caminho em que se podia mirar, devagar, mas continuamente, o alcance daquele patamar civilizatório que institui a *comunidade de sentimento* e o *compartilhamento de um status* a integrar todos os indivíduos na cidadania. Uma sensação de pertencimento e de identidade entre os brasileiros que não seria mais derivada meramente da unidade linguística ou superficialmente vivida, ainda que de forma intensa, em territórios do lúdico.

Sabe-se que a conciliação, quando orientada para a promoção da igualdade entre os brasileiros, de fato nunca foi exatamente um traço do caráter de nossas elites. Atestam isso, no plano dos eventos políticos de maior impacto desde o fim do Estado Novo, o cerco a Vargas até o seu suicídio (fortemente motivado pela insatisfação empresarial com a elevação do salário mínimo) e o golpe de 1964 (que teve na reação à reforma agrária um de seus motes fundamentais). No plano da vida cotidiana, a conciliação só existe, para os segmentos endinheirados e as parcelas deslumbradas e esnobes da classe média, quando os pobres se colocam, por assim dizer, no seu devido lugar. Ainda assim, durante os 25 anos que se estenderam de 1988 a 2013 (mais tempo que os 19 anos transcorridos entre 1945 e 1964) algo de novo se insinuava na vida brasileira. Tivemos a crise do impedimento de Collor, o experimento neoliberal de Fernando Henrique Cardoso, as heterodoxias jurídicas do chamado mensalão, o cerco contínuo da mídia conservadora aos governos de centro-esquerda, mas

caminhávamos adiante, com eleições regulares e melhora progressiva das condições de vida da população brasileira, em boa medida assegurada pelo sistema de proteção social criado em 1988, além da emergência de um sentimento de comunhão e de orgulho nacional poucas vezes visto no Brasil fora das disputas de Copa do Mundo e da participação em festas populares como o carnaval.

Em meio à retração da atividade econômica e do conflito distributivo que a acompanhou a partir de 2011, bem como à pressão de organismos internacionais, especialmente ligados aos EUA (receosos do protagonismo brasileiro na América do Sul e na articulação dos BRICS, reforçado pelas possibilidades abertas com a descoberta do Pré-Sal) tudo começa a desmoronar. Retorna com força o discurso de que a recuperação brasileira passa pela redução do Custo do Trabalho e da mitigação do papel do Estado na promoção do desenvolvimento e na garantia de proteção social, essa última associada à “rigidez” das relações de trabalho e à presença de um sistema de proteção social “generoso”, responsabilizado pela “crise fiscal” do Estado brasileiro. Os remédios para tais males seriam as velhas receitas de privatização, esvaziamento do papel dos bancos públicos e dinamização do mercado de capitais, a “reforma trabalhista” e, com destaque agora, a “Nova Previdência”, para corrigir os “excessos da seguridade social” e criar um ambiente capaz de proporcionar a retomada do crescimento econômico e a geração de empregos. Consideremos adiante essa última prescrição.

CRISE DA PREVIDÊNCIA?

A proposta de instituição de uma “Nova Previdência” se ancora em dois argumentos básicos:

- a) A seguridade social e a previdência em especial seriam insustentáveis, portanto é preciso alterá-las para que uma catástrofe não se realize à frente, inviabilizando-as e prejudicando seus futuros beneficiários (Tesouro Nacional, 2017). É preciso deter a ameaça para impedir a perversidade.
- b) A mudança do regime de repartição simples para o regime de capitalização não só conferiria mais segurança aos beneficiários da previdência, como criaria condições para a dinamização do mercado de capitais no Brasil, elevando a poupança, o investimento e o emprego².

Vamos considerar nesta seção apenas o argumento que aponta a insustentabilidade da previdência social e da seguridade. Adiante abordamos a proposta de instituição do sistema de capitalização.

Um primeiro aspecto a destacar é a evidente manipulação das fontes de receita e das despesas efetuadas na contabilidade apresentada pelo Executivo quando trata da seguridade social. Tomemos, inicialmente, apenas a previdência social. Na Constituição de 1988, é dito que a previdência social, como parte da seguridade, “será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação

obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial...” (CF, art 201, Título VIII, Capítulo II, Seção III). Os regimes próprios de servidores civis da União e de todos os entes federativos estão previstos no artigo 40 da CF (Título III, Capítulo VII, Seção II) como parte da *Organização do Estado*. Eles não fazem parte da *Seguridade Social*, assim como os salários percebidos por militares inativos³. Não faz sentido, pois, serem apresentados como parte das despesas componentes do déficit da previdência social, no âmbito da seguridade social. No serviço público federal, a convergência com o regime geral foi completada em 2012, com dois elementos adicionais, a contribuição efetuada pelos inativos e a possibilidade de reversão das aposentadorias. Já os militares, pela especificidade da carreira, até hoje não dispõem de regime próprio. Para buscar alguma legitimação na proposta que encaminhou ao congresso da “Nova Previdência”, que vai alcançar fundamentalmente o regime geral, o atual governo anunciou a criação de um regime próprio para os militares. Todavia, tal proposta veio combinada a mudanças na carreira que, no limite, elevam os gastos do poder público e têm impacto reduzido no equacionamento das dificuldades fiscais do Estado brasileiro⁴.

Ainda em relação à previdência social, nos boletins mensais publicados sobre seu desempenho pelos órgãos da Previdência, do Tesouro Nacional e pelo Banco Central, segundo a ANFIP (2018), são desconsideradas as renúncias que afetam diretamente a arrecadação, bem como a contribuição do Estado, dentro do modelo tripartite do sistema de repartição adotado em todos os países que o instituíram. No caso brasileiro, ao estabelecer o orçamento da Seguridade Social, a CF definiu que suas fontes de receita deveriam cobrir, sem distinção, suas três dimensões (previdência, saúde e assistência). Os aportes do governo federal para o sistema dispõem, pois, de base definida. Em 2005, tais aportes para custeio do regime geral eram de 25,7% das despesas. Em 2011, de 12,6%, em função das políticas de apoio à formalização do mercado de trabalho. Em 2017, com o país em recessão e já sob o impacto do declínio da formalização favorecido pela “reforma trabalhista”, alcançou 32,7%. Ainda assim, um valor inferior à média dos países europeus da OCDE, de 36%. (ANFIP, 2018, 157). Se forem incluídas nas receitas as compensações pela desoneração da folha de pagamentos e outras renúncias fiscais, o cenário é bem diverso, com exigências menores de participação de outras receitas da seguridade para sustentar a previdência (ver tabelas 1 e 2).

No subsistema urbano da previdência social, incorporadas as compensações pelas desonerações e as renúncias fiscais às receitas, o saldo positivo é considerável, entre 2008 e 2015, em seguida ao resultado negativo, apresentado na tabela 3 da ANFIP, de 2005. Após 2015, os saldos negativos reaparecem na medida do agravamento da crise econômica e da degradação do mercado de trabalho.

Tabela 1 – Receitas e despesas do regime geral de Previdência Social, conforme valores divulgados pelo governo

	Valores correntes, em R\$, milhões										
	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Receitas	108.434	163.355	182.00	211.968	245.892	277.555	307.146	337.503	350.272	358.137	374.785
Despesas	146.010	199.562	224.876	254.859	245.859	316.589	357.003	394.201	436.087	507.871	557.235
Saldo	-37.576	-36.207	-42.867	-42.890	-35.546	-39.035	-49.857	-56.698	-85.815	-149.734	-182.450
Saldo % PIB	-1,7	-1,2	-1,3	-1,1	-0,8	-0,8	-0,9	-1,0	-1,4	-2,4	-2,8
Média de todos os exercícios	-1,4										
% benefício cobertos por outros recursos da Seguridade	25,7	18,1	19,1	16,8	12,6	12,3	14,0	14,4	19,7	29,5	32,7
Média de todos os exercícios	20,4										

Nota: Esses valores, para os anos posteriores a 2012, diferem dos apresentados na Tabela 2 e no Anexo I porque os valores divulgados pelo Ministério da Previdência não incluem a compensação integral pela Desoneração da Folha de Pagamentos, conforme apontado nos estudos da ANFIP e da Fundação ANFIP. O governo também não incorporava nesses dados a parcela da CPMP até 2007, constitucionalmente vinculada à Previdência Social.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Fonte: MPS.

Fonte: ANFIP, 2018, 157

Tabela 2 – Receitas e despesas do regime geral de Previdência Social, com compensação das renúncias e integralização das perdas com desoneração da Folha

	Valores correntes, em R\$, milhões										
	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Receitas	128.887	179.177	199.025	229.906	265.679	309.884	349.648	386.826	393.841	401.253	418.506
Previdenciárias	108.434	163.355	182.009	211.968	245.892	277.555	307.503	337.503	350.272	358.137	374.785
Compensações pela desoneração não repassada											
CPMF ¹	7.663	264									
Renúncias, exceto desoneração da folha	12.789	15.558	17.016	17.938	19.788	27.048	32.484	35.849	41.288	43.116	43.721
Despesas	146.010	199.562	224.876	254.859	281.438	316.589	357.003	394.201	436.087	507.871	557.235
Benefícios	141.922	194.103	217.343	246.304	272.839	308.299	347.599	382.892	424.715	493.935	541.659
Sentenças	4.088	5.459	6.506	7.229	7.212	6.791	7.408	9.351	9.619	11.597	13.269
Compensação previdenciária	-	0	1.027	1.325	1.387	1.500	1.996	1.958	1.753	2.339	2.307
Saldo Encontrado	-17.124	-20.385	-25.851	-24.952	-15.759	-6.706	-7.356	-7.375	-42.246	-106.618	-138.729
Saldo% PIB	-0,8	-0,7	-0,6	-0,6	-0,4	-0,1	-0,1	-0,1	-0,7	-1,7	-2,1
Valor médio do saldo (% PIB)	-0,76										
Saldo sobre total de despesas (%)	-11,7	-10,2	-11,5	-9,8	-5,6	-2,1	-2,1	-1,9	-9,7	-21,0	-24,9
Valor médio do saldo (% despesas)	20,4										

Notas: (1) a CPMF foi extinta em 2007. Os conflitos de informações de receitas e despesas do RGPS foram resolvidos pela opção do dado mais recente

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Fonte: Boletins de Resultado do Regime de Previdência Social, da Secretaria de Previdência, para receitas e despesas, e RFB, Relatórios de Gastos Tributários – Bases Efetivas, para os dados de 2006 a 2017, sempre o valor mais recente de cada ano, para as renúncias.

Fonte: ANFIP, 2018, 159

Tabela 3 – Receitas e despesas do regime geral de Previdência Social, do subsistema urbano

	2005	2008	2009	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Receitas	115.728	171.363	191.903	222.407	300.238	339.008	375.518	380.819	387.293	403.672
Total das receitas previdenciárias	105.066	158.383	177.445	207.154	277.072	311.007	344.307	345.471	350.217	365.485
Previdenciárias	105.066	158.383	177.445	207.154	271.792	300.990	330.833	343.191	350.217	365.485
Compensações pela desoneração não repassadas					5.281	10.017	13.474	2.281	nd	nd
Renúncias	10.642	12.980	14.458	15.253	23.166	28.000	31.210	35.347	37.076	38.187
Despesas	118.626	159.652	175.832	198.770	245.454	276.649	305.499	338.046	396.561	437.194
Benefícios	118.626	159.652	174.805	197.444	243.954	274.652	303.541	336.293	394.222	434.887
Compensações previdenciárias	0	0	1.027	1.325	1.500	1.996	1.958	1.753	2.339	2.307
Saldo Encontrado ⁽¹⁾	-2898	11.711	16.072	23.637	54.784	62.359	70.019	42.772	-9.268	-33.523
Saldo acumulado de 2005 a 2017					268.927					
Receitas % PIB (1)	5,33	5,51	5,76	5,72	6,24	6,36	6,50	6,35	6,19	6,15
Despesas % PIB	5,47	5,13	5,28	5,12	5,10	5,19	5,29	5,64	6,34	6,66
Saldo (1) % PIB	-0,13	0,38	0,48	0,61	1,14	1,17	1,21	0,71	-0,15	-0,51
Saldo (2)	-13.540	-1.269	1.613	8.384	31.618	34.359	38.809	7.425	-46.344	-71.710

Notas: Despesas com benefícios urbanos incluem as despesas com a Compensação Previdenciária. ⁽¹⁾ As receitas e saldo consideram (compensam) o efeito das renúncias. ⁽²⁾ Saldo que desconhece o efeito das renúncias.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Fonte: Boletins de Resultado do Regime de Previdência Social, da Secretaria de Previdência, para receitas e despesas, e RFB, Relatórios de Gastos Tributários – Bases Efetivas, para os dados de 2006 a 2017, sempre o valor mais recente de cada ano, para as renúncias.

Fonte: ANFIP, 2018, 161.

Já o desempenho do subsistema rural, cujo custeio está vinculado a alíquotas sobre a comercialização da produção, foi afetado pela imunidade do setor exportador (o mais bem aquinhoado do segmento), pela enorme sonegação, pela informalidade das relações de trabalho e por medidas pontuais, como o fim da CPMF que, em parte, era destinada ao custeio da previdência rural, num montante que representava o dobro de suas contribuições específicas, sem que houvesse substituição definida de receita (ANFIP, 2018, 169). Ainda assim, com base no princípio solidário que fundamenta a previdência social no âmbito da seguridade social, as receitas do subsistema urbano e de outras fontes da seguridade seriam suficientes para cobrir os déficits da área rural.

Um estudo divulgado na publicação de ANFIP, Dieese e Plataforma Política Social (Puty, Francês, Carvalho, Silva da Silva e Alves da Silva, 2017) observa que as projeções do governo federal sobre a arrecadação previdenciária têm reiteradamente incorrido em erros, em geral subestimando receitas e elevando despesas, por se fixarem em variáveis constantes, que não consideram a dinâmica do mercado de trabalho. Assim, com base nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2002 a 2015, observam-se disparidades expressivas que são mais significativas quanto mais distante são as datas projetadas, o que torna tais estimativas incongruentes para a construção de cenários futuros longínquos⁵. As variáveis consideradas são, no “módulo demográfico”, as taxas de urbanização, de participação e de desemprego, na “entrada” do sistema, enquanto as “saídas” são os empregados rurais e urbanos com carteira assinada. No “módulo receita”, as variáveis relevantes são o salário médio e as alíquotas previdenciárias, que afetam as contribuições e as receitas. No “módulo despesa”, os parâmetros previdenciários na “entrada”, são a idade mínima, o teto, o piso, o fator previdenciário, bem como a probabilidade de o empregado entrar em benefício ou do benefício se extinguir (com sua morte) e o valor médio dos benefícios por tipo de rendimento; na “saída” são relevantes o número de concessões de benefícios, seu estoque e despesas. Concluem os autores após análise dos erros na série analisada:

A indisponibilidade dos dados previdenciários, a nebulosidade nas estratégias de cálculo e o nível de erro do previsto em relação ao experimentado, acima de patamares razoáveis, são agravados pela existência de dados díspares em distintas fontes oficiais e tratamento probabilístico inadequado para determinadas variáveis-chaves para que se façam previsões prestáveis. Parte considerável das falhas de projeção vem do modo como são tratadas as variáveis do mercado de trabalho. Ao se tratarem como constantes algumas das variáveis fundamentais do mercado de trabalho ignoram-se as profundas mudanças ocorridas no período recente. Essa desproporcionalidade entre a variação dos parâmetros de entrada para cálculo das receitas e despesas gera incerteza na qualidade das projeções. Enquanto as receitas são fortemente impactadas pelos parâmetros de mercado, tomados como constantes (nas projeções do governo as taxas de participação e formalização não crescem ao longo dos anos), as despesas são fortemente impactadas pela demografia projetada pelo IBGE (na previsão do governo, a relação de dependência de pessoas idosas cresce ao longo dos anos, apesar de se saber que a taxa de crescimento da população idosa acima de 60 anos é decrescente no mesmo período)⁶. “Leis, como salsichas, deixarão de inspirar respeito na medida em que soubermos como são fei-

Tabela 4 – Evolução de receitas, despesas e renúncias do RGPS, Subsistema Rural: valores correntes e % do PIB

	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Receitas	13.158	7.815	7.121	7.500	8.643	9.645	10.640	11.309	13.022	13.960	14.834
Previdenciárias	3.348	4.973	4.564	4.814	5.356	5.763	6.156	6.670	7.081	7.920	9.300
CPMF	7.663	264									
Renúncias	2.147	2.578	2.557	2.685	3.287	3.882	4.484	4.638	5.941	6.040	5.534
Despesas	27.384	39.910	49.045	56.089	61.435	71.135	80.355	88.703	98.041	111.310	120.041
Saldo Encontrado	-14.226	-32.095	-41.923	-48.590	-52.792	-61.490	-60.715	-77.394	-85.019	-97.350	-105.207
Receitas, % PIB	0,61	0,25	0,21	0,19	0,20	0,20	0,20	0,20	0,22	0,22	0,23
Despesas, % do PIB	1,26	1,28	1,47	1,44	1,40	1,48	1,51	1,53	1,64	1,78	1,83
Saldo, % do PIB	-0,66	-1,03	-1,26	-1,25	-1,21	-1,28	-1,31	-1,34	-1,42	-1,56	-1,60

Notas: a CPMF foi extinta em 2007. Os valores arrecadados em 2008 referem-se a fotos geradores de 2007.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Fonte: MPS, para receitas e despesas previdenciárias; RFB para renúncias.

Fonte: ANFIP, 2018, 168.

tas”, frase que Bismarck não disse, vem bem a calhar nesse caso. Esses métodos obscuros e instrumentos inefcazes estão guiando e visam a dar legitimidade (falsa) ao discurso oficial que propõe retirar direitos de milhões de brasileiros. Faz-se urgente que o Parlamento e as organizações de representação política dos trabalhadores reiviniquem e obtenham maior controle público sobre as informações produzidas pelo governo. O economista americano Charles F. Manski – notório estudioso dos métodos de avaliação de políticas públicas baseados em modelos que apenas fantasiam a própria infalibilidade, sem reconhecer suas muitas lacunas lógicas – tem defendido que para o bem do público é melhor admitirmos honestamente nossas dúvidas, em vez de fabricar certezas. Seguir seus conselhos não seria ruim para o país e, particularmente, para as trabalhadoras e trabalhadores brasileiros (Puty, Francês, Carvalho, Silva da Silva e Alves da Silva, 2017,35-36).

Há controvérsias no tratamento das estimativas demográficas. Enquanto o Executivo alardeia que vivemos uma transição demográfica que exige uma mudança drástica *hoje* na estrutura da previdência social, a ANFIP faz um balanço diverso dos impactos de tal transição para o desempenho da previdência:

(...) o Brasil não vive nem está perto de viver qualquer crise demográfica. Em 2016, entre as faixas etárias de 16 a 23 – identificadas como sendo as mais propícias para a entrada no mercado de trabalho, nas diversas fases de escolarização – existiam 27,4 milhões de brasileiros. Na faixa oposta, de 58 a 65 anos, havia 13,9 milhões, menos da metade. Segundo o IBGE, daqui a 10 anos, essas mesmas faixas conterão 25,6 milhões e 18,1 milhões, respectivamente. Em todo esse período há mais brasileiros para entrar no mercado de trabalho do que para sair dele. A principal demanda econômica e social é, portanto, a de mais e melhores empregos para todos esses brasileiros. Somente a partir de 2037, haverá mais brasileiros saindo do que entrando no mercado de trabalho. E mesmo assim não será o caos, porque 62% da população brasileira terá entre 16 e 64 anos, teremos quase dois terços da população em idade laboral. Em 2060, último ano da estimativa do IBGE, ainda teremos 60% da população nessa faixa de idade laboral. Para se ter uma ideia, em 1980, o percentual da população com idade entre 15 e 64 anos (adotando as faixas publicadas pelo IBGE) era de 57,6%, inferior ao que teremos em 2060. Isto significa, proporcionalmente, que existiam à época menos pessoas em idade para participar da produção de bens e serviços do que existirão em 2037. A proporção de idosos era menor, mas havia 38% da população em idade não-ativa, abaixo de 15 anos” (ANFIP, 2018, 62)

Há, por outro lado, uma dimensão malthusiana nas projeções que instruem uma proposta de reforma baseada na perspectiva de uma crise inevitável do sistema de repartição simples e não consegue ocultar que, no futuro, a miséria dos rendimentos auferidos pelos beneficiários da previdência seria uma fatalidade inescapável para a preservação do sistema, com sua conversão à capitalização. Tais projeções desconsideram, em primeiro lugar, uma dimensão básica do mercado de trabalho brasileiro, que é o nível elevado de informalidade. Os dados acima, apresentados na Tabela 1, sobre a redução da participação de outros recursos da seguridade para custear a previdência entre 2005 e 2011, além das contribuições previdenciárias específicas, indicam que ainda há espaço para sustentar a previdência brasileira com políticas de reforço da formalização. Por outro lado, o anúncio da crise terminal do sistema de

repartição não leva em conta o impacto que a elevação da produtividade do trabalho, em especial através do incremento da inovação tecnológica, pode trazer para as receitas previdenciárias, modificando os parâmetros de cálculo da *razão de dependência* que se elevaria com o envelhecimento da população. Uma vez que o incremento da produtividade acentua o valor criado por cada trabalhador individualmente, ele compensa a redução do número de pessoas ocupadas, favorecendo a sustentação das contribuições previdenciárias, com alteração das modalidades de sua efetivação (Gentil, Araújo, Puty, Silva, 2017; Eatwell, 2002), eventualmente diminuindo a incidência sobre a folha de pagamentos e elevando, por exemplo, a contribuição derivada do faturamento. Neste caso, garantir a vitalidade da previdência social passa pela sua articulação com políticas industriais e de apoio à inovação. Por fim, no ambiente atual brasileiro há, ainda espaço variado para o aumento da arrecadação, com a mudança na política de desonerações e isenções, mais efetividade na fiscalização à sonegação e na cobrança das dívidas, além da redução do saldo da conta única do Tesouro (Gentil, Araújo, Puty, Silva, 2017). O impacto geral seria o aumento da demanda, da atividade e das contribuições.

Se tomarmos a seguridade social como um todo, o déficit apregoado pelo Executivo é, segundo a ANFIP, resultado de artifícios para elevação de despesas e redução da arrecadação. Para a entidade, duas operações de subtração de valores são efetuadas nas receitas. A primeira é a DRU, que hoje consome 30% das receitas da seguridade, excluídas as contribuições previdenciárias. A segunda é a desconsideração de receitas diversas, como as compensações pelas desonerações e os recursos de aplicações financeiras de órgãos da seguridade. Mais controverso, a ANFIP aponta ainda o PIS-PASEP como um recurso a ser contabilizado nas receitas da seguridade, por sustentar o seguro-desemprego e fundos do BNDES (40% do que é arrecadado) para programas de crédito a favor de empresas na geração de emprego. Nas despesas, o Executivo acrescenta os dispêndios com os regimes de servidores e militares que não são da seguridade social (ANFIP, 2018). Considerando o período que se estende de 2005 a 2017, os diferentes resultados da seguridade, nos termos da CF (conforme entendimento da ANFIP), e aquele apresentado pelo Executivo são comparados na tabela 5.

Observa-se, pois, que o déficit da previdência social e da seguridade social apresentado como justificativa para sua reforma é, no mínimo, controverso e, no limite, uma falácia. O desempenho negativo de ambos coincide com o mergulho do país na recessão, combinado a políticas de precarização do trabalho. Por outro lado, não se pode, evidentemente, fechar os olhos aos dilemas atuariais que decorrem das mudanças demográficas em curso. A elevação do número de idosos e a redução do contingente de pessoas em idade ativa podem exigir ajustes pontuais nas contribuições e nas idades de ingresso e saída do mercado de trabalho, renovando periodicamente o pacto entre gerações que subjaz à perspectiva solidária do sistema de repartição, sem supressão de direitos ou reformas drásticas que alterem totalmente

Tabela 5 – Evolução de receitas, despesas e renúncias do RGPS, Subsistema Rural: valores correntes e % do PIB

		Valores correntes, em R\$ milhões										
		2005	2008	2009	2010	2013	2014	2015	2016	2017		
Constituição Federal	Receitas da Seguridade Social (a)	289.318	375.238	391.844	458.014	651.431	687.494	694.441	719.115	780.332		
	Despesas regulares da Seguridade Social (b)	216.520	308.934	357.525	400.404	572.560	629.919	680.788	773.595	837.190		
	Saldo real da Seguridade Social (c) = (a) - (b)	72.798	66.303	34.319	57.610	78.871	57.575	13.653	-54.480	-56.858		
Governo Receitas da Seguridade	Receitas da Seguridade Social (a)	289.318	375.238	391.844	458.014	652.431	687.949	649.441	719.115	780.332		
	Receitas da Seguridade desvinculadas pela DRU ou desconsideradas pelo governo (d)	-52.479	-63.804	-63.875	-74.960	-104.811	-112.278	-104.875	-144.600	-159.050	Governo retira R\$ 159 bilhões das receitas da Seguridade	
	Receitas dos Regimes de previdência de servidores e militares (e)	11.436	17.837	20.350	23.040	27.260	29.316	31.957	33.859	35.889		
	Receitas apresentadas pelo governo (f) = (a) + (d) + (e)	248.275	329.271	348.320	406.095	573.881	604.532	621.524	608.373	657.171		
	Despesas regulares da Seguridade Social (b)	216.520	308.934	357.525	400.404	572.560	629.919	680.788	773.595	837.190		
Governo Despesas da Seguridade	Despesas estranhas à Seguridade apresentadas pelo governo (Regimes próprios e outras) (g)	47.176	61.253.	69.532	86.102	95.075	100.821	111.441	95.955	111.970	Governo acrescenta R\$ 111 bilhões em despesas na Seguridade	
	Despesas apresentadas pelo governo para a Seguridade (h) = (b) + (g)	263.696	370.187	427.057	486.506	667.635	730.740	792.229	869.550	949.160		
	Saldo pela metodologia utilizada pelo governo para a Seguridade (j) = (f) - (h)	-15.421	-40.916	-78.737	-80.411	-93.754	-126.208	-170.705	-261.177	-291.989		

Fonte: Siga Brasil. Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

Fonte: ANFIP (2018, 99)

o curso de vida das pessoas (Delgado, 2001). Aliás, reformas têm sido efetuadas desde a década de 1990 e deverão ser continuar a acontecer, sem mudanças bruscas, de forma pactuada. Por seu turno, medidas específicas para os regimes próprios devem ser objeto de debates, mas considerando as particularidades de cada um. No caso dos servidores civis, a reforma no sentido da convergência com o regime geral já se efetuou, com acréscimos de exigências que o segundo não tem e a criação de um regime complementar de capitalização com contribuição definida. O “déficit” decorre do estoque de aposentados constituído antes dessas mudanças e deveria, pois, ser tratado como outro tipo de despesa, consoante com as disposições legais anteriores. No caso dos militares, o debate deveria partir de considerações sobre a natureza de sua carreira. Em boa parte dos países os militares não contribuem porque, conceitualmente, sua reforma não significa aposentadoria (por exemplo, em situação de guerra podem ser convocados). Evitar este debate, todavia, apresentando uma proposta de reforma acompanhada de mudanças na carreira que praticamente anulam a contribuição a ser cobrada é mais um truque, uma prestidigitação, cujo objetivo é fingir que se combate privilégios para fazer o que a “Nova Previdência” efetivamente quer: um ataque aos direitos dos trabalhadores e a liquidação de nosso ainda precário Estado de Bem-Estar Social.

A NOVA ILUSÃO AMERICANA

A “reforma da previdência” proposta no governo Temer previa um tempo de contribuição para a aposentadoria de tal extensão que, nas condições brasileiras, desestimularia muitos jovens que ingressam no mercado de trabalho a contribuir para a previdência pública. A “reforma trabalhista”, por sua vez, alargando as modalidades de contratação sem carteira assinada, está intensificando o declínio da já baixa formalização do mercado de trabalho e conseqüentemente da base de arrecadação da previdência social. Além de parte de um ajuste fiscal seletivo, que penaliza fundamentalmente os pobres, a reforma de Temer mirava, mas não tornava explícito, o incremento da previdência privada. A reforma de Bolsonaro e Guedes pelo menos não escondeu esse propósito, pois além de tornar mais draconianas as condições para a aposentadoria, se comparada à reforma de Temer, propõe a substituição do sistema de repartição simples pelo de capitalização.

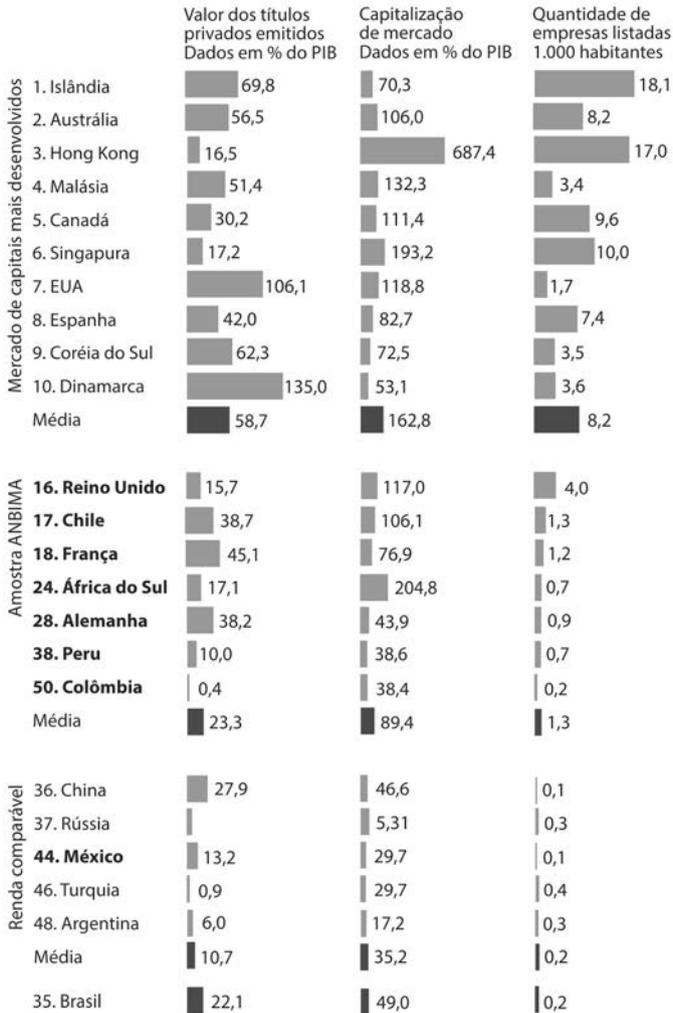
Há interesses personalíssimos nesta empreitada que seriam desvendados se houvesse disposição de perscrutar a trajetória de seus propositores. Há, do mesmo modo, a vontade dos bancos, que hoje ocupam, junto com interesses externos, o centro do *bloco no poder* que domina o Estado brasileiro, além de terem influência crucial sobre a mídia tradicional. Mas há também, concedamos alguma boa fé naqueles que entendem ser a criação do sistema de capitalização uma medida importante para dinamizar o mercado de capitais no Brasil, estimulando o investimento e a expansão do emprego.

A criação do sistema de capitalização não resolve o problema do déficit público, como percebemos na situação chilena, pois o Estado tem que arcar com o custeio das aposentadorias do regime substituído, na medida em que os antigos contribuintes do sistema de repartição migram para o novo modelo (Mesa-Lago, 2003). No formato da *contribuição definida*, o regime de capitalização torna incerto o rendimento de seus beneficiários no futuro, já que fica à mercê das flutuações do mercado financeiro e da gestão dos fundos. O cenário de precarização das aposentadorias dos chilenos é uma demonstração cruel de como tal incerteza não tende a se revelar como uma surpresa positiva. Por fim, numa perspectiva de longo prazo, o sistema de capitalização, em seu conjunto, tende a convergir com o modelo de repartição simples, à medida que a base de contribuição se reduzir, após várias gerações, em meio ao processo de transição demográfica (Schwarzer, 1999). Quando há mais pessoas a sacar do que a contribuir, os recursos a aplicar também se reduzem.

Os fundos de pensão de *contribuição definida* e os de *previdência aberta* tendem a dispor de perspectiva de curto prazo em suas aplicações, reagindo ao movimento momentâneo do mercado, talvez porque no primeiro caso, não têm muitas preocupações com o que deverão entregar aos beneficiários na hora da aposentadoria; ou por serem os fundos de previdência aberta, no limite, equivalentes a outros fundos de investimento (De Conti, 2016). Considerado o cenário de *financeirização* que prevalece na ordem capitalista contemporânea, sua inclinação é para investimentos com reduzido impacto no sistema produtivo. Os fundos de pensão *fechados*, de *benefício definido* tendem a dispor de relativa inclinação para aplicações de longo prazo (De Conti, 2016), se não estabelecerem um improvável cabo de guerra com seus clientes sobre o valor das contribuições. Ainda assim, o espaço para inversões que envolvam risco e incerteza é reduzido. Risco e incerteza são elementos centrais de investimentos inovadores de maturação longa, exigindo formas de financiamento mais *pacientes*, em geral ligados aos bancos de investimento, notadamente públicos.

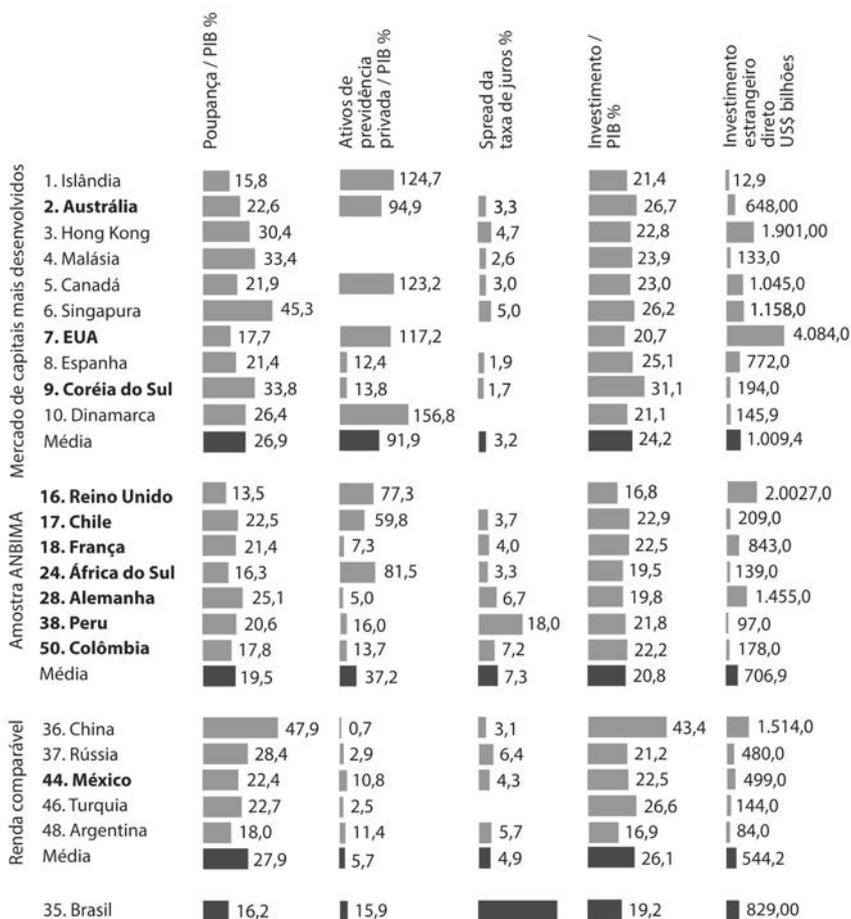
Estudo recente da consultoria Accenture (2018) apresenta dados interessantes para a análise do papel mercado de capitais e dos fundos de pensão na promoção do desenvolvimento e no incremento da inovação tecnológica, crucial para o alcance de patamares mais elevados de desenvolvimento e para a busca de soluções no sentido da preservação do *direito à aposentadoria* com as mudanças no mercado de trabalho, tal como apontado na seção anterior deste artigo.

Figura 1 – Definição de um mercado de capitais desenvolvido



Fonte: ACCENTURE (2018)

Figura 2 – Comparações Internacionais



Fonte: ACCENTURE (2018)

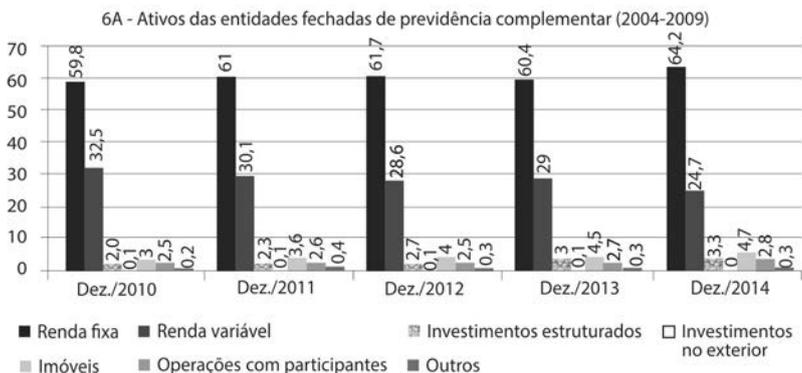
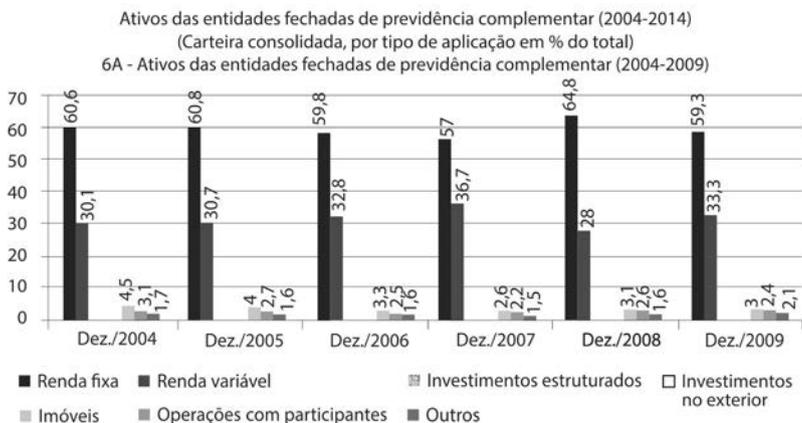
Entre os países apontados como os que dispõem de “mercado de capitais” desenvolvido, a Coréia do Sul apresenta a maior relação investimento/PIB, mas a participação dos fundos de pensão privados no PIB é pouco relevante, menor mesmo que a do Brasil. Já a China não aparece na relação dos países com mercado de capitais desenvolvido, conquanto seu peso seja significativo, considerando os indicadores *valor dos títulos privados emitidos/PIB* e *capitalização de mercado/PIB*. A participação dos fundos de pensão privados no país, todavia, é virtualmente inexistente, como proporção do PIB, ao passo que entre todos os casos listados, é o que ostenta a maior relação investimento/PIB. Já o Chile, modelo da proposta de reforma de Bolsonaro e Guedes, apresenta números maiores que os do Brasil nos indicadores do mercado de capitais considerados nas figuras acima, com uma participação de quase 60% dos ativos privados de previdência em relação ao PIB (15,9% no Brasil), mas a relação investimento/PIB (22,9%), embora expressiva, não chega a estabelecer uma distância dilatada em relação ao Brasil (19,2%), especialmente quando se considera que tais valores compreendem a média de 2001 a 2017, período em que, na partida e na chegada da série, o país viveu momentos de baixo desempenho econômico.

A literatura sobre as *variedades de capitalismo* aponta os EUA e a Alemanha como países representativos de *tipos* polares de ordenamento da economia capitalista, respectivamente o tipo *liberal* e o tipo *coordenado*, considerando variáveis como a governança e as finanças corporativas, as relações industriais, a autoridade no interior da firma, as relações entre fornecedores e clientes, além dos padrões e dos instrumentos de capacitação da força de trabalho (Hall & Soskice, 2001). Os eixos de estruturação dos dois tipos - que são, de todo modo, *economias de mercado capitalistas* - seriam, no *liberal*, o mercado e o preço, e no *coordenado*, a articulação entre os atores, a pactuação permanente. Nas finanças corporativas, a distinção básica seria o predomínio do mercado de capitais, no tipo liberal, e o investimento dos bancos, no tipo coordenado. Daí as diferenças evidenciadas na Figura 2 acima, gritantes em relação ao mercado de capitais, com os EUA apresentando indicadores exponencialmente mais elevados que os da Alemanha (os maiores da relação apresentada, se tomarmos apenas países com população e territórios médios ou grandes), mas com taxas de investimento próximas (respectivamente, 20,7% e 19,8% do PIB) e desempenho similar nas inversões em inovação tecnológica (2,7% e 2,6% em relação ao PIB). Já a Coréia do Sul, entre os casos destacados aqui, é o que mais investe em P&D, 3,2% do PIB; a China investe 1,5%; o Brasil 1,1% e o Chile miseráveis 0,4%⁷.

Quando Jair Bolsonaro prestou continência à bandeira dos EUA, expressava uma reverência que vai além da submissão à liderança daquele país no campo das disputas geopolíticas. Com seu modo tosco e espalhafatoso, replicava um sentimento muito difundido no Brasil, a *Ilusão Americana* de que falava Eduardo Prado em 1893, que tende a mirar os EUA como o projeto de país a ser replicado no país (Prado, 2003). Mas se Eduardo Prado, um monarquista, lamentava a instalação da República, a *Nova Ilusão Americana* mira os EUA a partir de uma ficção construída na alma vira lata de

quem dela é portador. Se o mercado de capitais e os fundos de pensão têm papel significativo para o investimento produtivo nos EUA, seu desenvolvimento econômico e tecnológico depende significativamente do poder de compra do Estado, em especial na área da defesa, que se irradia, inclusive através de disposições legais, por todo o tecido produtivo, além das enormes inversões públicas em pesquisa, que municiam as grandes corporações norte-americanas de um insumo que não poderiam desenvolver por conta própria, dada a incerteza quanto aos resultados que envolve as atividades de P&D (Delgado, Condé, Esther, Salles, 2010). Além disso, como em todos os países desenvolvidos que dispõem de população e territórios médio ou extenso, a pujança da economia dos EUA associou-se, também, à presença de grandes empresas nacionais, apoiadas pelo Estado em seu processo de crescimento e projeção para o exterior.

Gráfico 1

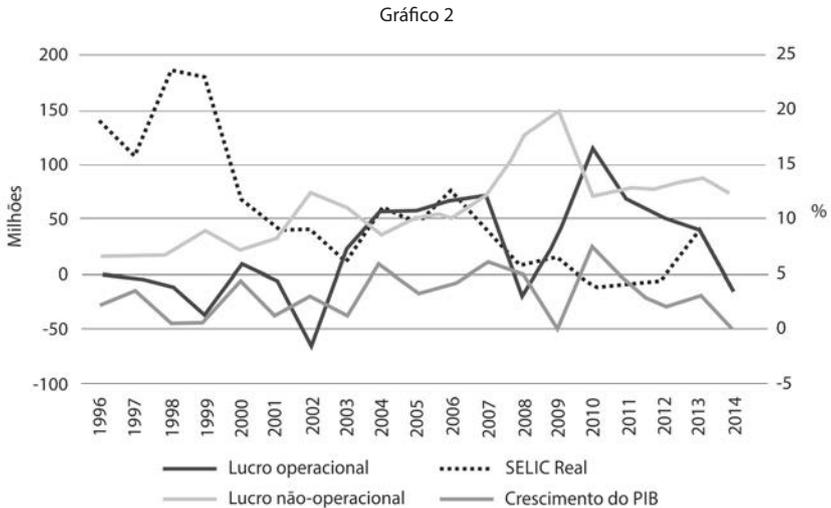


Fonte: De Conti, 2016, 360.

Nos países que *chegaram tarde*, como a Alemanha e o Japão, a constituição de bancos de investimento foi elemento central para o sucesso das políticas de emparelhamento e, entre os países que adotaram estratégias *desenvolvimentistas* após a Segunda Guerra Mundial, a presença de *bancos públicos* foi decisiva para a criação de condições seguras de financiamento para o investimento produtivo, imune às flutuações do mercado de capitais (Amsden 2009; Delgado, 2015). Esse, por sua vez, nos casos da China e da Coréia do Sul, se desenvolveu em etapas posteriores do arranque industrial, sem substituir a centralidade dos bancos de investimento, em boa medida associado à abertura do capital de empresas nacionais vigorosas, não de seu enfraquecimento e da especulação financeira.

Uma pequena amostra das inversões dos fundos de pensão fechados no Brasil indica o peso de suas aplicações em renda fixa e a participação reduzida das inversões em outros ativos, mais associados ao investimento produtivo.

Por fim, a financeirização da economia brasileira parece inclinar mesmo empresas não financeiras a conferir destaque a aplicações distintas de sua atividade principal, dada a rentabilidade obtida em investimentos no sistema financeiro. Num levantamento efetuado por Finello, Corrêa, Lemos e Feijó, o lucro operacional das empresas não financeiras, de 1996 a 2014, só foi mais elevado que os lucros não operacionais (distintos dos obtidos em sua atividade principal) entre 2004 e 2007 e em 2011.



1 A taxa Selic real anual foi calculada através da média geométrica das taxas reais mensais acumuladas ao ano. O índice de inflação utilizado foi o IPCA.

2 O lucro operacional foi calculado através da subtração da despesa não operacional total da receita não operacional total.

3 O lucro não operacional foi calculado através da subtração da despesa não operacional total da receita não operacional total.

Fonte: Pesquisa Industrial Anual (PIA) – IBGE, BACEN, Bacen Brasil (Selic), Carta Conjuntura n. 31 Ipea (PIB). Elaboração própria

Fonte: Finello, Lemos, Feijó, 2017, 16.

No primeiro período, houve forte expansão da economia brasileira, conjugado à presença de políticas industriais ativas; já em 2011, assiste-se ao declínio da taxa Selic, combinado a ações dos bancos públicos para pressionar o setor financeiro privado a reduzir o spread bancário.

Com a presença de taxas de juros elevadas, utilizadas não só para as políticas de combate à inflação, mas também para a atração de capitais externos na busca de equilíbrio do balanço de pagamentos, dada a concentração existente no sistema bancário brasileiro, é pouco provável que a ampliação da previdência privada e a universalização do sistema de capitalização venham a se converter num condão que, magicamente, eleve o investimento produtivo. É possível que se tornem mais uma peça da engrenagem que hoje sustenta a financeirização da economia do país, ao custo da degradação das atividades da *economia real*, da redução da demanda (que, hoje, com o sistema de repartição, impulsiona a economia de inúmeros municípios brasileiros), da acentuação da pobreza e da condenação dos idosos à miséria e a ao desalento.

TEMPO LIVRE, CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO

Nos *direitos sociais* (Título II, Capítulo II) elencados na Constituição de 1988, a aposentadoria está incluída no inciso XXIV do artigo 7º, que discorre sobre os “direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social”. O mesmo artigo, no inciso XXVII, prevê que os trabalhadores devem dispor de “proteção em face da automação, na forma da lei”.

No início da trajetória do *pacto social* que instituiu os modernos estados de Bem-Estar social, a regulamentação da jornada de trabalho foi a primeira medida a restringir a operação livre do mercado, de modo a impedir que produtores, dissociados dos meios de produção por conta do advento da máquina a vapor e da indústria moderna, tivessem suas forças e seu tempo livre exauridos pelo trabalho contínuo no interior das fábricas. À frente, os sistemas de aposentadoria e pensões forjaram a segunda geração das políticas de proteção, dirigidas agora aos idosos, os mais atingidos por acidentes de trabalho e pelo desemprego. Elevar o *tempo livre* dos trabalhadores na ativa e garantir aos idosos a fruição de *tempo livre* em condições dignas, recebendo uma remuneração que não obteriam mais na atividade laboral, foram, por assim dizer, os parâmetros iniciais de um acordo que, ao assegurar condições mínimas de *igualdade*, ampliavam o espaço de *liberdade* das pessoas, por disporem de *tempo livre* para a expressão de suas subjetividades num ambiente de convivência comum, de *fraternidade*, por compartilharem um mesmo status, a cidadania, cujo lócus tem sido, até aqui, o Estado Nacional⁸. Esses foram os passos iniciais na superação daquilo que Polanyi (1980) definiu como o *moinho satânico* do livre mercado.

Vivemos num tempo em que as mudanças tecnológicas favorecem a elevação da *riqueza geral*, mas com alterações na estrutura produtiva que tendem a reduzir o

número de postos de trabalho associados a diversas profissões e, no limite, as exigências de contratação no conjunto do sistema econômico. Ao mesmo tempo, mudanças demográficas sugerem que os sistemas de aposentadoria e pensão baseados na solidariedade entre as gerações precisam de ajustes, dados os dilemas atuariais que decorrem do crescimento da participação dos idosos no conjunto da população e da redução progressiva do número de pessoas que ingressam no mercado de trabalho. Alguns países têm lidado com esses desafios através de expedientes que reinventam as respostas inaugurais da reação ao mercado totalmente desregulado, com a redução da jornada de trabalho e a busca de formas novas de financiamento da previdência social.

Como o Brasil deve lidar com esses dilemas? Regredir a formatos que permitam a livre operação do *moínho satânico*, instituindo relações de trabalho que tornam frágil a proteção aos trabalhadores para usufruto de seu *tempo livre*? Definir um regime de aposentadoria que torna incerta sua existência como um *direito*? Não há a mínima possibilidade de tais arranjos produzirem resultados que assegurem “os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social” e sua “proteção em face da automação, na forma da lei”. A elevação da *riqueza geral* proporcionada pelas mudanças tecnológicas em curso, num ambiente regulatório definido pela “reforma trabalhista” e pela “nova previdência”, vai se associar à criação de uma multidão de pessoas trabalhando muito, de forma precária, em serviços de baixa qualidade, quando não desempregadas.

O Brasil vive uma encruzilhada. Ao contrário de uma crença muito difundida, trabalho precário e inovação tecnológica são forças que operam em direções opostas. Na Coreia do Sul, no Japão, na Alemanha, os contratos de longa duração favorecem a identificação dos trabalhadores com as empresas, o aprendizado contínuo, o desenvolvimento da qualidade dos produtos e o envolvimento em processo de inovação. Nos EUA, em que é mais elevado o *turnover*, os departamentos de P&D das grandes corporações são separados das plantas das fábricas e neles os contratos de trabalho são generosos, como forma de proteger o *segredo industrial* que é uma dimensão central das atividades de inovação tecnológica no país⁹. Se a legislação trabalhista constituída a partir de Vargas precisa ser continuamente atualizada (como, aliás, tem sido desde sua criação), reduzindo, inclusive, sua complexidade burocrática, não é a completa precarização das relações de trabalho que vai constituir no país um ambiente favorável à inovação no âmbito das empresas.

A criação do sistema de capitalização, como se viu na seção anterior, tem fraca relação com a elevação do investimento, favorece inversões de curto prazo e afeta negativamente a demanda, possivelmente provocando efeitos opostos aos esperados por seus propositores para a elevação do investimento e do emprego. Pode se considerar uma opção válida para a constituição de fundos de *previdência complementar*, de caráter público ou privado, mas como base do regime geral o sistema de capitalização *esvazia a aposentadoria como um direito* e não é capaz de

gerar recursos para investimentos *pacientes* em projetos de maturação mais longa, capazes de ampliar o peso das atividades intensivas em tecnologia na estrutura econômica do país. Ainda que aparentemente desconexas, a criação do sistema de capitalização e os ataques ao BNDES, e o seu enfraquecimento, constituem um arranjo, sustentado pela *Nova Ilusão Americana*, cujo desfecho será a elevação da distância tecnológica entre o Brasil e as nações capitalistas centrais, ainda mais porque associadas à fragilização e/ou a desnacionalização das poucas empresas efetivamente brasileiras de porte global e disposição inovadora. A rigor, não há caso algum, entre os países de população e territórios médios ou extensos, em que a combinação de desenvolvimento tecnológico e bem-estar social tenha ocorrido sem a presença de grandes empresas nacionais inovadoras. No Brasil, do jeito que as coisas vão, forja-se uma nova jabuticaba: um país de extensão continental em que a maior parte das atividades intensivas em tecnologia estão, cada vez mais, sob controle externo. Se isso vai alterar o padrão até aqui verificado entre as multinacionais, que concentram as atividades de P&D mais importantes em seus países-sede, é apenas uma esperança, sem antecedentes de relevo que permitam ao país abdicar de um *projeto nacional de desenvolvimento soberano*.

Enfim, se miramos enfrentar as dificuldades atuariais da previdência social e garantir a aposentadoria como um direito, o caminho proposto na “Nova Previdência” é um mergulho no abismo. A repactuação do acordo entre gerações nos sistemas de aposentadoria e pensões baseados no modelo de repartição simples exige acertos permanentes nas regras de ingresso e saída do mercado de trabalho e criatividade na definição da estrutura de contribuições. Além disso, deve estar conectada a um projeto de desenvolvimento que assegure ao país capacidade de inovar para superar sua condição *semiperiférica* na economia global e para a elevação da *riqueza geral*. Relações de trabalho que, em formatos diversos, elevem o espaço de liberdade das pessoas (a rigor, seu tempo livre), bem como seu comprometimento com o empenho inovador das empresas (impossível no âmbito de arranjos que acentuam a incerteza na relação de emprego) e a preservação e o aperfeiçoamento da seguridade social são condições para o alcance de tal intento, e para que seus resultados sejam franqueados a todos os brasileiros.

Notas

¹ Esse artigo é uma versão de uma reflexão publicada no site da Universidad Federal de Juiz de Fora, UFJF Notícias, em maio de 2019.

² Ver, por exemplo, o artigo de um colaborador da Infomoney, Ghani (2019)

³ Desde a Lei 9630/98 o regime dos servidores federais passou a dispor efetivamente de caráter contributivo, já definido em disposições anteriores. Em 2004, a EC 41/2003 autorizou a contribuição de servidores inativos e pensionistas e, em 2012, a Lei 12.618/12 estabeleceu que, para os novos servidores, o teto das aposentadorias seria o mesmo do regime geral (Fazio, 2018). Já os militares, também considerados na CF na *Organização do Estado* (Título III, Capítulo VII, Seção III), mesmo inativos são considerados parte do efetivo e recebem salário, não (em tese) aposentadorias, contribuindo com 7,5% para pensões e, opcionalmente, 1,5% para pensão de filhas não casadas.

⁴ G1 (2019)

⁵ A recorrência e magnitude de tais erros levam Carvalho, Silva, Francês, Puty, Gentil e Silva (2017) a sugerirem a inclusão de cálculos de dispersão nas projeções relativas aos sistemas previdenciários, incluindo elementos como desvio padrão e intervalos de confiança, de modo a mitigar o impacto de decisões tomadas no presente, a partir de estimativas frágeis, mas que afetam as pessoas no futuro.

⁶ Observam Puty e Gentil na publicação em que está incluído o estudo considerado acima: "... mais especificamente, o IBGE prevê que a proporção de idosos na população total crescerá de 12,59% em 2015, para 35,15% em 2060. Porém, quando analisamos isoladamente a variável população de idosos, a taxa de crescimento anual desse segmento cresce a taxas decrescentes (os acréscimos são cada vez menores ao longo do tempo). Essa informação é desconhecida do público" (Puty e Gentil, 2017, 19)

⁷ Em estudo que fizemos sobre a política industrial de China, Índia e Brasil, com dados da Unesco, a China já havia alcançado 1,84% do PIB no investimento em inovação em 2011. *No Plano Nacional de Longo Prazo para Ciência e Tecnologia (2006-2020)* previa-se o alcance de 2,5% do PIB em investimento em inovação em 2020 (Delgado, 2015). Recentemente, o governo chinês divulgou que tal percentual já alcançara 2,1% do PIB em 2016 (Portuguese.people.cn, 2017). Apesar das controvérsias que envolvem as estatísticas do país, a publicação da Accenture, por considerar a média entre 2001 e 2017, pode estar subestimando o desempenho da China.

⁸ É impossível resenhar aqui a imensa literatura sobre esse processo. Para um apanhado ligeiro, ver Delgado (2001). A noção clássica de cidadania como um *status compartilhado* é de Marshall (1967). A conexão com a constituição Estado Nacional tem sua formulação mais significativa em Bendix (1996). Num ensaio escrito há três anos, sugerimos sua articulação com a ideia de desenvolvimento (Delgado, 2016)

⁹ Ademais, mesmo para o conjunto das relações de trabalho, a ideia de nos EUA elas são fundamentalmente desreguladas é mais um componente da *Nova Ilusão Americana*, como nos revela Cássio Casagrande (2017).

Referências

ACCENTURE *Impactos Socioeconômicos do fortalecimento do mercado de capitais no Brasil – Relatório Final*. Accenture, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2YHIN>. Acesso em 26 abr. 2019.

AMSDEN, Alice. *A Ascensão do "Resto" – o desafio ao ocidente de economias com industrialização tardia*. São Paulo: Editora da UNESP. 2009.

ANFIP. *Análise da Seguridade Social em 2017*. Brasília: ANFIP, 2018.

BENDIX, R. *Construção Nacional e Cidadania*. São Paulo: EDUSP, 1996

CARVALHO, Solon, SILVA, Carlos, FRANCÊS, Carlos, PUTY, Cláudio, GENTIL, Denise, SILVA, Marcelino. A necessidade do cálculo de dispersão, para projeções sobre o comportamento de sistemas previdenciários. ? In: Carlos Alberto Puty e a Denise Lobato Gentil. *A Previdência Social em 2060: As inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo brasileiro*. Brasília: ANFIP/DIEESE; Plataforma Política Social, 2017.

CASAGRANDE, Cássio. A Reforma Trabalhista e o 'sonho americano' - Uma grande ignorância sobre o direito e o sistema de justiça nos EUA. In: *Jota*. Disponível em <https://bit.ly/2ZZikNC>. Acesso em 26 abr. 2019.

DE CONTI, B. M. “Os fundos brasileiros de previdência complementar: segmentações analíticas e estudos preliminares sobre a alocação de seus recursos”. In: Claudio Hamilton Matos dos Santos. (Org.). *Características estruturais do sistema financeiro brasileiro: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2014-2015*. Brasília: IPEA, 2016, v. 1, p. 343-374.

DELGADO, I. G (2015) *Política industrial na China, na Índia e no Brasil: legados, dilemas de coordenação e perspectivas*. Texto para Discussão Nº 2059. Brasília: IPEA

DELGADO, I. G. CONDÉ, E.S., ESTHER, A.B., SALLES, H.M. *Cenários da Diversidade – variedades de capitalismo e política industrial nos EUA, Alemanha, Espanha, Coréia, Argentina, México e Brasil (1998-2008)*. Dados. Rio de Janeiro, 2010.

DELGADO, I. G. *Previdência Social e Mercado no Brasil – a presença empresarial na trajetória da política social brasileira*. São Paulo: LTr., 2001.

DELGADO, I.G. “Cidadania, Nação e Desenvolvimento: anotações esquemáticas a propósito de um Brasil golpeado, que renuncia a si mesmo”. *Revista Escuta*, 2016. Disponível em <https://revistaescuta.wordpress.com/2016/08/25/cidadania-nacao-e-desenvolvimento-anotacoes-esquemáticas-a-proposito-de-um-brasil-golpeado-que-renuncia-a-si-mesmo/>

EATWELL, J. A anatomia da “crise” da Previdência. Rio de Janeiro, Econômica, vol. 4, 2002.

FAGNANI, Eduardo. “O ‘déficit’ da Previdência e a posição dos juristas. In *Texto para Discussão 305*. Campinas. Instituto de Economia, 2017.

FAZIO, Luciano. *A Previdência dos Servidores Cívicos da União: um diagnóstico*. São Paulo: DIEESE, 2018.

FINELLO, Mariana, LEMOS, Pedro de Medeiros, FEIJÓ, Carmem. “Financeirização, empresas não financeiras e o ciclo econômico recente da economia brasileira”. ANPEC, 2017. Disponível em https://www.anpec.org.br/sul/2017/submissao/files_/i2-af45046d33e99e21282b1854208bbbd3.pdf Acesso em 15 jun. 2018.

G1. “Reforma da previdência dos militares: entenda a proposta ponto a ponto”. G1, 2019. Disponível em <https://glo.bo/2MZ38fG>. Acesso em 28 abr. 2019

GENTIL, Denise, ARAÚJO, Eliane, PUTY, Cláudio, SILVA, Carlos. “Uma análise não convencional para o financiamento da Previdência Social no Brasil: aspectos teóricos e evidências empíricas?” In: Carlos Alberto Puty e a Denise Lobato Gentil. *A Previdência Social em 2060: As inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo brasileiro*. Brasília: ANFIP/DIEESE; Plataforma Política Social, 2017.

GHANI, Alan. *Entenda por que a Reforma da Previdência aumentará a renda e o emprego*. Disponível em Infomoney, 2019. Disponível em <https://bit.ly/31AC1LV>. Acesso em 27 abr. 2019.

HALL, Peter e SOSKICE, David. *Varieties of Capitalism*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

HIRSCHMAN, Albert O. *A retórica da intransigência: perversidade, futilidade, ameaça*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

MARSHALL, T.H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MESA-LAGO, Carmelo. “A reforma estrutural dos benefícios de seguridade social na América Latina: modelos, características, resultados e lições”, in Vera. S. P. Coelho (org.). *A reforma da previdência social na América Latina*. São Paulo: Editora FGV, 2003.

POLANYI, K. *A Grande Transformação*. Rio de Janeiro: Campus, 1980

PORTUGUESE.PEOPLE.CN *Gasto da China em P&D atinge 2,1% do PIB em 2016*. Disponível em <https://bit.ly/2H4vPnM>. Acesso em 30 abr. 2019.

PRADO, Eduardo. *A Ilusão Americana*. Brasília: Edições do Senado Federal, 2003.

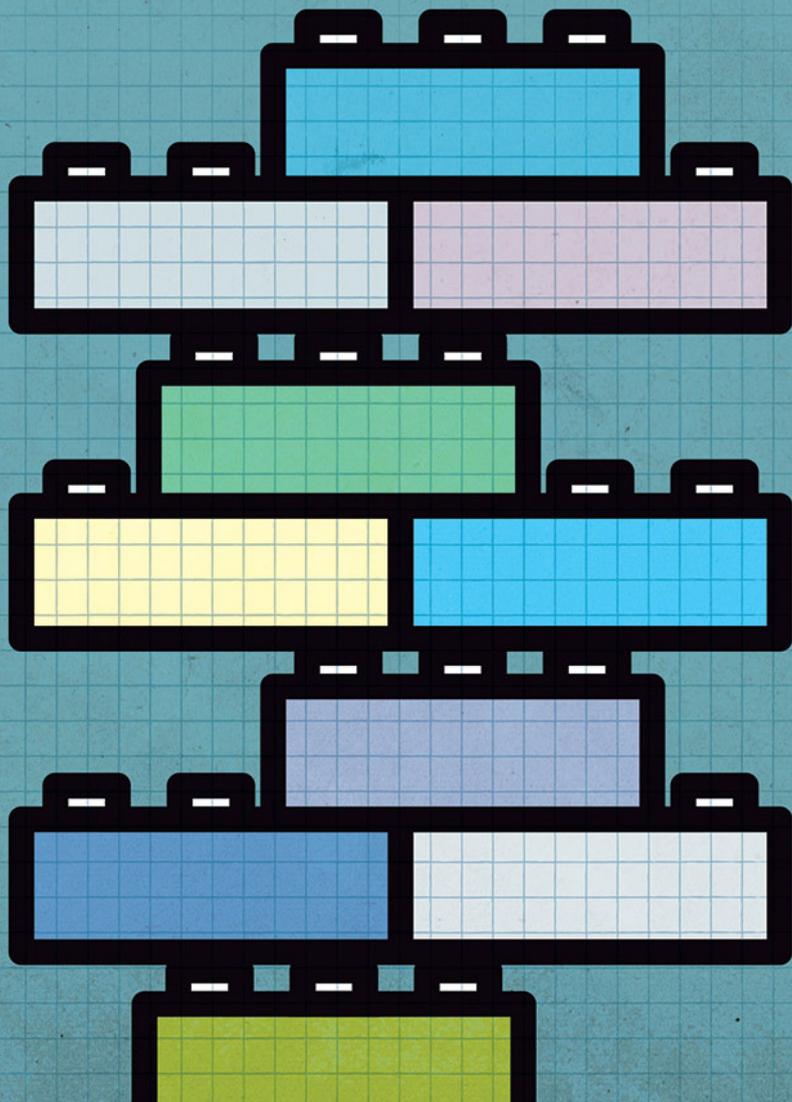
PUTY, Carlo Alberto, FRANCÊS, Carlo Renato, CARVALHO, Sólon, SILVA DA Marcelino, ALVES DA SILVA, Carlos. “Quão acuradas são as projeções financeiras e atuariais do Regime Geral de Previdência Social?” In: Carlos Alberto Puty e a Denise Lobato Gentil. *A Previdência Social em 2060: As inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo brasileiro*. Brasília: ANFIP/DIEESE; Plataforma Política Social, 2017.

PUTY, Carlos Alberto; GENTIL, Denise. “Introdução”. In: Carlos Alberto Puty e a Denise Lobato Gentil. *A Previdência Social em 2060: As inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo brasileiro*. Brasília: ANFIP/DIEESE; Plataforma Política Social, 2017.

SCHWARZER, H. “Algumas anotações sobre equívocos conceituais na discussão das reformas previdenciárias na América Latina”. In: *Debates. Nº 19 – Reforma Previdenciária – Vetores do Debate Contemporâneo*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung/Centro de Estudos, 1999.

TESOURO NACIONAL. *Aspectos Fiscais da Previdência Social*. Brasília: 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2KxlNhd>. Acesso em 13 jan. 2018.





A trajetória histórica da construção da capacidade tributária brasileira

The historical construction of Brazilian fiscal capacity

Roberta Rodrigues Marques da Silva*

Resumo

Buscamos identificar as principais mudanças observadas na trajetória da extração tributária no Brasil. Argumentamos que a ampliação da capacidade de extração tributária, acompanhada por sua complexidade e sua regressividade, resultou de escolhas feitas pelos governos diante das conjunturas críticas abertas nos diferentes estágios da construção da trajetória institucional. As características atuais da carga tributária brasileira resultam de decisões governamentais que visavam ampliar a capacidade tributária, ao mesmo tempo em que buscavam acomodar as demandas pelo estabelecimento de políticas públicas de caráter desenvolvimentista, por meio da proliferação de impostos e contribuições, sem atenção ao seu caráter regressivo.

Palavras-chave: capacidades estatais; capacidade tributária; conflito distributivo.

Abstract

We seek to identify the main changes observed in the trajectory of tax extraction in Brazil. We argue that the expansion of tax extraction capacity, accompanied by its complexity and its regressivity, resulted from choices made by governments in the face of the critical conjunctures open at the different stages of the construction of the institutional trajectory. The current characteristics of the Brazilian tax burden are the result of governmental decisions aimed at increasing tax capacity, while at the same time seeking to accommodate the demands for the establishment of developmental public policies, through the proliferation of taxes and contributions, without attention to their character regressive.

Keywords: state capabilities; tax capacity; distributive conflict.

* Professora Adjunta do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal Fluminense.
E-mail: Roberta.rodriguez@id.uff.br.

INTRODUÇÃO

O sistema tributário brasileiro é caracterizado por sua carga impositiva relativamente elevada, sua complexidade e regressividade. Trata-se de um dos únicos países na América Latina onde a carga tributária ultrapassa 30% do PIB¹. O Brasil possui, ademais, uma multiplicidade de impostos e contribuições sociais – muitas de incidência cumulativa ou “em cascata” –, diferentes regras para concessão de isenções tributárias (Mancuso; Gonçalves & Mencarini, 2010) e um importante imposto estadual – o ICMS – cujas alíquotas variam conforme a jurisdição onde é cobrado. Essas características tornam o sistema tributário brasileiro bastante complexo, levando-o a se tornar alvo de constantes críticas por parte de organizações representativas dos setores produtivos e de serviços. Estes atores consideram a complexidade da carga impositiva um fator relevante no chamado “custo Brasil”, responsável por dificultar a realização de negócios e por comprometer a eficiência da produção nacional (Azevedo & Melo, 1997). Trata-se, ainda, de um sistema tributário regressivo, muito centrado no consumo, que onera as famílias de forma inversamente proporcional à sua renda (Pochmann, 2008), o que tem sido objeto de questionamento por parte de setores da sociedade civil de caráter progressista.

Neste artigo, buscamos identificar as principais mudanças observadas na trajetória da extração tributária no Brasil. Argumentamos que a ampliação da capacidade de extração tributária, acompanhada por sua complexidade e sua regressividade, resultou de escolhas feitas pelos governos diante das conjunturas críticas abertas nos diferentes estágios da construção da trajetória institucional. Nesse sentido, as características atuais da carga tributária brasileira resultam de decisões governamentais que visavam ampliar a capacidade tributária do Estado Brasileiro, ao mesmo tempo em que buscavam acomodar as demandas pelo estabelecimento de políticas públicas de caráter desenvolvimentista – ora voltadas para o fomento à industrialização, ora com foco na ampliação dos gastos sociais – por meio da criação de fontes de receita tributária que redundaram na proliferação de impostos e contribuições, sem atenção ao seu caráter regressivo.

Como pode ser observado no gráfico abaixo, a ampliação da capacidade tributária no Brasil ocorreu em dois momentos específicos da trajetória: (i) a partir da reforma tributária de 1966, durante o Regime Militar, que pretendia implementar um sistema impositivo funcional às estratégias de desenvolvimento econômico; (ii) a partir da homologação da Constituição de 1988, quando foi instituído um orçamento voltado para a garantia dos direitos associados à seguridade social.

As instituições que regem a tributação são ‘dependentes da trajetória’ (*path dependent*) (Melo, 2005), isto é, as mudanças institucionais são difíceis e condicionadas por acontecimentos históricos contingentes (Pierson, 2004; Mahoney, 2000). A ‘dependência de trajetória’ implica na existência de processos autorreforçáveis, mecanismos de ‘reforço positivo’ (*positive feedback*) ou de ‘aprisionamento’ (*lock-in*), que garantem

e estabilidade institucional e, conseqüentemente, tornam a mudança institucional muito difícil (Mahoney, 2000; Pierson, 2004).

Afirmar que as mudanças na estrutura tributária são difíceis, porém, não implica na defesa da sua impossibilidade (Crouch & Farrell, 2002). Por um lado, mudanças institucionais podem ocorrer em resposta a choques exógenos ou conjunturas críticas, entendidas com “períodos de contingência durante os quais restrições usuais sobre a ação são retiradas ou aliviadas”, permitindo maior espaço para a agência em relação à estrutura e, portanto, à reconfiguração desta (Mahoney & Thelen, 2010, p.07. Tradução nossa). Por outro lado, mudanças incrementais também são possíveis, e derivam de processos de articulação de coalizões que contestam as interpretações dominantes sobre as normas institucionais, propondo – e disputando – a definição de uma nova interpretação. Qualquer que seja o tipo de mudança, importa frisar que as instituições têm impacto sobre o conflito distributivo e, portanto, são objeto da preocupação (e da ação) dos atores interessados (Mahoney & Thelen, 2010).

Nessa linha, argumentamos que as reformas tributárias no Brasil ocorreram nos momentos de mudança de regime político, que permitiram a abertura de conjunturas críticas, forjando as condições propícias à emergência de coalizões reformistas (Arretche, 2005). Em última análise, essas coalizões foram capazes de introduzir mudanças na legislação tributária e na organização da burocracia pública (Receita Federal) que fortaleceram a capacidade de arrecadação por parte do Estado Brasileiro. Conforme a literatura sobre Estado e tributação (Levi, 1988; Tilly, 1990), entendemos que a capacidade tributária do Estado significa, simplesmente, a extração de recursos tributários para a organização dos gastos seus militares e administrativos². Essa ‘dependência de trajetória’ tem dificultado a aprovação de reformas tributárias durante a Nova República (Melo, 2005)³, não obstante as demandas dos atores sociais, embora mudanças incrementais na estrutura tributária tenham ocorrido pelos diferentes governos do período⁴.

Gráfico 1: Carga Tributária (Tributação/PIB) – Brasil – 1947-2011



Nota: inclui a arrecadação de impostos e contribuições.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de IBGE (2016).

Compreender o aumento da capacidade de extração tributária do Estado Brasileiro importa para a própria agenda de pesquisa sobre capacidades estatais no país: na literatura, a capacidade tributária é tomada como condição *sine qua non* para viabilizar as demais capacidades estatais (Levi, 1988; Tilly, 1990; Centeno, 2002). Em outras palavras, trata-se da capacidade estatal mais fundamental, haja vista que é indispensável para a promoção de políticas públicas. A análise, ademais, tangencia uma questão importante no debate sobre política distributiva e justiça social: a questão da regressividade da carga tributária brasileira, colocada em segundo plano frente às iniciativas voltadas, particularmente no marco da Constituição Federal de 1988, de promoção da redistribuição por via das despesas, com a previsão da ampliação do arcabouço garantidor dos direitos sociais (Fadiño & Kerstenetzky, 2019; Maciel, 2019).

No que segue, o artigo está organizado em cinco seções. Nas duas primeiras, discutimos a literatura sobre capacidades estatais e seu papel na promoção de agendas de desenvolvimento, além de nos ocuparmos da revisão da literatura sobre capacidade tributária. Nas três seções seguintes, voltamo-nos para as principais mudanças na tributação ocorridas no contexto das estratégias de desenvolvimento adotadas desde a Primeira República até o período da Assembleia Constituinte de 1987-88. Desta forma, pretendemos identificar as conjunturas críticas que levaram à construção e subsequentes modificações do sistema tributário brasileiro, tornando-o elevado, complexo e regressivo. Considerações finais encerram o artigo.

CAPACIDADES ESTATAIS PARA O DESENVOLVIMENTO

A análise da capacidade tributária no Brasil está intimamente relacionada à discussão mais geral sobre capacidades estatais. Embora se faça presente na literatura desde a década de 1980, o tema ainda suscita controvérsias em torno de questões importantes: o que são capacidades estatais? Como as capacidades estatais importam para a promoção do desenvolvimento? Quais aspectos determinam as capacidades estatais (Skocpol, 1985)?

A literatura tem destacado a importância do Estado enquanto ator que age de forma mais ou menos autônoma frente à sociedade civil, exercendo impacto, por si mesmo, na elaboração e execução de políticas públicas. Não apenas os atores sociais são dotados de interesses próprios; o Estado também o é. O Estado também é entendido enquanto instituição, sendo capaz de limitar as opções disponíveis aos atores sociais na seleção de alternativas políticas (Skocpol, 1985; Geddes, 1994; Boschi, 2012; Enriquez & Centeno, 2012). Nesse sentido, o Estado se constitui, ao mesmo tempo, enquanto espaço de disputas de interesses entre coalizões e ator interessado no conflito distributivo, capaz de alocar recursos de acordo com a agenda pública estabelecida (Boschi & Gaitán, 2016).

Segundo Skocpol, o Estado apresenta duas características centrais e estreitamente relacionadas, que são fundamentais para a promoção do desenvolvimento: a

autonomia estatal e as capacidades estatais. A autonomia estatal é entendida como a “formulação e busca de objetivos [pelos Estados] que não são apenas reflexos das demandas ou interesses dos grupos sociais, classes ou sociedade.” (Skocpol, 1985, p.09. Tradução nossa). As capacidades estatais, por sua vez, estão relacionadas “à implementação de objetivos públicos, especialmente sobre a oposição real ou potencial de grupos sociais poderosos ou em face de circunstâncias socioeconômicas recalcitrantes.” (Skocpol, 1985, p.09. Tradução nossa).

Skocpol ressalta a dimensão sociopolítica associada à noção de capacidades estatais. Esta não é, entretanto, a única enfatizada pela literatura a respeito das capacidades estatais, as quais podem incluir, ainda, aspectos “coercitiv[os], fisca[ais], administrativ[os], relaciona[is] [e] lega[is]” (Gomide, 2016, p.23). Os diferentes atributos das capacidades estatais estão relacionados. Sustentamos que os processos políticos adquirem centralidade na construção das demais capacidades estatais (Geddes, 1994), incluindo a capacidade tributária.

As capacidades estatais são indispensáveis para a formação de consensos políticos que permitam a definição de uma agenda desenvolvimentista, bem como para a implementação mesma das políticas constantes na agenda⁵ (Boschi, 2012). Segundo Enríquez e Centeno, o Estado Desenvolvimentista desempenha papel central na “coordenação e [na provisão dos] recursos necessários para decretar melhorias generalizadas na qualidade de vida e no crescimento econômico sustentado.” (Enriquez & Centeno, 2012 p.132. Tradução nossa). O desenvolvimento é entendido, assim, como o processo que leva à transformação da cadeia produtiva e à inclusão social. Trata-se, pois, de “um processo de ordem interna estreitamente ligado ao surgimento e à consolidação de Estados com capacidades de intervir na economia e na sociedade.” (Boschi & Gaitán, 2016, p.510). Cumpre destacar que o Estado é lócus de poder, sendo capaz de implementar determinadas políticas mesmo diante da oposição de grupos de interesse fortes (Skocpol, 1985; Geddes, 1994; Weaver & Rockman apud Boschi, 2012).

Na próxima seção, voltamo-nos mais atentamente para a discussão sobre a capacidade tributária dos Estados, central para a compreensão das capacidades estatais em outras áreas da agenda pública⁶.

CAPACIDADE TRIBUTÁRIA E DESENVOLVIMENTO

Em trabalho seminal, Tilly identifica os processos de formação dos Estados europeus modernos – os Estados Nacionais –, a partir de uma cuidadosa análise histórica. Ele argumenta que a formação dos Estados Nacionais europeus, na sequência da fragmentação dos impérios até então existentes, decorreu da necessidade de reunir os recursos necessários ao sucesso nas guerras travadas contra os inimigos externos. Os custos crescentes associados aos empreendimentos bélicos levaram o Estado a abandonar o financiamento de milícias pagas – que elevavam o seu endividamento e revelavam-se arriscadas em razão do comportamento imprevisível dos milicianos

–, recrutando seus cidadãos para a formação de exércitos. O financiamento da guerra passou a depender, progressivamente, da formação de aparatos burocráticos centralizados capazes de extrair tributos da população em um determinado território. Naturalmente, estes processos – o recrutamento de homens para as Forças Armadas e o pagamento de tributos – não decorriam de ações voluntárias, descansando na capacidade de coerção e regulação, pelo Estado, dos movimentos e atividades em seu território. Os Estados que melhor desempenharam o monopólio do controle e coerção também foram aqueles que melhor organizaram seus Exércitos, sendo os vencedores nas guerras de formação dos Estados Nacionais (Tilly, 1990).

Centeno, tomando como referência o arcabouço analítico desenvolvido por Tilly, busca compreender os processos de formação do Estado Nacional na América Latina. Ao contrário dos Estados europeus, os Estados latino-americanos não atravessaram longos períodos de guerra com os países vizinhos e, ademais, caracterizam-se pela presença de débeis aparatos impositivos, que garantem somente baixos níveis de extração tributária. Os principais conflitos enfrentados pelos Estados latino-americanos no século XIX diziam respeito a disputas regionais internas, e não a ameaças oriundas do exterior. Estes conflitos civis geralmente não eram resolvidos em favor de um ou outro lado, apenas exacerbando o contexto de tensão preexistente internamente. O medo do inimigo interno, ademais, inibiu a formação de uma autoridade central, incluindo aí a capacidade de formação de aparatos burocráticos centralizados. As guerras com os países vizinhos, por sua vez, ocorreram geralmente em períodos que antecederam a formação de qualquer sentido comum de Nação. Nesse contexto, as ameaças externas acabavam por levar à divisão das elites, ao colapso econômico e a ampliação do nível de endividamento (Centeno, 2002).

Na América Latina, não foram constituídos aparatos arrecadatórios centralizados, capazes de garantir a capacidade de extração tributária pelos seus respectivos governos centrais. Adicionalmente, o fato de suas economias dependerem da exportação de *commodities* (agrícolas ou minerais) para os mercados internacionais inibiu a formação de burocracias extrativas efetivas, em razão de dois fatores centrais: em primeiro lugar, a facilidade em tributar o comércio exterior (particularmente as importações) e em contrair empréstimos externos desestimulou a busca por receitas oriundas de fontes diversas, mesmo no contexto de frequentes crises econômicas. Em segundo lugar, justamente porque as suas economias dependiam das exportações de *commodities*, as elites econômicas resistiam à tributação de suas atividades. A debilidade das classes governantes *vis-à-vis* as elites econômicas impediavam a imposição de capacidades organizacionais semelhantes às observadas na Europa (Centeno, 1997).

As características apontadas por Centeno, comuns aos países latino-americanos, também se fizeram presentes no Brasil. Nas próximas seções, voltamos para a análise mais detida da trajetória histórica da construção capacidade tributária brasileira, buscando identificar as conjunturas críticas e as disputas políticas que

levaram à definição de um sistema tributário que, embora tenha permitido a elevação da arrecadação, tornou-se complexo e regressivo.

A ARRECAÇÃO TRIBUTÁRIA NA AUSÊNCIA DE UM SISTEMA IMPOSITIVO: A TRAJETÓRIA DA TRIBUTAÇÃO DA PRIMEIRA REPÚBLICA AO GOVERNO JOÃO GOULART

No começo do século XX, o Brasil era um país agroexportador, cuja economia era dependente da exportação de café. Na época, importavam-se virtualmente todos os bens manufaturados consumidos no país. Não por acaso, sua principal fonte de receita encontrava-se nas tarifas sobre o comércio exterior, com ênfase para aquelas que recaíam sobre as importações⁷. Até a década de 30, o imposto sobre as importações representava cerca de 50% da arrecadação total (Varsano, 1996). A arrecadação tributária, porém, não era responsável pelo financiamento dos grandes empreendimentos da época – como portos e ferrovias –, os quais foram construídos a partir da contração de empréstimos (Melo, 2005).

A Constituição de 1891 manteve, virtualmente, as mesmas fontes de receitas praticadas durante o Império, centradas no comércio exterior, mas modificou a competência para tributar, permitindo às diferentes esferas de governo autonomia na arrecadação de determinados impostos. A coleta de tributos sobre exportações e importações foi dividida entre a União e os estados, que também poderiam criar outros impostos não previstos na Constituição. Essa disposição permitiu a criação, na década de 20, do imposto sobre vendas mercantis e do imposto de renda (IR), ambos de competência da União. O texto constitucional não previa arrecadação própria para os municípios, que dependiam da partilha determinada pelos estados (Varsano, 1996).

Quadro 1 - Constituição de 1891 – Competências Tributárias

União	Impostos sobre importação; direitos de entrada, saída e estadia de navios; taxas de selo; taxas dos correios e telégrafos federais.
Estados	Impostos sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção (isto é, nas transações com o exterior e com outros estados); impostos sobre imóveis rurais e urbanos; impostos sobre a transmissão de propriedade; impostos sobre indústrias e profissões; taxas de selos; contribuições concernentes aos seus telégrafos e correios.

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (1891).

Enquanto vigeu a República Velha, não houve espaço para se introduzirem modificações substantivas na base tributária. Os proprietários rurais vetavam qualquer intento de introduzir tributos sobre a propriedade ou sobre suas atividades. Além disso, o baixo nível de urbanização e a reduzida renda da população tornavam marginal a coleta de impostos incidentes sobre as atividades internas e sobre a renda (Oliveira, 2010).

A baixa capacidade de arrecadação de impostos na época se explica também pela debilidade da burocracia arrecadatária. A Diretoria da Receita Pública, criada em 1909, possuía competência restrita à coleta de impostos internos – sobre o consumo e a renda –, em um contexto no qual a arrecadação se concentrava nos impostos sobre o comércio exterior. A Diretoria possuía uma estrutura de administração tributária herdada do Império, encontrando-se despreparada até mesmo para exercer sua competência de cobrança dos poucos impostos internos. Sua ineficiência também se devia à nomeação de chefes em caráter definitivo, isto é, indemissíveis (Ipea, 2010).

O perfil da base tributária no Brasil só veio a ser modificado a partir da Grande Depressão de 30, quando se registrou queda nas exportações de café e também nas importações, e consequente redução na arrecadação dos tributos sobre comércio exterior. Em 1930, com a chegada de Getúlio Vargas ao poder, inaugurou-se o período nacional desenvolvimentista, caracterizado pela estratégia de industrialização. Diante do novo cenário, marcado pela forte participação do Estado na promoção de investimentos públicos e na indução de investimentos privados, tornava-se necessária a modificação da base de arrecadação tributária brasileira, com maior importância para os impostos internos. Esta mudança foi definida pela Constituição de 1934: os impostos sobre a renda e o consumo, anteriormente criados por lei ordinária, passaram a ser definidos pelo texto constitucional. Os impostos sobre transmissão de propriedade foram separados em *causa mortis* e *inter vivos*. Foi instituído o imposto sobre vendas e consignações, que ampliou a base anteriormente tributada pelo imposto sobre vendas mercantis (Oliveira, 1991; Ipea, 2010).

Quadro 2 - Constituição de 1934 – Competências Tributárias

União	Imp. importação; imp. consumo; imp. renda; imp. transferência de fundos para o exterior; imp. "atos emanados do seu Governo, negócios da sua economia e instrumentos de contratos ou atos regulados por lei federal"; taxas diversas.
Estados	Imp. Exportação; imp. vendas e consignações; imp. indústrias e profissões; imp. propriedade territorial rural; imp. transmissão de propriedade <i>causa mortis</i> e <i>inter vivos</i> ; imp. consumo de combustíveis; imp. "atos emanados do seu governo e negócios da sua economia ou regulados por lei estadual"; taxas de serviços estaduais.
Municípios	Imp. licenças; imp. predial e territorial urbanos; imp. diversões públicas; imp. cedular sobre a renda de imóveis rurais; taxas sobre os serviços municipais

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (1934).

A Constituição de 1934 introduziu um novo arranjo de divisão de competências tributárias entre a União e os estados: (i) os estados poderiam criar novos tributos, mas sua arrecadação deveria ser compartilhada com a União e os municípios; (ii) as alíquotas dos impostos sobre as exportações estavam limitadas a 10%, a fim de estimulá-las; (iii) vedava-se a cobrança de impostos interestaduais⁸ (Ipea, 2010). Vale mencionar ainda que a Constituição definia, pela primeira vez, competências tributárias aos municípios.

As modificações na base de arrecadação tributária vieram acompanhadas pela criação de uma nova burocracia impositiva, a Direção Geral da Fazenda Nacional (DGFN), criada em 1934. Em comparação à antiga Diretoria da Receita Pública, a nova burocracia representava um avanço, pois passou a contemplar a fiscalização, arrecadação e apoio administrativo em relação à cobrança de *todos* os impostos federais. O cumprimento da função de fisco, porém, era dificultado pela compartimentalização da DGFN, que se dividia em departamentos que não mantinham diálogo entre si (Departamento de Rendas Internas, de Rendas Aduaneiras e do Imposto de Renda). Como consequência, havia superposição de funções entre os departamentos, o que levava à elevação dos custos e à queda da eficiência (Ipea, 2010).

Interessante notar que as principais disposições em torno da base da arrecadação e da repartição de competências entre as esferas de governo definidas pela Constituição de 1934 permaneceram mesmo após a inauguração do Estado Novo⁹. Como se sabe, o apogeu do projeto varguista ocorreu com a outorga da Constituição de 1937, quando se inaugurou o período ditatorial e se adotou um modelo corporativista de coordenação das relações sociais, com forte centralização na figura do Estado. O aparente paradoxo na configuração da repartição das competências tributárias no período respondia aos interesses de Vargas em executar o seu projeto político: mais importante que fortalecer as finanças municipais, as mudanças reduziam o poder dos estados, permitindo ao governo central formatar alianças políticas sem a interposição dos governadores estaduais (Ipea, 2010).

Com o avanço da industrialização e da urbanização, conformavam-se as bases necessárias para o crescimento da arrecadação dos impostos definidos pela Constituição de 1934, os quais permaneceram no texto constitucional de 1937 (Oliveira, 1991). O imposto sobre importações passou a ocupar progressivamente um papel marginal na arrecadação total, cedendo espaço para a participação crescente dos impostos sobre consumo e renda (na esfera federal) e sobre vendas e consignações (no plano estadual) (Varsano, 1996).

Vargas foi deposto em 1945, tendo início o breve período democrático que se estenderia até 1964. Apesar da mudança de regime político e da promulgação de uma nova Constituição, em 1946, não foram introduzidas mudanças significativas na base tributária (Oliveira, 1991). Já no que diz respeito à repartição das competências tributárias entre as esferas de governo, foram introduzidas modificações em favor do fortalecimento das finanças municipais: a Constituição de 1946 concedeu aos municípios a prerrogativa de cobrança do imposto sobre o selo municipal e do imposto sobre indústrias e profissões, antes de competência estadual. Suas finanças também foram favorecidas, formalmente, pela alteração das regras de repartição de receitas entre estados e municípios, em favor dos últimos¹⁰ (Brasil, 1946).

Em comparação ao período anterior, o texto constitucional limitava a arrecadação própria dos estados. Definiu-se uma alíquota máxima de 5% nos impostos sobre exportações, com o objetivo de elevar a competitividade dos produtos

brasileiros no mercado internacional. A cobrança do imposto sobre combustíveis, constitucionalizada, passou para a competência da União (Brasil, 1946).

Quadro 3 – Constituição de 1946 – Competências Tributárias

União	Imp. importação; imp. sobre consumo; imp. renda; imp. transferências ao exterior; imp. negócios de sua economia, atos e instrumentos regulados por lei federal; imp. único sobre lubrificantes e combustíveis; imp. único sobre energia elétrica; imp. único sobre minerais; contribuições de melhoria; taxas.
Estados	Imp. vendas e consignações; imp. sobre exportação; imp. transmissão de propriedade <i>causa mortis e inter vivos</i> ; imp. propriedade territorial rural; imp. atos regulados por lei estadual; imp. serviços de sua Justiça e negócios de sua economia; contribuições de melhoria; taxas.
Municípios	Imp. predial e territorial urbano; imp. licença, de indústrias e profissões; imp. diversões públicas, sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência; contribuições de melhoria; taxas.

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (1946).

A partir de então, definiu-se um mecanismo de compartilhamento das receitas entre União, estados e municípios. A União deveria transferir parte da receita oriunda do IUCL e do IR para estados e municípios. Os estados, por sua vez, deveriam repassar aos municípios o excesso de arrecadação do imposto sobre exportações. A partir desse momento, a questão da repartição de receitas – e não somente da competência para coletar impostos – passou a ocupar um lugar central no conflito distributivo entre as esferas de governo. O combate às desigualdades regionais também ganhou relevância inédita: a Constituição de 1946 definia a transferência de receitas para o combate à seca no Nordeste, para a exploração do potencial econômico da bacia do Rio São Francisco e para o plano de valorização da Amazônia (Ipea, 2010, p.337).

Durante as décadas de 40 e 50, a industrialização e a urbanização brasileira se aceleraram, permitindo a consolidação do padrão da arrecadação em favor das receitas provenientes do consumo e dos rendimentos. A aceleração da industrialização na década de 50, calcada nos investimentos públicos, evidenciou a necessidade de ampliação da base tributária e a melhoria no funcionamento da administração fazendária. A arrecadação oriunda da base tributária definida ainda na década de 30 encontrava-se muito aquém das necessidades de investimentos do Estado, em um contexto de crescimento dos gastos públicos (Oliveira, 1991; Varsano, 1996).

Durante o novo governo Vargas (1951-1954), já se discutia a reforma tributária, no âmbito da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Em 1953, foi formada uma comissão no Congresso para elaboração do projeto que instituiria o Código Tributário. Uma vez finalizado, o documento foi enviado ao presidente e, então, para o Congresso. Não chegou, porém, a ser debatido em plenário, haja vista a multiplicidade de interesses envolvidos. “Mudanças mais profundas na estrutura tributária implicariam colocar em risco o arco de alianças, inclusive interregionais (*sic*), e desagradar as forças políticas e

econômicas que sustentavam o governo no pacto que ficou conhecido como Estado de compromisso.” (Ipea, 2010, p.342).

Devido à impossibilidade de formação de um consenso em torno da reforma tributária, o país passou a enfrentar desequilíbrios recorrentes nas contas públicas. Este cenário se agravou diante das restrições na disponibilidade de fontes externas de financiamento. O governo Juscelino Kubistchek (1956-1961) implementou o Plano de Metas, voltado para que o impulso à infraestrutura e à industrialização brasileira, tendo como alicerce o investimento público federal, nos limites deste difícil contexto econômico (Oliveira, 1991).

Para dar sustentação a essa nova fase de industrialização, faziam-se necessárias novas fontes de receita. A reforma tributária, embora ventilada, encontrava resistência entre os setores industriais, os prováveis afetados pela introdução de novos impostos. Nesse contexto, o governo JK recorreu a três estratégias centrais, que encontravam menor resistência política: (i) atração de investimentos estrangeiros; (ii) emissão de moeda (o que gerou inflação) (Oliveira, 1991; Varsano, 1996); (iii) criação de fundos com finalidades predeterminadas, aos quais se destinavam impostos e taxas específicas (Lima Júnior 1998). Na ausência de uma reforma tributária que ampliasse a capacidade de arrecadação¹¹, as medidas adotadas redundaram no déficit acentuado das contas públicas.

No começo da década de 60 (nos governos Jânio Quadros e João Goulart), o país passou a registrar aceleração da inflação e redução do afluxo de investimentos estrangeiros (Oliveira, 1991). Goulart esforçou-se para elevar a arrecadação, mesmo no contexto de forte instabilidade institucional – que levaria à sua deposição, em 1964. No entanto, não havia espaço para a construção de um consenso em torno da reforma tributária. Por isso, o governo optou por elevar as alíquotas de alguns impostos, inclusive sobre os ganhos de capital, o que encontrou resistência entre os empresários. Para o empresariado, a carga tributária incidia desproporcionalmente sobre o setor produtivo, que se via afetado pela cobrança de impostos cumulativos. Apesar das resistências, em 1963, foi criada a Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, que visava reorganizar a administração fiscal, tornando-a mais moderna e eficiente. Mesmo com o golpe de 31 de março de 1964, que derrubou Goulart e instaurou o Regime Militar, os trabalhos da comissão tiveram prosseguimento (Varsano, 1996). As bases para a sua operação, contudo, haviam se modificado radicalmente.

A ORIGEM DA TRIBUTAÇÃO ELEVADA NO BRASIL: REGIME MILITAR, DESENVOLVIMENTISMO E REFORMA TRIBUTÁRIA

A mudança de regime político não implicou na ruptura em relação à estratégia de desenvolvimento, sendo mantido o consenso em torno da ISI. Essa estratégia, porém, passou a se assentar em uma nova base de apoio societal: o *tripé* empresas estatais, capital nacional privado e capital estrangeiro.

Logo após o golpe de Estado, foi implementado o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG)¹², no âmbito do qual foi introduzida a reforma tributária. Paradoxalmente, a reforma foi implementada no contexto da emergência ao poder da coalizão que impedia as reformas pretendidas pelos governos democráticos. A longevidade do consenso em torno do desenvolvimentismo criou um cenário favorável para que as demandas em favor da reforma tributária pudessem ser traduzidas na realidade. Naturalmente, a repartição dos custos e benefícios levada adiante se encontrava muito distante daquela almejada pelo governo Goulart: a reforma tributária acompanhou o padrão excludente do modelo desenvolvimentista do Regime Militar.

Entre os anos de 1964 e 1966, os governos militares implementaram uma série de modificações na estrutura tributária, que culminaram na adoção do Código Tributário (1966), vigente até os dias atuais. Foram definidas medidas que visavam reorganizar as contas públicas, combatendo o déficit, ao mesmo tempo em que eram atendidas as demandas dos empresários (Varsano, 1996). Partia-se do diagnóstico segundo o qual as legislações tributárias existentes eram insuficientes para o enfrentamento da inflação; os impostos indiretos e cumulativos inibiam os investimentos produtivos; não havia funcionalidade econômica na cobrança de diversos impostos; e a coordenação tributária entre a União, os estados e os municípios era inexistente (Maciel, 2009). Com a reforma, pela primeira vez, a base tributária foi organizada de acordo com a base econômica (Ipea, 2010). Pretendia-se conferir racionalidade econômica à cobrança de impostos, até então considerados meros instrumentos para elevação da arrecadação.

A reforma tributária implicou na manutenção, criação, substituição e eliminação de diferentes impostos. Estas modificações são elencadas no quadro a seguir:

Quadro 4 - Constituição de 1967 – Modificações na base tributária

Impostos mantidos	Imp. importações; imp. exportações; imp. propriedade rural; imp. renda; imp. produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de combustíveis e lubrificantes, energia elétrica e minerais; imp. propriedade predial territorial urbana
Impostos extintos	Imp. indústrias e profissões; imp. selo, para todas as esferas; imp. licença; imp. diversões públicas.
Impostos substituídos	Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM): em substituição aos impostos cumulativos que incidiam sobre a cadeia produtiva; Imposto sobre Serviços (ISS): em substituição aos diversos impostos municipais; Imposto sobre a transmissão de bens imóveis (ITBI): em substituição aos impostos sobre transmissão de bens imóveis <i>inter vivos</i> e o de <i>causa mortis</i> , de competência municipal.
Impostos criados	Imp. operações financeiras (ISOF); imp. serviços de transportes e comunicações; imposto único sobre minerais (IUM).

Fonte: Elaboração própria, com base em Oliveira (1991).

Pela primeira vez, o Brasil passou a contar, efetivamente, com um *sistema* tributário, regulamentado pelo Código Tributário. Como resultado, a arrecadação tributária passou de 8,6% do PIB, em 1962, para 12% do PIB, em 1965 (Varsano, 1996). O Brasil passou a registrar os mais elevados níveis de arrecadação tributária na América Latina, feito particularmente notável tendo-se em conta que diversos outros países da região também adotavam estratégias desenvolvimentistas. Não se atentou, porém, para o problema da regressividade da estrutura tributária, fato esse agravado pela adoção de um modelo de desenvolvimento concentrador da renda.

Além da modernização do sistema tributário, a reforma também teve como objetivo a centralização da administração tributária, justificada pela necessidade orientar o processo de desenvolvimento (Oliveira, 1991), o que tornava, na prática, estados e municípios dependentes da alocação de recursos por parte da União. Vale mencionar que o texto constitucional atribuía somente à União a competência para criação de novos impostos. Além disso, o ICM, de competência estadual, teria suas alíquotas definidas pela União (Sallum Júnior, 1996).

Quadro 5 - Constituição de 1967 – Competências Tributárias

União	Imp. importação (II); imp. exportação (IE); imp. propriedade territorial rural (ITR); imp. renda (IR); imp. produtos industrializados (IPI); imp. operações de crédito (ISOF); imp. serviços de transporte (ISTR) imp. serviços de comunicações (ISC); imp. lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos (IULC); imp. energia elétrica (IUEE); imp. minerais (IUM).
Estados	Imp. transmissão de bens imóveis (ITBI); imp. circulação de mercadorias (ICM); imp. propriedade de veículos automotores (IPVA).
Municípios	Imp. propriedade territorial urbana (IPTU); imp. serviços de qualquer natureza (ISS).

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (1967)

Além da forte limitação da competência tributária dos estados e dos municípios, as relações entre as diferentes esferas de governo também foram impactadas pela instituição de um sistema de transferências fiscais. Foram criados dois fundos: o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), compostos por um percentual fixo da arrecadação do IR e do IPI. Foi estabelecido ainda o Fundo Especial (FE), também composto por parte da arrecadação do IR do IPI. Neste caso, porém, o acesso aos recursos do fundo dependia do cumprimento de critérios estabelecidos discricionariamente pelo governo federal, que definia inclusive áreas nas quais os recursos deveriam ser aplicados. Com o passar dos anos, o volume de transferências da União para estados e municípios foi reduzido, ampliando a dependência dos governos subnacionais em relação ao governo central (Sallum Júnior, 1996; Varsano, 1996).

A centralização da arrecadação e da alocação dos recursos se inseria no marco mais amplo da política econômica voltada para a promoção da industrialização substitutiva de importações. Incentivos fiscais – como reduções pontuais do IPI, IR, II e ICM – foram

amplamente adotados para influenciar as decisões de investimento do setor privado nas áreas consideradas prioritárias (Oliveira, 1991; Sallum Júnior, 1996; Varsano, 1996). A concessão de incentivos fiscais também ocorreu no âmbito das políticas de combate às desigualdades regionais. Nessa seara, o governo militar promoveu a reestruturação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), existente desde 1959, além de criar a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), estabelecida em 1966¹³, e da Zona Franca de Manaus, criada em 1967¹⁴ (Maciel, 2009).

A efetividade da arrecadação definida pela nova estrutura tributária dependia da reorganização da burocracia impositiva. Como vimos, a DGFN, criada na década de 30, não cumpria adequadamente a função de fisco. Em 1968, ela foi extinta, sendo substituída pela Secretaria da Receita Federal (SRF). Formou-se uma burocracia profissional, capaz de exercer as diversas atividades relacionadas com o fisco: tributação, arrecadação, fiscalização e provisão de informações econômico-fiscais (Brasil, 20--).

Com a estabilização econômica, criaram-se as condições para a promoção de investimentos públicos em infraestrutura e na indústria, além da atração de investimentos estrangeiros. Durante os governos Artur da Costa e Silva (1967-1969) e Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), o Brasil atravessou um período de forte crescimento econômico, conhecido como Milagre Econômico (1967-1973).

O período de aprofundamento do modelo desenvolvimentista, na década de 70, veio acompanhado pela concessão de um grande volume de incentivos fiscais aos setores produtivos, parte integrante da estratégia de direcionamento dos investimentos. Ampliou-se progressivamente o número de setores beneficiados pela redução do IPI, IR, ISOF e II. Parcela significativa dos benefícios concedidos se direcionou aos setores exportadores, em uma tentativa de sustentar a ampliação da produção industrial sem que se gerassem desequilíbrios no balanço de pagamentos (Oliveira, 1991).

A concessão destes benefícios fiscais, porém, só poderia se sustentar enquanto perdurasse a fase ascendente do ciclo econômico. No entanto, em 1974, quando a capacidade de financiamento das empresas deteriorou-se, o governo recorreu a novas reduções do IPI (Oliveira, 1991). Convém assinalar que a concessão generalizada de incentivos fiscais, lado a lado à ampliação da base de incidência do IR¹⁵, tornou o sistema tributário brasileiro bastante regressivo (Ipea, 2010).

O fim do período do “Milagre Econômico” revelou os problemas associados às renúncias tributárias em favor do setor produtivo sobre as finanças públicas. Com o passar do tempo, o governo deixou de criar novos incentivos e instituiu novos tributos para manter a arrecadação, em um contexto de arrefecimento da expansão do PIB: as contribuições ao Programa de Integração Social (PIS), ao Programa de Integração Nacional (PIN) e ao Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agropecuária do Norte e Nordeste (Proterra). A adoção destas contribuições sociais acabou por reintroduzir a cumulatividade no sistema tributário brasileiro (Varsano, 1996).

A criação dessas contribuições viria a tornar o sistema tributário bastante regressivo, somando-se a outras contribuições instituídas para o financiamento da política social, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS). A regressividade da estrutura tributária contribuía para o aumento da concentração de renda que, aliás, vinha se aprofundando como resultado do próprio modelo econômico (Fagnani, 1997).

O modelo de industrialização por substituição de importações encontrou seus limites a partir do segundo choque do petróleo, em 1979. A dívida externa, contraída a juros flutuantes, elevou-se exponencialmente, levando o Brasil a mergulhar em um prolongado período de recessão ou crescimento pífio, que culminou no período hiperinflacionário.

No mesmo período, o país atravessou um longo período de abertura política, que atravessou os governos Geisel (1974-1979) e João Figueiredo (1979-1985). O *timing* da abertura é importante para compreendermos as mudanças que viriam a ocorrer: por um lado, houve concomitância entre crise econômica e abertura política. Por outro lado, as eleições diretas dos governadores ocorreram já em 1982, enquanto o presidente foi eleito indiretamente três anos mais tarde. A morte de Tancredo Neves e a posse do vice-presidente, José Sarney, contribuíram para elevar o poder de barganha dos governadores frente o presidente, que contava com baixa legitimidade de origem.

Durante o período pré-constituente, a força dos governadores *vis-à-vis* o presidente se expressou em sucessivas alterações na legislação que retiravam receitas da União em favor de estados e municípios. A Emenda Constitucional nº 23/83, em particular, ampliou os percentuais a serem transferidos para o FPE (12,5% em 1984 e 14% a partir de 1985) e para o FPM (13,5% em 1984 e 16% a partir de 1985) (Varsano, 1996).

O governo federal, por sua vez, buscou combater o déficit fiscal e a queda da arrecadação recorrendo a modificações pontuais nos tributos vigentes, além da criação de uma nova contribuição social, o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), em 1982 (Ipea, 2010). Embora tenha se registrado queda no nível de arrecadação ao longo da década de 80, as medidas adotadas permitiram que a diminuição de receitas não fosse muito acentuada (Oliveira, 2010).

O equacionamento da questão fiscal, na forma de modificações da legislação vigente sobre a política tributária, foi deixado para a Assembleia Constituinte. Na próxima seção, voltamo-nos para a análise das discussões ocorridas nesta arena em torno da reforma tributária, além de abordarmos os legados institucionais sobre o sistema tributário brasileiro.

A AMPLIAÇÃO DA COMPLEXIDADE TRIBUTÁRIA: A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E SEUS LEGADOS

O lento processo de abertura democrática impediu que fossem tratadas mudanças profundas na estrutura tributária. A despeito da crise fiscal, estas mudanças só vieram

a ser debatidas durante os trabalhos de elaboração da nova Constituição Federal, promulgada em 1988 (doravante CF88). A Assembléia Constituinte se desenrolou no contexto de fortalecimento dos governadores (e também dos deputados, eleitos em 1986) *vis-à-vis* o Poder Executivo Federal. As principais questões colocadas em debate, na seara das finanças públicas, diziam respeito à descentralização das receitas em favor dos estados e dos municípios – estes promovidos a unidades federativas no texto constitucional.

Durante os trabalhos de elaboração da CF88, as questões tributárias ficaram a cargo da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças (CSTOF)¹⁶. No entanto, esta não foi a única comissão a se dedicar a questões orçamentárias. A Comissão de Ordem Social tratou da formação de um orçamento específico para a seguridade social (previdência social, saúde pública e assistência social), que contemplava a destinação das receitas provenientes das contribuições sociais para o seu financiamento.

Vejamos, em primeiro lugar, os trabalhos no âmbito da CSTOF. Ao contrário do que se esperava no momento inicial – quando se imaginava o embate entre progressistas e conservadores –, a Subcomissão do Sistema Tributário teve suas discussões permeadas pela necessidade de fortalecimento do federalismo e de redução das desigualdades regionais, enfatizadas pelos deputados oriundos dos estados da região Nordeste, maioria na comissão. As questões relativas à maior progressividade da estrutura tributária foram relegadas a um plano secundário (Oliveira, 1992).

As preocupações em torno do fortalecimento do federalismo, em busca da reversão da centralização tributária promovida pelo regime militar, expressaram-se nas propostas apresentadas pela Subcomissão do Sistema Tributário, que incluíam a ampliação da base tributária dos estados e das transferências de recursos da União para estados (via FPE) e municípios (via FPM), além da manutenção dos repasses ao FE, voltado para as regiões Norte e Nordeste, com o objetivo de combater as desigualdades regionais (Oliveira, 1992).

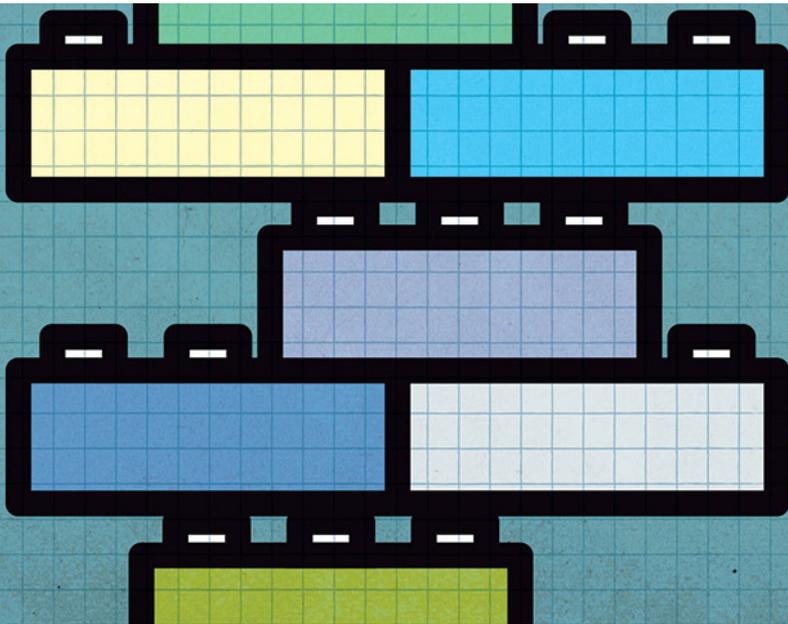
Além da ampliação das receitas disponíveis aos entes federativos, os debates no âmbito da Subcomissão do Sistema Tributário foram atravessados pela questão do combate às desigualdades regionais. Essas preocupações não se expressaram na definição da autonomia para arrecadar tributos¹⁷, o que é explicado pelo fato que os estados mais pobres dispõem de pouca capacidade de extração tributária, dada a limitação do seu parque produtivo. As diferenças regionais acabaram por aflorar durante os debates em torno da repartição das receitas do FPE e do FPM. A subcomissão aprovou uma proposta – não consensual – que previa a destinação dos recursos destes fundos apenas para regiões que possuíssem renda média abaixo da nacional, isto é, Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Oliveira, 1992).

A construção do consenso em torno da repartição de recursos entre os estados e os municípios foi deixada para o plenário da CSTOF, que chegou a uma solução parcial. Definiu-se a ampliação da parcela do IR e do IPI destinada ao FPE, cujos recursos estariam disponíveis a todos os estados. No entanto, o estabelecimento de critérios

para partilha das receitas entre os estados foi deixado para regulamentação por lei complementar. Além disso, os estados mais desenvolvidos passariam a ter acesso a um Fundo de Exportação, financiado por parte da arrecadação do IPI (Oliveira, 1993).

As questões relativas à distribuição do ônus tributário entre os diferentes setores da sociedade não foram objeto de constitucionalização. A seletividade da cobrança do IPI e do ICMS, que poderiam conferir um caráter progressivo à estrutura tributária, foi deixada a cargo das esferas de governo competentes (respectivamente, União e estados). As discussões em torno da concessão de benefícios fiscais, tema central para a compreensão da regressividade da estrutura tributária brasileira, também foi deixada para regulamentação posterior, por lei complementar (Oliveira, 1992).

As questões ligadas à justiça social, relegadas a um espaço marginal nos debates da CSTOF, ganharam destaque na Comissão da Ordem Social. Esta comissão tratou da universalização do acesso aos direitos sociais¹⁸, o que levou a CF88 a ser conhecida como a “Constituição Cidadã”. Para tanto, demandava-se o aumento dos gastos públicos. A comissão defendeu que as receitas provenientes do FINSOCIAL – disputadas também pela CSTOF – e de outras contribuições sociais a serem instauradas fossem destinados ao Orçamento da Seguridade Social (OSS). Seu propósito exclusivo seria o financiamento da previdência, da assistência social e da saúde pública, assegurando o acesso aos direitos sociais consagrados no texto constitucional (Varsano, 1996).



Ao final dos trabalhos, as recomendações das diversas comissões foram submetidas à Comissão de Sistematização, responsável por consolidar os trabalhos ocorridos ao longo da constituinte. Esta comissão definiu que a receita proveniente da arrecadação do FINSOCIAL¹⁹ e de outras contribuições sociais a serem instituídas após a promulgação da CF88 seria destinado ao OSS. A Comissão de Sistematização aprovou algumas alterações na proposta originalmente apresentada pela CSTOF, incluindo a previsão de criação do imposto sobre grandes fortunas (IGF), a ser definido por lei complementar²⁰ e a inclusão dos estados da região Centro-Oeste entre os destinatários dos recursos do FE.

Ao final dos trabalhos da Assembléia Constituinte, foram promovidas mudanças importantes na repartição das competências tributárias entre União, estados e municípios. A base tributária, porém, sofreu poucas alterações significativas, como pode ser visto no Quadro 6.

Quadro 6 – Constituição de 1988 – Competências Tributárias

União	Imp. importação (II); imp. exportação (IE); imp. renda (IRPF e IRPJ); imp. produtos industrializados (IPI); imp. operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF); imp. propriedade territorial rural (ITR); imp. grandes fortunas (IGF).
Estados	Imp. transmissão causa mortis ou doação (ITCD); imp. circulação de mercadorias e serviço (ICMS); imp. propriedade de veículos automotores (IPVA).
Municípios	Imp. propriedade predial e territorial urbana (IPTU); imp. transmissão inter vivos (ITBI); imp. serviços de qualquer natureza (ISS); imp. vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos, exceto óleo diesel ²¹ (IVVC).

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (1988).

Em síntese, a CF88 produziu três impactos importantes sobre as finanças públicas: (i) a desconcentração dos tributos em favor dos estados e municípios, com ênfase para a importância adquirida pelo ICMS; (ii) a elevação das transferências da União para estados e municípios; (iii) a introdução de um capítulo sobre seguridade social, que assegurava como fontes de financiamento as receitas das contribuições sociais. Estas, ao contrário dos impostos, não se sujeitam ao compartilhamento com os estados.

A CF88 gerou um desequilíbrio: descentralizou as receitas, em favor de estados e municípios, mas manteve os encargos nas mãos da União – ainda que temporariamente. Além disso, a União teve suas despesas ampliadas pela universalização do acesso à seguridade social (Varsano, 1996), definida no momento em que o Brasil atravessava uma profunda crise estagflacionária (Azevedo & Melo, 1997). A Carta Constitucional permitiu, ademais, que o OSS recebesse uma fatia expressiva da arrecadação: já em 1992, as receitas oriundas das contribuições sociais correspondiam a mais da metade do orçamento total (Sola, 1995).

Esse desequilíbrio é fator explicativo para as ações promovidas pelos governos federais na década de 90, dentre as quais se inclui o aumento de alíquotas e a ênfase dada à arrecadação de contribuições sociais, de incidência cumulativa, o que conduziu

ao aumento continuado da arrecadação tributária. Estas mudanças, embora gerassem efeitos deletérios sobre a eficiência da atividade econômica e sobre o caráter já regressivo da estrutura tributária, foram consideradas necessárias para que o Executivo Federal pudesse enfrentar seus déficits fiscais. Cabe destacar ainda a aprovação do Fundo Social de Emergência (FSE) – posteriormente denominado Desvinculação das Receitas da União (DRU) –, no governo Itamar Franco, que permitiu à União alocar livremente 20% das receitas oriundas das contribuições sociais, elevando os incentivos para que o governo federal aumentasse a arrecadação destes tributos (Afonso & Serra, 2007).

Além dos problemas relacionados à crise fiscal, deve-se salientar também o movimento contraditório observado desde a eleição de Fernando Collor e a adoção de reformas estruturais de orientação neoliberal: a ampliação da provisão de serviços públicos pelo Estado, consagrada pela CF88, foi seguida, imediatamente, pela adoção de uma estratégia de encolhimento do Estado. Passou a ocorrer, assim, uma disjunção entre a estratégia econômica e os propósitos das instituições tributárias. No bojo das reformas estruturais, incluía-se uma proposta de desoneração do setor produtivo, com a discussão de uma reforma tributária, voltada para retirar os “excessos” da CF88 apontados pela coalizão neoliberal.

Emendas constitucionais em diversas esferas das políticas públicas foram aprovadas durante a década de 90. No entanto, a CF88 gerou um efeito de ‘dependência da trajetória’ sobre o sistema tributário. O texto constitucional moldou as preferências dos múltiplos atores envolvidos na questão tributária, inviabilizando sua reforma (Melo, 2005). Como consequência, manteve-se a complexidade da estrutura tributária, dependente, em grande medida, da arrecadação de tributos com incidência “em cascata” (as contribuições sociais). Nesse sentido, o destaque adquirido pelas contribuições sociais na arrecadação total acentuou o caráter regressivo do sistema tributário brasileiro. Ademais, o desvio de suas receitas para áreas alheias à seguridade social – sobretudo para os serviços da dívida pública, que cresceu durante a década de 90 – impediu que seus recursos pudessem ser empregados adequadamente na universalização do acesso aos direitos sociais definidos no texto constitucional.

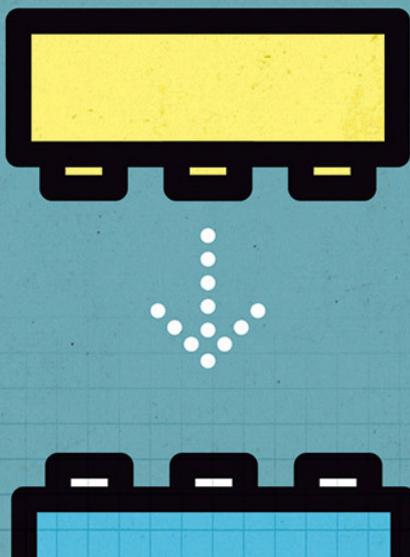
COMENTÁRIOS FINAIS

Durante a Nova República, tornou-se lugar comum dirigir críticas ao sistema tributário brasileiro. A elevada carga impositiva, o grande número de tributos, a multiplicidade de isenções fiscais e o caráter regressivo do sistema impositivo têm sido objeto de críticas por diferentes setores da sociedade civil – desde o empresariado até as entidades sindicais –, embora não coincidam, necessariamente, a respeito quais características consideradas deletérias devam ser combatidas.

Neste artigo, buscamos entender porque o sistema tributário brasileiro apresenta as características hoje observadas. Para tanto, recorreremos a uma análise da trajetória

histórica de definição de regras e de mudanças institucionais em torno da tributação no Brasil. A emergência de coalizões desenvolvimentistas abriu espaço para a formação de um consenso em torno da ampliação da capacidade tributária do Estado, essencial para a promoção de uma agenda centrada na ampliação dos investimentos públicos e da industrialização. O conflito distributivo – os interesses dos atores participantes destas coalizões e, durante o Regime Militar, a exclusão das camadas populares da coalizão de governo – também importa para a compreensão de por que a ampliação da carga tributária veio acompanhada pela maior complexidade do sistema impositivo e pela sua regressividade.

Como se sabe, o consenso em torno do desenvolvimentismo esteve vigente entre as décadas de 30 e 80. No entanto, as coalizões desenvolvimentistas se configuraram de modo bastante distinto ao longo das décadas. Nesse sentido, embora a necessidade de ampliação da arrecadação se tornasse patente com o avanço do processo de industrialização até meados do século XX, não havia espaço para a construção de um consenso político em torno da repartição dos custos da incidência da tributação sobre os diferentes setores da sociedade. A oposição de grupos poderosos – proprietários rurais e empresários industriais – obstaculizou os intentos de se instituir uma reforma que permitisse a ampliação da arrecadação, o que contribuiu para tornar o modelo de industrialização do período dependente da contração de empréstimos e da emissão de moeda, com efeitos deletérios sobre o nível de endividamento, o balanço de pagamentos e a inflação.



Vale ressaltar que a própria elite industrial beneficiada pelas políticas desenvolvimentistas rechaçava a ampliação da tributação dos seus rendimentos, de forma que apenas com a mudança do regime político tornou-se possível estabelecer um sistema tributário dotado de racionalidade econômica. Com a mudança no regime político – Golpe Militar e emergência de um regime autoritário –, abriu-se uma conjuntura crítica favorável a um consenso em torno do estabelecimento de um sistema tributário dotado de maior racionalidade e eficiência, bem como da criação de burocracias públicas mais efetivas. A reforma tributária, aprovada em 1966, definiu, pela primeira vez, um conjunto de regras sistematizadas a respeito da cobrança de tributos. Tratava-se de um sistema tributário considerado funcional à estratégia de promoção da industrialização do país. No entanto, o consenso em torno da reforma, que permitiu a ampliação da capacidade de extração de tributos, foi possível em razão da exclusão dos setores populares do processo decisório, o que foi determinante para a definição do sistema tributário tenha ocorrido sem atenção à questão da progressividade.

A incidência regressiva dos tributos se acentuou na década seguinte. Atendendo às demandas empresariais por isenções fiscais – no contexto do programa de incentivo às exportações de bens manufaturados –, os governos militares buscaram elevar a arrecadação por meio da introdução de contribuições sociais, de incidência cumulativa. A concessão de isenções fiscais e a introdução de contribuições sociais foram determinantes, ademais, para tornarem o sistema tributário complexo, revertendo a simplificação da cobrança de tributos que havia sido instituída com a aprovação do Código Tributário em 1966.

Na década de 80, a crise econômica e a transição à democracia trouxeram a questão fiscal novamente para o centro das discussões. As mudanças no sistema impositivo, contudo, foram objeto de decisão política somente no âmbito da Assembleia Constituinte, já ao final da década. Novamente, é o estabelecimento de um novo texto constitucional, no marco da conjuntura crítica aberta pela mudança do regime político, que permite a definição de regras que possibilitaram a ampliação da capacidade tributária. Naquela arena, particularmente no âmbito das deliberações da CSTOF, privilegiou-se o equacionamento do conflito distributivo entre as esferas de governo, concedendo-se pouca atenção ao combate à regressividade do sistema tributário brasileiro.

A necessidade de combate às profundas desigualdades sociais no Brasil foi objeto da Comissão de Ordem Social, que buscou assegurar receitas que garantissem o financiamento da universalização do acesso à saúde pública e à seguridade social, além de fortalecer a assistência social. Paradoxalmente, as receitas para tanto adviriam da vinculação da arrecadação de contribuições sociais, de incidência regressiva. O propósito das contribuições sociais – o financiamento da seguridade social – foi, ademais, parcialmente revogado com a aprovação da desvinculação de suas receitas na década de 90, o que permitiu à União a alocação discricionária de 20% da receita oriunda destes tributos. Além disso, cumpre salientar que as contribuições sociais

têm incidência “em cascata”, contribuindo para ampliar a complexidade do sistema tributário brasileiro.

Vale mencionar também que as mudanças introduzidas no texto constitucional de 1988 não tinham como objetivo precípuo a ampliação da arrecadação, mas a sua distribuição entre estados e municípios, visando, ao mesmo tempo, reduzir o peso adquirido pela União durante o Regime Militar e combater as desigualdades regionais. No entanto, essas mudanças conferiram maior importância às contribuições sociais no contexto da arrecadação tributária. A multiplicidade de tributos previstos na Constituição de 1988 permitiu aos governos da Nova República lançarem mão de mudanças incrementais e recorrentes nas alíquotas e isenções tributárias (Maciel, 2019), permitindo o aumento da arrecadação e a acomodação de interesses no bojo do conflito distributivo.

Notas

¹ A Argentina é o outro país latino-americano onde a relação tributação/PIB se situa acima de 30%. (CEPAL, 2016).

² Vale mencionar que Levi (1988) parte do pressuposto que os governantes buscam maximizar a extração tributária.

³ Nosso objetivo é discutir a trajetória de construção de instituições que permitiram a ampliação da capacidade tributária no Brasil. Por isso, não focalizaremos, neste artigo, as disputas políticas em torno das propostas de reforma tributária apresentadas durante a Nova República – um objeto de pesquisa importante, mas distinto daquele aqui proposto.

⁴ Para uma discussão mais aprofundada sobre as mudanças implementadas, ver: Maciel (2019).

⁵ Agenda que inclui política macroeconômica, industrial, de ciência, tecnologia e inovação (CT&I), de educação e sociais (Boschi, 2012, p. 4).

⁶ É verdade que níveis elevados de arrecadação não levam, necessariamente, à maior efetividade das políticas públicas. O inverso, sim, é verdadeiro: Estados com baixa capacidade de extração tributária dificilmente poderão prover políticas públicas adequadas às suas sociedades, particularmente aquelas associadas ao investimento produtivo e ao bem-estar social.

⁷ Além dos tributos incidentes sobre o comércio exterior, também existiam impostos sobre a propriedade, sobre as transações internas e sobre a produção. Sua arrecadação, em um país com reduzido nível de urbanização e industrialização, não ocupava lugar proeminente no total de tributos arrecadados.

⁸ Mantidos, porém, na prática.

⁹ Durante a década de 40, somente alterações pontuais foram introduzidas: a criação do imposto único sobre combustíveis e lubrificantes (IUCL), de competência da União, além de alterações na estrutura de cobrança do IR. As receitas oriundas do IUCL eram sujeitas à transferência para o Fundo Rodoviário dos Estados e Municípios. Trata-se do primeiro arranjo histórico de vinculação nas transferências da União para as unidades subnacionais (Ipea, 2010).

¹⁰ Apesar desses esforços, diversos obstáculos impediram o real fortalecimento das finanças municipais (Ver: Varsano, 1996, p.06).

¹¹ As modificações na base tributária foram somente pontuais, com a criação de novos impostos e reajustes de alíquotas.

¹² O PAEG reunia um conjunto de medidas contracionistas, voltadas para o enfrentamento da inflação e dos desequilíbrios das contas públicas, dentre as quais se destacam os cortes de gastos públicos, a reforma financeira e do mercado de capitais e a reforma tributária.

¹³ Dentre as medidas adotadas, encontravam-se o estabelecimento de fundos para o financiamento regional e a isenção do recolhimento do IRPJ das empresas que se instalassem nas regiões de competência da Sudam e da Sudene (Maciel, 2009).

¹⁴ A criação da Zona Franca de Manaus objetivava desenvolver a Amazônia Ocidental, através da concessão de benefícios tributários vigentes por trinta anos. Para atrair indústrias para o local, o governo federal concedeu isenção ou redução do pagamento do IPI, II, IRPJ e do ICM (Maciel, 2009).

¹⁵ Em 1966, somente aqueles que percebessem menos que dez salários mínimos mensais eram isentos do pagamento do IRPF. Apenas três anos mais tarde, a faixa de isenção havia se retraído para dois salários mínimos (Ipea, 2010).

¹⁶ Antes mesmo da instalação da constituinte, diversas propostas de reforma tributária foram apresentadas (ver: Oliveira, 1992).

¹⁷ Os deputados que compunham subcomissão optaram pela cobrança do ICMS na produção (concentrada em poucas localidades), em vez do consumo.

¹⁸ Por meio da ampliação da assistência social e da universalização do acesso à saúde pública e à previdência social.

¹⁹ Em de 1991, foi substituída pela Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS).

²⁰ A regulamentação do IGF permanece pendente até os dias atuais.

²¹ Extinto em 1993.

Referências

AFONSO, J. R.; SERRA, J. Tributação, seguridade e coesão social no Brasil. *Serie Políticas Sociales* n. 133, CEPAL, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/2TDP64F>. Acesso em: 02.07.2017.

ARRETICHE, M. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia Política*, n.24, pp.69-85, 2005.

AZEVEDO, S.; MELO, M.A. A política da reforma tributária: federalismo e mudança constitucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.12, n. 35, pp.75-99, 1997.

BOSCHI, R. Desenvolvimento, Pactos Políticos e Re-industrialização: desafios para o Brasil. In 9º FÓRUM DE ECONOMIA DA FGV, São Paulo, 2012.

BOSCHI, R.; GAITÁN, F. A recuperação do papel do Estado no capitalismo globalizado. In: GOMIDE, A.; BOSCHI, R. (orgs.). *Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Brasília: IPEA, 2016.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Brasília: Presidência da República, 1891.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Brasília: Presidência da República, 1934.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Brasília: Presidência da República, 1946.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Presidência da República, 1967.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. Memória da Receita Federal: Administração Fazendária, 20. Disponível em: <https://bit.ly/2YJbvmF>. Acesso em: 02 abr. 2019.

CENTENO, M. Blood and debt: war and taxation in nineteenth century Latin America. *American Journal of Sociology*, v.102, n.06, pp.1565-1605, 1997.

CENTENO, M. *Blood and Debt: war and the nation-state in Latin America*. University Park: The Pennsylvania State University, 2002.

CEPAL. *Estadísticas e Indicadores*, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/1WcHe86>. Acesso em: 02 abr. 2018.

- CROUCH, C.; FARRELL, H.** Breaking the path of institutional development? Alternatives to the new determinism. MPiFG Discussion Paper No. 02, 2002. Disponível em http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp02-5.pdf. Acesso em: 30 abr. 2018.
- ENRÍQUEZ, E.; CENTENO, M.** State capacity: utilization, durability, and the role of wealth vs. history. RIMCIS – *International and Multidisciplinary Journal of Social Sciences*, v.01, n.02, pp.130-162, 2012.
- FADIÑO, P.; KERSTENETZKY, C.** O paradoxo constitucional brasileiro: direitos sociais sob tributação regressiva. *Revista de Economia Política*, v.39, n.02, pp.306-327, 2019.
- FAGNANI, E.** Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. *Economia e Sociedade*, n.08, pp.183-238, 1997.
- GEDDES, B.** *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1994.
- GOMIDE, A.** Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, A.; BOSCHI, R. (orgs.). *Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Brasília, IPEA, 2016.
- IBGE.** Estatísticas do Século XX. Disponível em <https://bit.ly/1lwf3sH>. Acesso em: 04 abr. 2019.
- IPEA.** *Estado, Instituições e Democracia: desenvolvimento*. Livro 09, v.03. Brasília: IPEA, 2010.
- LEVI, M.** *Of Rule and Revenue*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1989.
- LIMA JÚNIOR, O.** As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público*, v.49, n.02, pp.05-31, 1998.
- MACIEL, M.** Dependência de trajetória nos incentivos fiscais: fragmentação do empresariado na reforma tributária. 2009. 127 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, UCAM, Rio de Janeiro.
- MACIEL, M.** Paradigmas e progressividade na política tributária dos Estados Unidos e do Brasil. 2019. 290 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, UERJ, Rio de Janeiro.
- MAHONEY, J.** Path Dependency in Historical Sociology. *Theory and Society*, v.29, n.04, pp.507-548, 2000.
- MAHONEY, J.; THELEN, K.** A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. (eds.). *Explaining institutional change: ambiguity, agency and power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- MANCUSO, W.; GONÇALVES, M.; MENCARINI, F.** Colcha de retalhos: a política de concessão de benefícios tributários ao empresariado no Brasil (1988-2006). In: MANCUSO, W.; LEOPOLDI, M.A.; IGLECIAS, W.(org.). *Estado, empresariado e desenvolvimento no Brasil*. São Paulo: Ed. de Cultura, 2010.
- MELO, M. A.** O leviatã brasileiro e a esfinge argentina: os determinantes institucionais da política tributária. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.20, n.58, pp.91-128, 2005.
- OLIVEIRA, F.** *A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil*. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1991.
- OLIVEIRA, F.** A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009. *Texto para Discussão* No. 1469, Brasília, Texto para Discussão IPEA, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2ZXPLAd>. Acesso em: 20 mai. 2018.
- PIERSON, P.** *Politics in Time*. History, Institutions and Social Analysis. Princeton & Oxford: Princeton University Press, 2005.

POCHMANN, M. O mito da tributação elevada no Brasil. Folha de São Paulo, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/30Ctk3l>. Acesso em: 30 mar. 2016.

SALLUM JÚNIOR, B. Federação, autoritarismo e democratização. Tempo Social – Revista de Sociologia da USP, v. 8, n. 2, pp. 27-52, 1996.

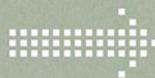
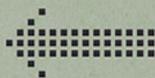
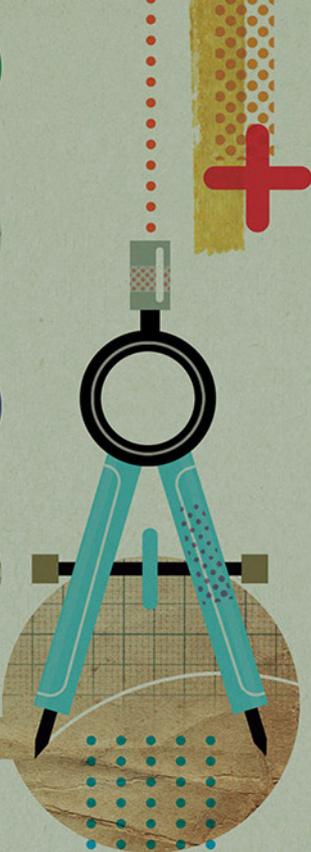
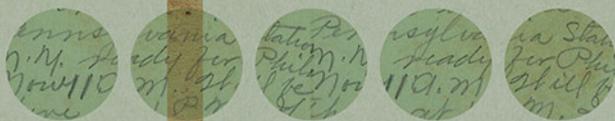
SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T.(eds.). *Bringing the state back in*. New York, Cambridge University Press, 1985.

SOLA, L. Estado, regime fiscal e ordem monetária: qual Estado? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 27, 1995.

TILLY, C. *Coercion, Capital, and European States: AD 990-1990*. Cambridge: Basil Blackwell, 1990.

VARSANO, R. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. *Texto para Discussão* No. 405, Rio de Janeiro, Texto para Discussão IPEA, 1996. Disponível em: <https://bit.ly/2H2x4Um>. Acesso em: 04 mai. 2018.





Uma análise da evolução do pensamento da CEPAL e da economia institucional ao longo do século XX

The evolution of ECLAC and Institutional Economics throughout the twentieth century

Carolina Miranda Cavalcante*

Resumo

Este trabalho analisa duas escolas de pensamento econômico originalmente americanas: a Economia Institucional e a CEPAL. Essas escolas de pensamento evoluíram ao longo do tempo e sofreram modificações em suas concepções originais. A partir do final da década de 1930, o institucionalismo vebleniano perderia espaço para o novo institucionalismo, de raiz neoclássica. Do mesmo modo, o pensamento cepalino evoluiu ao longo do tempo, moldando seu foco de pesquisa de acordo com o momento histórico a ser investigado. Por conseguinte, este artigo aborda semelhanças e diferenças entre o pensamento da CEPAL e da Economia Institucional, considerando a evolução de suas ideias ao longo do tempo.

Palavras-chave: economia institucional, CEPAL, ortodoxia econômica, instituições, ontologia

Abstract

This paper analyzes two originally American schools of economic thought: Institutional Economics and ECLAC. These schools of thought evolved over time and underwent important changes in their original conceptions. From the late 1930s, Veblenian institutionalism lost academic space for the new institutionalism, of neoclassical root. Moreover, it is possible to identify turning points in ECLAC thinking, that changed its research focus accordingly to the historical moment to be theoretically investigated. In this way, this article highlights similarities and differences between ECLAC and Institutional Economics, considering their respective modifications over time.

Keywords: Institutional Economics, ECLAC, economic orthodoxy, institutions, ontology

* Professora Adjunta da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
Endereço profissional: Rua Moncorvo Filho, n.8, Centro, Rio de Janeiro/RJ.
E-mail: cmcavalcante@gmail.com

INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa duas tradições de pensamento originadas no continente americano, a saber, a Economia Institucional e o pensamento da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe). Para além de uma origem geográfica em comum, podemos encontrar uma compatibilidade teórica entre essas duas tradições de pensamento. Tanto na Economia Institucional quanto no pensamento cepalino, ocorreram mudanças importantes no que concerne aos pressupostos ontológicos e epistemológicos definidores dessas tradições de pensamento.

A Economia Institucional, oriunda dos escritos de Thorstein Veblen, considerava a ortodoxia econômica de seu tempo como não evolucionária, animista, taxonômica e fundamentada numa concepção equivocada do agente econômico, o homem hedônico. John Commons e Wesley Mitchell são reconhecidos como discípulos de Veblen, adotando, no entanto, uma posição menos radical em relação à ortodoxia econômica. Contudo, assim como Veblen, Commons e Mitchell estavam abertos a perspectivas teóricas que não se originavam estritamente no instrumental teórico marginalista. O Institucionalismo Americano foi bastante influente na Academia norte-americana no entre guerras, sendo ocluído pela Nova Economia Institucional (NEI) de Ronald Coase, Oliver Williamson e Douglass North no pós-segunda guerra mundial (Rutherford, 1994). Contudo, a natureza da crítica da NEI à teoria neoclássica é distinta daquela conduzida por Veblen. Os autores da NEI reconheceram o caráter excessivamente abstrato da teoria neoclássica, buscando trazer elementos teóricos que a tornassem mais realista, mas sem romper com os pressupostos definidores da tradição neoclássica.

A CEPAL é criada em 1948 como uma organização voltada ao estudo das economias latino-americanas. O diagnóstico do subdesenvolvimento latino-americano consistiu numa identificação de aspectos estruturais dessas economias, se traduzindo em um posicionamento desfavorável da América Latina no comércio internacional. Deste modo, as trocas internacionais entre países centrais, industrializados, e países periféricos, com uma estrutura produtiva predominantemente agrária, resultariam numa deterioração nos termos de intercâmbio, desfavorável aos países latino-americanos. A superação do subdesenvolvimento dependeria, portanto, de uma superação de problemas estruturais, como uma base produtiva predominantemente agrária e dominada por latifúndios. Nesse sentido, o pensamento cepalino se posicionava criticamente à concepção liberal do comércio internacional, baseada na ideia das vantagens comparativas.

Tanto a crítica vebleniana quanto a crítica cepalina buscaram construir perspectivas teóricas alternativas à ortodoxia de sua época. Outro ponto em comum entre essas escolas de pensamento é que ambas sofreram modificações importantes em suas concepções originais. Ainda na década de 1930, mas de forma mais consistente no pós-segunda guerra, o Institucionalismo Americano de Veblen começa a perder

espaço para a Nova Economia Institucional, que retoma a temática institucionalista a partir do programa de pesquisa neoclássico. Do mesmo modo, autores como Filho & Corrêa (2011) identificam um ponto de inflexão no pensamento cepalino, que teria se aproximado de formulações teóricas mais próximas do ideário neoclássico. Rutherford (2010) aponta que a crise da década de 1930 teria sido um dos fatores que ajudaram a arrefecer a empolgação inicial com o Institucionalismo Americano, que teria perdido espaço para a explicação keynesiana da crise. O esgotamento do padrão de crescimento das economias latino-americanas teria provocado uma modificação na orientação teórica da CEPAL já nos anos 1980, com o surgimento do neo-estruturalismo, conforme destacado por Sunkel (1989).

Destarte, esse artigo aborda semelhanças e diferenças entre o pensamento da CEPAL e da Economia Institucional. O cotejo dessas escolas de pensamento será norteado por uma discussão metodológica concernente ao lugar da CEPAL e da Economia Institucional no pensamento econômico. Esse artigo se divide em cinco seções, além desta introdução e de uma conclusão ao final. Na primeira seção, são apresentados alguns conceitos e debates em filosofia da ciência que fornecerão um quadro esquemático geral para a identificação de diferenças e semelhanças entre o pensamento da CEPAL e da Economia Institucional. Na segunda seção, delimita-se o escopo, a visão de mundo e a metodologia subjacente à tradição neoclássica. A terceira seção trata da Economia Institucional, de suas origens veblenianas até o surgimento da NEI. Na quarta seção, a evolução do pensamento cepalino é brevemente apresentada. Na quinta seção, as semelhanças e diferenças entre a Economia Institucional e a CEPAL são apontadas a partir de critérios concernentes à filiação metodológica das teorias ao programa de pesquisa neoclássico.

PROGRAMA DE PESQUISA CIENTÍFICO: TEORIA E ONTOLOGIA

Para analisar e cotejar as propostas teóricas da CEPAL e da Economia Institucional, serão utilizadas as concepções de programa de pesquisa científico (PPC) de Imre Lakatos, de paradigma de Thomas Kuhn, bem como conceitos ligados ao Realismo Crítico de Roy Bhaskar e Tony Lawson¹. O que esses autores têm em comum é a afirmação da ontologia, ou visão de mundo, enquanto elemento não dispensável na construção teórica. A ontologia subjacente às teorias responderá pelo formato das políticas econômicas que emanam de uma determinada construção teórica.

Kuhn e Lakatos ficaram conhecidos, em Filosofia da Ciência, como os teóricos do crescimento do conhecimento. Em resposta às falhas do projeto lógico positivista, esses autores afirmaram a impossibilidade de se construir teorias científicas sem referência a elementos metafísicos, não empíricos, que estariam presentes no núcleo rígido (*hard core*) dos PPC's e nos paradigmas kuhnianos. Um PPC seria composto de um núcleo rígido, no qual todas as concepções e supostos fundamentais de uma tradição de pensamento estariam definidos, e de um cinturão protetor, campo de

pesquisa delimitado pela visão de mundo veiculada através do núcleo rígido de um PPC. De forma sintética, o núcleo rígido carregaria a visão de mundo, ou ontologia, de uma tradição de pensamento, e o cinturão protetor comportaria as teorias enraizadas nessa visão de mundo.

O conceito de paradigma seria análogo ao conceito lakatosiano de núcleo rígido, ou seja, paradigmas e núcleos rígidos conformariam a visão de mundo, ou ontologia, de uma escola de pensamento. Na concepção kuhniana de evolução do pensamento científico, as teorias se organizariam em torno de um paradigma dominante no período de ciência normal. No entanto, quando a realidade impõe problemas que o paradigma dominante não consegue explicar, inicia-se um período de ciência extraordinária, em que diversos paradigmas concorrentes coexistem até que os cientistas depositem sua confiança em um novo paradigma dominante, dando início a um novo período de ciência normal. Segundo a concepção lakatosiana do empreendimento científico, PPC's dotados de teorias com maior capacidade preditiva seriam teoricamente progressivos e na medida em que tais previsões fossem verificadas empiricamente, esses PPC's seriam também empiricamente progressivos. Segundo Lakatos, o PPC com maior capacidade preditiva comprovada veicularia a ontologia dominante em um campo científico.

Enquanto a escolha entre paradigmas dominantes seria realizada com base na confiança dos cientistas em determinado paradigma, a escolha entre PPC's concorrentes se fundamentaria em sua capacidade preditiva, verificada empiricamente. Segundo Lawson (1997), apoiado na proposta crítico realista de Bhaskar (1997), esses critérios de escolha entre teorias desqualificariam a ontologia como momento ativo no empreendimento científico. Nesse sentido, Lawson sugere que as teorias sejam avaliadas com base em um critério de objetividade de suas visões de mundo, não a partir de critérios preditivos e/ou simplesmente da confiança da comunidade científica.

De acordo com o realismo crítico de Bhaskar, replicado por Lawson no campo da Economia, para entender a relação entre sujeito cognoscente e objeto de estudo, precisamos entender os conceitos de transitivo e intransitivo². O transitivo refere-se aos conhecimentos produzidos através de conhecimentos precedentes, são as teorias e concepções que construímos acerca do mundo, sempre elaboradas a partir de ideias, conceitos e teorias preexistentes. O intransitivo remete aos objetos do conhecimento, o objeto de estudo da ciência, composto de estruturas, leis e mecanismos que existem e operam independentemente de nosso conhecimento a seu respeito.

No âmbito das ciências naturais, o intransitivo natural é totalmente impermeável em relação ao transitivo, no sentido de que uma lei natural irá operar e manter as propriedades do seu ser independentemente do seu conhecimento e/ou apreensão objetiva por parte das teorias científicas. O sujeito cognoscente pode construir conhecimentos objetivos acerca do mundo natural e adequar as leis e objetos da

natureza às suas necessidades, mas não pode alterar as propriedades constituintes do ser natural.

No caso das ciências sociais, o intransitivo social é composto pelas próprias estruturas sociais nas quais o sujeito cognoscente está imerso, o que gera certa permeabilidade do intransitivo social em relação ao transitivo. Nesse sentido, as teorias que construímos acerca do mundo social carregam uma concepção acerca de como a sociedade é ou deve ser organizada, conformando ao longo do tempo o modo de ser das estruturas sociais. Contudo, embora as estruturas sociais (intransitivo social) possam ser permeadas pelas concepções que construímos a seu respeito (transitivo), tais estruturas são duradouras e relativamente independentes de como as interpretamos e compreendemos na prática imediata. Temos aqui duas implicações. Primeiro, que as estruturas sociais são objetos de estudo cognoscíveis, ou seja, é possível construir teorias objetivas acerca da sociedade. Segundo, que a relativa independência das estruturas sociais em relação às teorias construídas pelo sujeito cognoscente habilita a existência de teorias falsas acerca da sociedade, ainda que dotadas de validade social.

Com base nesse argumento, o realismo crítico busca resgatar o protagonismo da ontologia na construção teórica. Em Kuhn a ontologia aparece sob a forma de paradigma, mas não cumpre qualquer papel relevante na escolha, com base na fé, entre paradigmas concorrentes. De modo semelhante, Lakatos afirma a ontologia sob a forma de um núcleo rígido norteador do empreendimento científico dos PPC's, mas a escolha entre PPC's concorrentes é realizada com base num critério preditivo³. Para as finalidades deste artigo, se reconhece a relevância da contribuição de Kuhn e Lakatos à Filosofia da Ciência, sob a forma de uma afirmação da ontologia, contudo, também são identificadas as limitações desses autores. Deste modo, o realismo crítico foi trazido para o debate como forma de sustentar a possibilidade de um conhecimento objetivo da sociedade, bem como de um papel ativo para a ontologia na construção teórica e na produção de resultados efetivos na realidade social.

DINÂMICA DAS ESCOLAS DE PENSAMENTO ECONÔMICO

Um campo científico se bifurca em PPC's distintos, com diferentes teorias enraizadas em particulares concepções ontológicas acerca do objeto de estudo. Deste modo, campos científicos como a Economia, a Sociologia, a Ciência Política, dentre outros, comportam uma multiplicidade de escolas de pensamento. Na evolução histórica dessas disciplinas do pensamento social, temos a emergência de um paradigma dominante, que perdura nessa posição até que seja desafiado por um paradigma alternativo, ou existe um PPC *mainstream*, que se mantém como visão única em um campo científico através do alargamento do seu conjunto de problemas postos pelo núcleo rígido? No caso específico da Economia, o caminho parece ter sido o segundo, em que o PPC *mainstream* se definiria em torno de uma ontologia marginalista, em

que as teorias aceitas no âmbito desse PPC deveriam tratar de temáticas variadas a partir dos instrumentos e da visão de mundo marginalista. No entanto, em Economia, também observamos uma multiplicidade de escolas de pensamento alternativas, heterodoxas, que convivem com esse PPC *mainstream* num ambiente de relativo pluralismo teórico⁴.

Vejamos como o PPC *mainstream* se converteu em visão de mundo dominante em Economia. Usualmente esse PPC *mainstream* é identificado, ainda que não sem problemas, com a tradição neoclássica de pensamento. Os fundamentos do PPC neoclássico datam da revolução marginalista do final do século XIX, se cristalizando no primeiro Manual de Economia em 1948, *Economics*, de Paul Samuelson e William Nordhaus. Segundo Kuhn (2003), os manuais difundem o paradigma da ciência normal, caracterizada pela presença de um paradigma dominante, que veicula a visão de mundo (ontologia) e instrumentos teóricos (metodologia) aceitos como definidores de um campo científico.

O PPC neoclássico estaria definido em torno de algumas ideias fundamentais como a delimitação do escopo da Economia como a ciência da escolha sob escassez, escolha esta realizada na margem e com base em uma racionalidade voltada à otimização da utilidade individual⁵. No núcleo rígido neoclássico podemos identificar, portanto, a definição do objeto da economia como a escolha racional, realizada na margem, num ambiente de escassez. Toda teoria que pretenda fazer parte do PPC neoclássico não deve propor uma ruptura radical com essa visão de mundo.

Além de uma visão de mundo que entende a economia como um conjunto de agentes individuais que fazem escolhas sob restrição, a tradição neoclássica traz consigo uma linguagem específica para as teorias que se pretendem científicas, a econometria. O uso de métodos matemático-estatísticos daria suporte analítico e empírico às teorias econômicas, garantindo ainda uma alegada neutralidade axiológica às teorias assim constituídas. A econometria permitiria não apenas a construção de teorias com referência empírica, mas também com capacidade preditiva.

Esse alegado maior grau de científicidade garantido pela matemática e pela estatística seria sistematizado por Milton Friedman em sua concepção instrumental de ciência. Friedman (1981) argumenta que os pressupostos teóricos não precisam ser realistas, basta que as teorias tenham capacidade de prever fatos novos e, naturalmente, que essas previsões sejam verificadas empiricamente. Nesse sentido, não importa se a concorrência perfeita não existe nos mercados reais, basta que essa hipótese permita a construção de teorias com capacidade preditiva. O critério empírico-preditivo de escolha entre teorias, presente na ideia de PPC progressivo, e a ideia da não necessidade de realismo quanto aos pressupostos da construção teórica, tornam inócua a afirmação da visão de mundo, ou ontologia, nos PPC's e paradigmas. Além da negação de um papel central para a ontologia na construção científica, tal critério de validação empírica das previsões teóricas implicaria uma circularidade.

(...) se a teoria determina a priori como e a configuração do mundo e, com isso, determina igualmente aquilo que é relevante (dados, eventos, objetos, relações) e ao mesmo tempo prescreve os critérios de corroboração empírica, parece evidente que se estão então diante de uma flagrante circularidade. (Duayer, Medeiros e Painceira, 2001, p.759)

Para além da circularidade e da renúncia quanto ao realismo teórico, esse papel acessório que é dado à ontologia na concepção de construção teórica instrumental acaba por gerar um relativismo ontológico, deslocando o crivo da ciência para a forma do discurso – se formalizado matematicamente ou não – e deixando de lado a questão da objetividade teórica. Destarte, o critério de escolha entre teorias não seria sua capacidade de apreender objetivamente o mundo social, mas sim sua capacidade de produzir modelos com capacidade preditiva e passíveis de verificação empírica. Quando o momento ontológico fica em segundo plano, se passa a aceitar a ideia de que cada teoria constrói seu objeto de estudo, o que os realistas críticos chamam de falácia epistêmica⁶. Se cada teoria constrói seu objeto de estudo, então qualquer critério de escolha entre teorias passa a ser tão bom quanto o outro – capacidade de persuasão, previsibilidade, etc. –, exceto a referência ao objeto de estudo, posto que este seria um construto mental, desprovido de objetividade.

Desaguamos então no perigoso campo da relativização absoluta da verdade dos discursos, que podem ser falsos ou verdadeiros independentemente da realidade objetiva. Se a realidade objetiva não é a referência última para análise e comparação entre teorias, a posição arbitrária de critérios de escolha entre teorias passa a depender do poder social de quem veicula determinado discurso. Se o *mainstream* econômico determina os critérios de cientificidade, acaba por excluir todas as teorias que, independente de sua objetividade, não se adequam ao formato da construção teórica tido como científico. Isso fica claro na desqualificação do institucionalismo vebleniano como antiteórico por parte dos novos institucionalistas. Em comentário sobre a CEPAL, Douglass North qualifica a visão de mundo cepalina como uma ideologia justificativa da estrutura social, igualmente a desqualificando como teoria científica válida.

ECONOMIA INSTITUCIONAL

A Economia Institucional é uma escola de pensamento econômico que surge da crítica de Thorstein Veblen à ortodoxia econômica do final do século XIX. O contexto social no qual Veblen desenvolveu suas ideias compreende o final da *Gilded Age* (1865-1890) e o início da Era Progressiva (1890-1920), um momento no qual surgiam as primeiras associações e revistas especializadas de Economia, bem como a profissionalização desse campo do saber (Cavaleri, 2015). A virada do século XIX para o século XX representou um período de amplo pluralismo teórico no âmbito da Ciência Econômica, com o pensamento marginalista rivalizando com o pensamento clássico e o pensamento marxista. Nesse período, a dinâmica capitalista ainda estava

centrada na Grã-Bretanha, que fornecia a visão de mundo oficial através da Economia Política Clássica, paulatinamente substituída pela visão de mundo marginalista. Precisamente nesse sentido que o institucionalismo vebleniano pode ser qualificado como o “primeiro surto de originalidade dos economistas norte-americanos” (Cavalieri, 2013, p.45).

Cavalieri (2013) aponta o caráter original da obra de Veblen, em comparação com as ideias dos economistas norte-americanos do final do século XIX, que apenas replicavam as teorias desenvolvidas no continente europeu. Destarte, Veblen foi um crítico dos costumes e das teorias econômicas de seu tempo, inaugurando ainda uma linha de estudos sobre instituições que se enraizava numa incipiente Economia Política genuinamente norte-americana. Ainda durante a *Gilded Age*, surgem os denominados “apologistas americanos”, adeptos do liberalismo econômico, do pensamento clássico e marginalista desenvolvido originalmente na Europa, sendo ainda filiados a uma concepção teleológica da história, com forte influência do pensamento religioso e da tese do excepcionalismo norte-americano (Cavalieri, 2013). Deste grupo, participavam economistas como Francis Amasa Walker, William Graham Sumner e James Laughlin, tendo este último indicado Veblen para o Departamento de Economia da Universidade de Chicago. No outro polo encontravam-se os reformistas, adeptos de uma heterogeneidade teórica e de uma participação mais ampla do Estado na economia, tendo em Richard Ely um de seus adeptos (Cavalieri, 2013).

Apesar de rivalizar com os apologistas no campo do papel do Estado na Economia, a tese excepcionalista também estaria presente no campo reformista. Deste modo, Veblen não teria escolhido lados nessa disputa entre reformistas e apologistas, sendo um crítico de qualquer tipo de teleologia na história, argumentando que a evolução das instituições, ou hábitos mentais, não carregaria consigo nenhuma finalidade imanente. A inspiração para sua teoria institucionalista mesclou elementos do evolucionismo darwiniano a uma teoria dos instintos, afirmando os instintos humanos como motivação primeira para a ação social, em lugar do cálculo racional. Em uma série de artigos publicados no *Quarterly Journal of Economics* e no *Journal of Political Economy*, tendo sido editor deste último, Veblen criticou uma ampla gama de autores e correntes de pensamento econômico. Em seu livro de 1899, *The Theory of the Leisure Class*, Veblen busca inspiração no livro *Ancient Society* (1877) do antropólogo Lewis Morgan para traçar o caminho evolutivo da interação entre instintos e hábitos mentais pretéritos que moldaram a forma de pensar da sociedade norte-americana do final do século XIX, elaborando os conceitos de hábitos mentais, consumo conspícuo, emulação, dentre outros.

Nesse sentido, Veblen foi um crítico não apenas da teoria econômica, mas dos costumes e da visão de mundo de sua época. Seu agnosticismo declarado teria lhe causado problemas nas Universidades pelas quais passou e na sociedade norte-americana, de caráter marcadamente religioso. No que concerne ao pensamento econômico, Veblen entrou para a história como um crítico radical da teoria econômica

de sua época, em que John Bates Clark, seu antigo professor, se tornou o foco de suas críticas ao pensamento neoclássico (Backhouse, 1985). O autor adotou analogias evolucionárias em lugar das analogias mecânicas marginalistas, substituindo uma concepção teleológica (animismo), dedutivista (taxonômica) e baseada no agente racional otimizador (hedonismo) por uma compreensão da realidade social como um conjunto de eventos causativos e cumulativos, cuja dinâmica evolutiva seria dada pela interação entre instintos e hábitos mentais.

Segundo Cavalieri (2015), o pensamento de Veblen não era marginal na Academia, uma vez que dialogava, ainda que criticamente, com a tradição clássica, marginalista e marxista, dentre outras. Contudo, sua proposta de construção de uma ciência evolucionária⁷, que substituiria toda uma tradição de pensamento existente até então, considerada não evolucionária, fez com que Veblen ganhasse a qualificação de crítico radical e aparentemente desconectado do pensamento acadêmico em geral. Deste modo, o pensamento crítico e original de Veblen inaugurou um novo campo de pensamento econômico denominado Economia Institucional. O termo “economia institucional” teria surgido pela primeira vez num artigo de 1919 de Walton Hamilton⁸. Mais tarde, essa vertente vebleniana da Economia Institucional seria denominada como Institucionalismo Americano ou Velha Economia Institucional.

John Commons e Wesley Mitchell seguem uma linha mais branda no que concerne à crítica ao pensamento econômico, buscando na teoria institucionalista um esquema teórico para compreensão de temas específicos. Commons foi aluno de Richard Ely, que o influenciou na elaboração de um “institucionalismo jurídico”. Wesley Mitchell esteve mais preocupado com a aplicação da teoria institucionalista de Veblen, associada a outras teorias que lhe fossem úteis, à análise dos ciclos de negócios. Mitchell foi ainda um pesquisador de destaque no *National Bureau of Economic Research* (NBER), fundado em 1920⁹.

Cavalieri (2013) aponta que o Institucionalismo Americano teria sido o primeiro surto de originalidade dos economistas norte-americanos; podemos acrescentar que foi também o último suspiro da Economia Política norte-americana no âmbito de uma escola de pensamento. Já na década de 1930 surgem as primeiras respostas às críticas veblenianas à falta de empiria da teoria econômica. A primeira delas foi a fundação da Sociedade de Econometria em 1930¹⁰. Através da união do instrumental estatístico-matemático à teoria econômica, fundamento da econometria, pretende-se dar um suporte empírico à teoria econômica, arrefecendo as críticas acerca do seu caráter excessivamente abstrato e dedutivo¹¹. A segunda resposta à crítica vebleniana veio através da Nova Economia Institucional, inaugurada por Ronald Coase em 1937 com a publicação do artigo *The Nature of the Firm*. Nesse artigo, Coase pretende remediar o caráter excessivamente abstrato da teoria marginalista através do tratamento de questões que teriam sido negligenciadas por essa tradição de pensamento, se propondo a entender a firma como uma instituição importante na alocação de

recursos econômicos e afirmando a presença de custos de transações no âmbito das trocas mercantis.

Deste modo, com o uso da econometria, a teoria neoclássica não mais poderia ser acusada de falta de empiria, assim como não poderia mais ser acusada de desconsiderar o papel das instituições nos resultados econômicos, mas o faria através das lentes teóricas da Nova Economia Institucional. Oliver Williamson, teórico novo institucionalista, teria sido responsável pela denominação da tradição teórica vebleniana como Velha Economia Institucional, reconhecendo seu pioneirismo quanto à temática das instituições, mas vendo nas contribuições de Veblen apenas um conjunto de ideias esparsas, desprovidas de um corpo teórico robusto. Essa teoria robusta somente poderia ser construída nos limites do que Coase (1937, p.386) qualificou como uma teoria ao mesmo tempo realista e tratável, no sentido de que deveria respeitar o princípio marshalliano da substituição na margem. Portanto, por não adotar os instrumentos teóricos do paradigma marginalista, o institucionalismo vebleniano seria antiteórico (Coase, 1998, p.72).

A mesma abordagem seria adotada por Douglass North, outro teórico novo institucionalista, que teria afirmado em diversos de seus trabalhos sua disposição em contribuir com a tradição neoclássica em lugar de construir uma teoria alternativa. North elaborou, através de uma série de livros e artigos – os mais referidos são os livros *Structure and Change in Economic History* (1981) e *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (1990) –, uma teoriavoltada à compreensão do papel das instituições no crescimento econômico. O autor entende a matriz institucional como fornecedora de incentivos a indivíduos racionais, ainda que dotados de uma racionalidade limitada, que escolhem e agem no âmbito de um conjunto de restrições institucionais.

Apesar de ser possível aproximar o Institucionalismo Americano da Nova Economia Institucional¹², essas duas grandes vertentes da Economia Institucional guardam entre si uma diferença fundamental, a saber, a natureza da crítica à tradição neoclássica, que diz muito sobre sua forma de fazer e de compreender a ciência. Enquanto Veblen estava preocupado com a construção de uma teoria que descrevesse de forma mais objetiva os sujeitos e o ambiente econômico e social, tendo no objeto de estudo sua referência primeira; North e os novos institucionalistas buscaram antes uma referência naquele conjunto de instrumentos teóricos aceitos no âmbito do paradigma dominante, ou amplamente aceito pela comunidade científica, construindo sua proposta de modo inverso, ou seja, da teoria para o objeto. Enquanto Veblen buscou construir categorias teóricas que apreendessem as relações sociais de forma objetiva, os novos institucionalistas buscaram adaptar o objeto de estudo às categoriais teóricas do *mainstream*. Nesse último caso, a ciência perde seu caráter crítico, uma vez que interdita o pluralismo teórico ao tomar como referência um paradigma teórico único, excluindo outras abordagens teóricas ou qualificando-as como antiteóricas por não partilharem de uma concepção de ciência específica.

Essa virada na orientação teórico-metodológica da Economia Institucional coincide com a consolidação da teoria neoclássica como escola de pensamento *mainstream* no âmbito da Economia. Importante lembrar que no final da década de 1940, Samuelson e Nordhaus publicam o primeiro manual de Economia, delimitando o conjunto de problemas e instrumentos teóricos do *mainstream* econômico. O pós-segunda guerra também marca o início de uma nova ordem mundial sob hegemonia dos Estados Unidos. A Academia norte-americana, em segundo plano na virada do século XIX para o século XX, ganha cada vez mais importância em comparação com a Academia europeia, até então fonte do pensamento econômico original, seja em sua vertente Clássica e/ou Marginalista. Com o estabelecimento da tradição neoclássica como corrente de pensamento dominante, a ciência econômica abandona seu caráter de Economia Política para ser entendida como *Economics*, ou simplesmente Economia, buscando se destacar das demais disciplinas do pensamento social, afirmando uma suposta superioridade científica através do uso crescente de um instrumental estatístico-matemático em sua construção teórica.

O PENSAMENTO DA CEPAL

Após a segunda guerra, o Plano Marshall surge como um pacote de ajuda econômica a alguns países europeus e ao Japão. Excluídos desse pacote de ajuda econômica, os países latino-americanos se vêem diante da necessidade de pensar estratégias alternativas de desenvolvimento econômico. Uma iniciativa importante nesse sentido foi a criação, em 1948, da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), passando a incluir o Caribe a partir de 1984¹³. Embora tenha nascido como uma organização ligada às Nações Unidas, a CEPAL inaugura uma escola de pensamento originalmente latino-americana, fundamentada no método histórico-estrutural. Bielschowsky (2000a, p.17) assinala que uma “característica adicional das idéias geradas e divulgadas pela CEPAL é o fato de que nunca foi uma instituição acadêmica, e que seu público-alvo são os *policy-makers* da América Latina”. Assim como o Institucionalismo Americano fora uma expressão original do pensamento norte-americano, a CEPAL pode ser vista ainda como uma “*proclamação da autonomia intelectual* dos economistas da região” (Lima, 2013, p.2).

Do ponto de vista teórico, o pensamento cepalino surge como uma crítica ao liberalismo comercial subjacente à teoria das vantagens comparativas, refutando a ideia de que o comércio internacional traria benefícios equivalentes para todos que dele participassem. Segundo Bielschowsky (2000a), o arcabouço teórico cepalino possuiria alguns traços característicos que garantiriam certa unidade paradigmática ao longo do tempo. Dentre esses traços característicos, o autor destaca o enfoque histórico-estruturalista, a análise da inserção internacional, que trouxe à baila a relação centro-periferia, a análise dos condicionantes estruturais internos, como crescimento e progresso técnico, emprego e distribuição de renda, bem como a análise das

necessidades e possibilidades da atuação do Estado. Embora seja possível identificar uma unidade paradigmática no pensamento cepalino, seu foco analítico teria sofrido modificações ao longo do tempo. Baseado nas “ideias-força” ou “mensagens”, Bielschowsky (2000a, p.18) identifica cinco fases do esforço teórico da CEPAL:

- a) origens e anos 1950: industrialização;
- b) anos 1960: “reformas para desobstruir a industrialização”;
- c) anos 1970: reorientação dos “estilos” de desenvolvimento na direção da homogeneização social e na direção da industrialização pró-exportadora;
- d) anos 1980: superação do problema do endividamento externo, via “ajuste com crescimento”;
- e) anos 1990: transformação produtiva com equidade.

Após a segunda guerra mundial, os países centrais se voltaram para a reconstrução das economias envolvidas no conflito, o que teria gerado uma relativa folga na restrição externa aos países latino-americanos, que passaram a se concentrar em projetos de urbanização e de industrialização. Diante de um certo “vazio teórico” para os defensores da industrialização, a CEPAL teria emergido como uma versão regional da Teoria do Desenvolvimento, caindo “como uma luva nos projetos políticos de vários governos do continente” (Bielschowsky (2000a, p.25). Contudo, assinala Bielschowsky (2000b, p.15), uma “síntese da teoria do desenvolvimento periférico da CEPAL” somente teria sido elaborada por Octavio Rodriguez na década de 1980, envolvendo alguns aspectos centrais que poderiam ser encontrados em diversos autores cepalinos, mas principalmente na obra de Raúl Prebisch.

Em primeiro lugar, destaca-se a caracterização do subdesenvolvimento como uma condição periférica, decorrente de uma difusão desigual do progresso técnico. A estrutura produtiva do centro seria mais homogênea, enquanto na periferia se verificariam ilhas de produtividade no setor exportador. Ademais, haveria uma ruptura na direção do crescimento periférico principalmente a partir da crise da década de 1930, em que os países latino-americanos teriam passado de um crescimento para “fora” (modelo primário-exportador) para um desenvolvimento para “dentro”, impulsionando um processo espontâneo de industrialização da periferia. Tal processo de industrialização seria influenciado pela tese da substituição de importações, em que se deveria inicialmente produzir internamente bens finais não duráveis, posteriormente bens duráveis e, por fim, bens intermediários e de capital. O objetivo da substituição da importação de certos tipos de bens por uma produção interna era a superação das pressões sobre o balanço de pagamentos, a inflação, o desemprego, bem como a mitigação dos desequilíbrios externos. A ênfase na indústria é um elemento central na defesa de uma postura protecionista voltada à promoção do desenvolvimento econômico.

Por suas características históricas, o processo de industrialização periférica deve ser visto como um padrão de desenvolvimento problemático e sem precedentes. Problemático porque é um padrão de desenvolvimento que gera tendências ao desemprego, à deterioração nos termos de intercâmbio, ao desequilíbrio externo e à inflação. Sem precedentes porque tal padrão de desenvolvimento é peculiar ao lugar que as economias periféricas ocuparam no processo histórico de estruturação da economia capitalista mundial, de modo que não seria possível aplicar políticas desenvolvidas para economias centrais em economias periféricas.

O pensamento cepalino se preocupou, ao menos inicialmente, com a inserção primário-exportadora das economias latino-americanas, que geraria uma tendência à deterioração nos termos de intercâmbio. Através do planejamento estatal, seria possível direcionar as escassas poupanças latino-americanas para atividades voltadas à superação do subdesenvolvimento. Os cepalinos defendiam a mudança do fator de dinamismo econômico do mercado externo – modelo primário exportador – para o mercado interno. O protagonismo do mercado interno traria maior dinamismo à demanda, propiciando a atuação do Estado enquanto agente fundamental na industrialização, via políticas de proteção à indústria nacional, construção de uma institucionalidade formal e de uma infraestrutura que desse suporte à incipiente industrialização.

O pensamento cepalino é caracterizado pela defesa de um protagonismo do Estado na promoção do desenvolvimento econômico. A causa do subdesenvolvimento das economias latino-americanas seria a forma de inserção dessas economias no comércio internacional, determinada por sua estrutura agrário-exportadora. Deste modo, a reversão da condição periférica passaria por uma mudança estrutural que permitisse a reinserção dessas economias em um novo patamar. Nesse sentido, o pensamento cepalino nega os preceitos liberais na construção de um caminho válido para a superação do subdesenvolvimento latino-americano, tanto no comércio internacional quanto no âmbito do papel do Estado. Essa postura cepalina irá distanciá-la de uma das versões da Economia Institucional (NEI) e aproximá-la de outra (VEI).

Sunkel (1989, p.151) menciona a emergência do neo-estruturalismo por volta da década de 1980, que teria buscado dar um formato matemático-estatístico à teoria, enfatizando aspectos relacionados a equilíbrios de curto prazo em detrimento de questões concernentes ao desenvolvimento econômico. Essa aproximação a uma abordagem mais associada ao *mainstream* neoclássico é apontada por Filho & Corrêa (2011) como uma mudança no pensamento cepalino, que teria perdido seu caráter de escola de pensamento para assumir seu papel original de organismo multilateral da ONU. Essa postura mais organizacional teria demandado um tom mais conciliador em relação ao pensamento econômico dominante. Os autores mencionam que a postura teórica da CEPAL nas suas primeiras décadas ocorreria num “contexto econômico favorável, em que as ações industrializantes encaixavam-se às estratégias de internacionalização produtiva das empresas multinacionais” (Filho; Corrêa, 2011, p.94).

A partir da década de 1990, o capital financeiro passaria a ditar a dinâmica da economia de mercado, demandando políticas macroeconômicas específicas para garantir sua valorização, em que “duas metas são prioritárias: o controle da inflação e a austeridade fiscal” (Lima, 2013, p.69). Esta política macroeconômica seria compatível com as prescrições de políticas definidas pelo Consenso de Washington, bem como com a concepção de North (2018) acerca do crescimento econômico como consequência de uma matriz institucional eficiente. Ou seja, o Estado deixaria de ter um papel interventor para se converter num Estado regulador, agindo indiretamente sobre a atividade econômica através do fornecimento de incentivos aos agentes econômicos.

Essa mudança no papel do Estado nas economias latino-americanas teria ocorrido concomitantemente à modificação do padrão de acumulação do capital, com o protagonismo do capital financeiro a partir da década de 1990. Filho & Correa (2011) sustentam que o pensamento cepalino teria acompanhado a tendência dos anos 1990, se aproximando da teoria econômica *mainstream*. Essa substancial mudança na orientação teórica da CEPAL teria sido identificada por Sunkel (1989) ainda na década de 1980. Bielschowsky também assinala essa adaptação da visão de mundo cepalina às transformações econômicas concretas, em que o “‘neo-estruturalismo’ cepalino recuperaria a agenda de análises e de políticas de desenvolvimento, adaptando-a aos novos tempos de abertura e globalização” (Bielschowsky, 2000, p.63). Assim como a Economia Institucional se dividiria em uma VEI e uma NEI, o pensamento cepalino teria se desmembrado em um estruturalismo e um neo-estruturalismo. Embora seja possível indicar o surgimento de novos paradigmas nesses campos do conhecimento, ou no interior dessas escolas de pensamento, a literatura especializada diverge em relação a uma periodização exata para essas transformações teóricas.

O PENSAMENTO DA CEPAL E A ECONOMIA INSTITUCIONAL

Ao tratar das semelhanças e diferenças entre a Economia Institucional e a CEPAL é importante desmembrar a primeira escola de pensamento nas duas vertentes apresentadas na seção III, a Velha Economia Institucional (VEI) e a Nova Economia Institucional (NEI). Também devemos considerar a distinção, apresentada na seção IV, entre estruturalismo e neo-estruturalismo, conforme sugerida por Sunkel (1989). O autor aponta uma série de pontos de convergência entre o institucionalismo da VEI e o estruturalismo cepalino. Já entre a NEI e o pensamento cepalino seria mais difícil encontrar proximidades teóricas¹⁴. Antes de cotejar estas escolas de pensamento, precisamos dedicar algum espaço à questão da periodização dessa dinâmica teórica no âmbito da Economia Institucional e do pensamento da CEPAL.

A Economia Institucional surgiu, enquanto campo do conhecimento, dos escritos de Veblen do final do século XIX. Rutherford (1994) assinala o período do entreguerras como aquele no qual o institucionalismo Vebleniano teria sido

mainstream na Academia norte-americana. Contudo, já na década de 1930, a criação da Sociedade de Econometria, os primeiros escritos de Coase, a crise de 1929 e o surgimento do keynesianismo já desafiavam o prestígio do institucionalismo Vebleniano. No pós-segunda guerra, a Nova Economia Institucional surge como uma vertente metodologicamente distinta do institucionalismo Vebleniano. O ocaso do institucionalismo Vebleniano coincidiu com o surgimento da CEPAL no pós-segunda guerra. Sunkel (1989), Bielschowsky (2000) e Filho & Correa (2011) assinalam uma mudança na visão de mundo e/ou no foco da pesquisa cepalina, apesar de não haver consenso entre os autores acerca de uma periodização exata de quando esta mudança teria ocorrido. Optou-se por tratar unicamente da reorientação teórica do pensamento cepalino, reconhecendo um período de transição que se iniciaria por volta da década de 1980¹⁵.

Tanto a VEI quanto a CEPAL nasceram como escolas de pensamento pioneiras e originais no aspecto teórico, oferecendo um contraponto crítico às teorias econômicas de inspiração marginalista e neoclássica¹⁶. No âmbito da VEI, Veblen buscou a construção de uma ciência econômica moderna, evolucionária, rejeitando praticamente todas as teorias econômicas disponíveis à sua época. Mitchell se inspirou no institucionalismo vebleniano, o associando a ideias de corte walrasiano para compreender os ciclos de negócios, fornecendo suas contribuições no âmbito do NBER. Commons atuou principalmente no campo do institucionalismo jurídico, concentrando seus estudos na relação entre Economia e Direito, participando ativamente dos debates concernentes à elaboração da legislação trabalhista do Estado norte-americano de Wisconsin. Destarte, os chamados velhos institucionalistas atuavam tanto dentro quanto fora das Universidades norte-americanas. Já os cepalinos atuaram principalmente junto aos governos latino-americanos.

Sunkel (1989) não aponta distinções fundamentais quanto à visão de mundo da VEI e do estruturalismo cepalino, sendo suas diferenças restritas a focos de pesquisa distintos e ao caráter mais acadêmico dos institucionalistas *vis-à-vis* os cepalinos. Quanto ao escopo da pesquisa, Sunkel (1989, p.152) chama atenção para o fato do institucionalismo estudar basicamente a economia norte-americana, enquanto a CEPAL teria analisado as interdependências estruturais entre as economias participantes do comércio internacional. Ao contrário do esforço universalizante da economia neoclássica, tanto institucionalistas quanto cepalinos delimitavam espacial e temporalmente o escopo de suas proposições teóricas.

Sunkel (1989) aponta que tanto o institucionalismo da VEI quanto o estruturalismo possuíam uma visão do desenvolvimento econômico como um intercâmbio entre progresso tecnológico e instituições. O autor assinala o fato de que essas duas escolas de pensamento teriam se posicionado criticamente em relação à economia neoclássica, destacando que tanto Veblen quanto Prebisch foram críticos da doutrina do *laissez-faire* (Sunkel, 1989, p.149). Outro ponto de contato entre institucionalistas e estruturalistas seria a negação de uma concepção estática, própria das análises

neoclássicas, focada na análise de estados de equilíbrio e de um ambiente habitado por indivíduos racionais otimizadores. A alternativa fornecida pelas teorias institucionalistas e estruturalistas seria uma concepção evolutiva e dinâmica da realidade econômica, composta por indivíduos moldados pelo ambiente institucional.

No que concerne ao lugar das teorias no pensamento social, enquanto a VEI e o estruturalismo se organizariam em PPC's alternativos, a NEI e o neo-estruturalismo seriam compatíveis com o PPC neoclássico. Novos institucionalistas e neo-estruturalistas teriam construído suas teorias segundo os requisitos ontológicos e epistemológicos da tradição neoclássica. Os velhos institucionalistas não teriam observado tais requisitos de forma tão restrita. Em consequência, tiveram suas teorias rejeitadas nos limites do PPC *mainstream* (neoclássico), sendo excluídas do escopo da ciência econômica autorizada. Essa postura do *mainstream* fica evidente na qualificação dada às concepções veblenianas como antiteóricas. Do mesmo modo, o estruturalismo cepalino é desautorizado como teoria científica, sendo posta, por North (2018), no campo de uma mera ideologia justificativa do subdesenvolvimento¹⁷.

Ao definir o que é ciência econômica com base numa modalidade de construção teórica específica, a tradição neoclássica acaba por interditar o pluralismo teórico, excluindo do campo científico àquelas teorias não compatíveis com o que se define nos limites dos instrumentos e supostos teóricos neoclássicos. Portanto, tanto a VEI quanto a CEPAL sofreram ataques por conta da falta de aderência ao paradigma neoclássico, além de receberem ataques do campo marxista, que as teria qualificado como reformistas. Conforme assinalado por Sunkel (1989), essa necessidade de se defender nos dois flancos teria enfraquecido o diálogo entre institucionalistas e estruturalistas.

Embora não tenha se concretizado um diálogo mais efetivo entre as contribuições institucionalistas e estruturalistas, Sunkel (1989) aponta proximidades teóricas importantes, como a ênfase no progresso tecnológico e nas instituições, a crítica ao *laissez-faire* e à ideia de equilíbrio e racionalidade como aspectos definidores do ambiente econômico. Para além das proximidades teóricas indicadas, o pensamento original da CEPAL e do Institucionalismo Americano têm em comum a prioridade ontológica do objeto de estudo, em contraposição à necessidade do novo institucionalismo de construção de explicações no âmbito de uma metodologia (neoclássica) específica.

A prioridade ontológica ao objeto de estudo, conferida pela VEI e pelo estruturalismo cepalino, permitiu a construção de teorias sociais mais objetivas, com maior capacidade explanatória. As teorias que tomam como ponto de partida um instrumental teórico específico acabam por produzir explicações insuficientes acerca de questões como o desenvolvimento econômico. North (1981) explica o melhor desempenho econômico das economias norte-atlânticas com base numa herança institucional anglo-saxã. Ao herdar instituições ibéricas menos eficientes, a América Latina teria sido relegada a um futuro econômico de baixo desempenho econômico

e choques frequentes. Deste modo, a receita para o crescimento econômico seria a implementação, pelo Estado, de instituições eficientes, garantidoras dos direitos de propriedade.

North considera a figura do Estado enquanto organização importante na promoção do crescimento econômico, no entanto, este papel do Estado seria exercido de forma indireta. O Estado, através do seu poder de polícia, ou monopólio do uso da força, teria condições de estipular e garantir os direitos de propriedade (instituições eficientes), mas não deveria se envolver diretamente em políticas de infraestrutura econômica. Já o estruturalismo cepalino e a VEI veriam um papel mais ativo e interventor para o Estado. Naturalmente, a visão de mundo dessas tradições de pensamento – liberal e estruturalista – produzirá prescrições de política econômica distintas.

O pensamento liberal se ancora em uma visão de mundo centrada no indivíduo racional que faz escolhas. Independentemente dessas escolhas serem baseadas em insondáveis preferências exógenas ou em preferências endógenas, moldadas no ambiente institucional, a matriz institucional será sempre resultado exclusivo da ação individual. Deste modo, a responsabilidade pelo sucesso ou pelo insucesso coletivo e/ou individual é sempre do agente econômico individual. No caso do pensamento estruturalista, ou de abordagens que consideram a sociedade holisticamente, os sujeitos são vistos como produto do ambiente social, tendo suas escolhas, seu comportamento e seus hábitos enraizados nas estruturas sociais. Esses sujeitos podem transformar a sociedade através de suas ações e pensamentos – os hábitos mentais *veblenianos* –, mas o fazem a partir de condições historicamente dadas. Desta forma, a responsabilidade pelo bom ou pelo mau desempenho econômico passa a ser visto como um produto das estruturas econômicas e sociais, não de escolhas individuais equivocadas.

Nesse sentido, teorias orientadas por metodologias focadas no indivíduo tenderão a produzir visões de mundo mais liberais, com maior responsabilização do agente individual pelos insucessos econômicos, vendo no Estado uma figura meramente reguladora das instituições e protetora de direitos de propriedade. Neste caso, as políticas voltadas à melhoria do desempenho econômico seriam focadas em reformas institucionais. Teorias metodologicamente orientadas para as estruturas sociais concretas tendem a produzir visões de mundo menos liberais, com o reconhecimento de que o mau desempenho econômico estaria associado a questões mais complexas como a estrutura produtiva e a inserção econômica internacional – resultado histórico da evolução do capitalismo mundial. As políticas econômicas daí originadas seriam mais focadas na promoção de investimentos em infraestrutura econômica e social, com maior protagonismo para a figura do Estado.

CONCLUSÃO

Ao longo deste artigo, vimos que, no âmbito do pensamento econômico, temos um PPC *mainstream*, de orientação neoclássica, e um conjunto de PPC's alternativos, críticos da visão de mundo neoclássica. Também foi indicado, na seção II, como esse PPC *mainstream* se organiza em torno de uma ontologia de raiz marginalista, além de adotar uma metodologia baseada em modelos matemático-estatísticos. A partir de uma breve leitura das escolas institucionalistas (VEI e NEI), na seção III, e do pensamento cepalino (estruturalismo e neo-estruturalismo), na seção IV, vimos que enquanto a VEI e o estruturalismo constroem PPC's alternativos, a NEI e o neo-estruturalismo seriam parte do PPC *mainstream*.

Conforme visto no item III, a Economia Institucional é uma escola de pensamento originalmente norte-americana, subdividida em Velha e Nova Economia Institucional. Novos institucionalistas como Coase, Williamson e North, foram agraciados com o Nobel de Economia¹⁸, buscando contribuir com a tradição neoclássica por acreditarem ser este o único paradigma científico em Economia. Nesse sentido, os novos institucionalistas consideraram as contribuições de Veblen e de seus seguidores como antiteóricas e de pouco valor científico. Tais asserções dos autores da NEI refletem uma particular visão acerca do método e do objeto da ciência econômica, que acaba por excluir teorias alternativas do campo da Ciência Econômica.

A CEPAL foi criada como uma organização vinculada à ONU e funcionou como uma escola de pensamento bastante influente no âmbito dos governos latino-americanos no pós-segunda guerra. Os cepalinos eram pesquisadores ligados ao governo, que trabalhavam diretamente com políticas econômicas. Ao contrário da VEI, a CEPAL se converteu numa escola de pensamento diretamente voltada à construção de teorias focadas em políticas econômicas desenvolvimentistas. Nesse sentido, a CEPAL não surge simplesmente como uma crítica ao pensamento econômico dominante, mas sim como crítica de teorias que inspiravam políticas econômicas consideradas inadequadas à estrutura econômica latino-americana. Apesar de possuírem focos de pesquisa distintos, o estruturalismo cepalino e a VEI possuem visões de mundo compatíveis, conforme indicado na seção V, conforme indicado por Sunkel (1989).

Na seção V, foram indicados elementos teóricos comuns à VEI e ao estruturalismo cepalino, bem como a proximidade ontológica de suas propostas teóricas. Enquanto no caso da NEI o movimento seguiria dos modelos teóricos, enraizados no programa de pesquisa neoclássico, para o objeto de estudo; no caso da VEI e da CEPAL a construção teórica teria como referência última o objeto de estudo, em que a teoria buscaria se adequar às especificidades deste objeto. Ademais, enquanto a VEI e o estruturalismo cepalino viam um papel ativo para o governo na condução das políticas econômicas, a NEI e o neo-estruturalismo seriam adeptos de um papel menos interventor e mais regulador das instituições por parte do Estado.

Uma breve incursão nos debates em Filosofia da Ciência nos permitiu entender que toda teoria pressupõe uma visão de mundo, ou ontologia, que orienta a construção teórica e a própria concepção do que é considerado ciência. Ademais, teorias orientadas por distintas visões de mundo, originarão diferentes orientações de política econômica e concepções acerca do papel do Estado na economia. Ao longo de suas cinco sessões, este artigo buscou trazer para o debate semelhanças e diferenças, teóricas e metodológicas, entre a CEPAL e a Economia Institucional, no intuito de estimular a reflexão não apenas acerca da postura dos paradigmas alternativos em relação ao pensamento *mainstream*, mas também no que concerne ao estatuto do pluralismo teórico em Economia.

Notas

¹ O debate metodológico está baseado em Caldwell (1982) e Lawson (1997).

² Os conceitos de transitivo e intransitivo, bem como as demais concepções do realismo crítico, aqui apresentados tem como fonte os trabalhos de Bhaskar (1997) e Lawson (1997). Importante notar que embora seja utilizada neste artigo uma edição mais recente de *A Realist Theory of Science*, de Bhaskar, o livro foi originalmente publicado em 1975, surgindo na mesma época da emergência das propostas dos teóricos do crescimento do conhecimento em Filosofia da Ciência.

³ Friedman (1981) sugere a aplicação de um critério preditivo para escolha entre teorias que excluiria a necessidade de averiguação da realidade dos pressupostos teóricos. Nesse sentido, pressupostos teóricos poderiam ser falsos, desde que fossem parte de teorias com capacidade de prever eventos econômicos com acuidade. Por conseguinte, Friedman abre mão da possibilidade de se conhecer objetivamente a realidade econômica. Naturalmente, rejeita-se, a partir de uma visão crítico-realista, a concepção de Friedman de que a realidade não pode ser conhecida e de que teorias seriam apenas modelos úteis para produção de previsões.

⁴ Relativo, pois muito amiúde as abordagens alternativas são marginalizadas no campo científico.

⁵ Existem diversas sugestões de delimitação do conjunto de problemas (ou núcleo rígido, ou paradigma) neoclássico, algumas dessas tentativas de delimitação dos supostos fundamentais neoclássicos podem ser encontradas em Chick (2003) e Arnsperger; Varoufakis (2006).

⁶ A falácia epistêmica é definida como a “concepção de que asserções sobre o ser podem sempre ser reduzidas a, ou analisadas somente em termos de, asserções sobre o conhecimento, que questões ontológicas podem sempre ser traduzidas em termos epistemológicos” (LAWSON, 1997, p. 33).⁶

⁷ A ideia de uma ciência evolucionária encontra-se no artigo de 1898 de Veblen, intitulado *Why is Economics not an Evolutionary Science?*, recentemente traduzido na coletânea organizada por Salles; Pessali; Fernández (2017) sob o título “Por que a Economia não é uma ciência evolucionária?”.

⁸ O artigo foi originalmente publicado em inglês, na *American Economic Review*, em 1919, sob o título *The Institutional Approach to Economic Theory*. Recentemente foi publicada uma tradução desse artigo para o português – “A abordagem institucional para a teoria econômica” – numa coletânea de artigos organizada por Salles; Pessali; Fernández (2017).

⁹ O leitor pode encontrar mais informações sobre o NBER no site: <https://www.nber.org> (acesso em: 03/11/2018).

¹⁰ A Sociedade de Econometria (*Econometric Society*) surge da iniciativa de Ragnar Frisch, Charles Ross, Irving Fisher e outros economistas, tendo ao todo 16 membros fundadores. Joseph Schumpeter presidiu o encontro que fundou a Sociedade de Econometria em dezembro de 1930, em Cleveland, durante o encontro anual da *American Economic Association*, da *American Statistical Association* e da *American Mathematical Society*. O primeiro encontro da recém-criada Sociedade de Econometria aconteceu em setembro de 1931 em Lausanne, tendo os artigos apresentados nessa ocasião sido publicados na primeira edição da revista *Econometrica*, em 1933. Ver: www.econometricsociety.org (acesso em: 26/09/2018).

¹¹ Contudo, ainda hoje a Economia *mainstream* ainda sofre críticas quanto ao seu descolamento em relação ao mundo real. Uma dessas críticas foi direcionada pelo movimento pós-autista, iniciado na França em 2000 (<http://www.paecon.net/HistoryPAE.htm>; acesso em: 26/09/2018). Desde 2008 o movimento conta com uma revista científica, a *Real-World Economics Review*. Em 2011 surge a *World*

Economics Association, voltada ao estímulo ao pensamento pluralista e voltado à construção de uma ciência econômica mais realista, dando continuidade à proposta do movimento pós-autista. Ver: www.worldeconomicsassociation.org (acesso em: 26/09/2018).

¹² Rutherford (1996), Hodgson (2017) e Dequech (2002) são alguns autores que assinalam alguns pontos de contato entre o velho e o novo institucionalismo, apesar de reconhecerem suas diferenças.

¹³ Com cede em Santiago do Chile, a CEPAL é uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas. Ver: www.cepal.org (acesso em: 27/09/2018) e <https://www.unric.org/pt/informacao-sobre-a-onu/26498> (acesso em: 27 set. 2018)

¹⁴ Ilustra essa incompatibilidade a falta de acordo teórico entre Douglass North e Celso Furtado num encontro que tiveram no Brasil em 1961, conforme relatado por Boianovsky & Monastério (2018).

¹⁵ Este artigo não tratou especificamente da evolução do pensamento de um autor em particular, mas é importante notar certo paralelismo entre a evolução da orientação teórica cepalina a partir dos anos 1980 e a evolução do pensamento institucionalista de Douglass North nesse mesmo período. Para uma análise da evolução do pensamento de North entre os anos 1970 e 1990 ver Gala (2003).

¹⁶ No caso de Veblen, suas críticas se ramificavam por praticamente todas as escolas de pensamento e autores de sua época.

¹⁷ Os construtos subjetivos dos participantes vão gerar uma ideologia que justifique não só a estrutura da sociedade como seu funcionamento precário. Em consequência, a economia irá gerar políticas que reforcem os incentivos e as organizações existentes. Dessa maneira, tanto os estudos da Comissão para a América Latina e o Caribe (Cepal) como a teoria da dependência explicam o desempenho ruim das economias latino-americanas com base nos termos de troca com os países industrializados e em outras condições externas àquelas economias. Uma explicação dessa ordem não somente justifica a estrutura das economias latino-americanas, mas ainda contém implicações diretivas que reforçariam o quadro institucional vigente. (North, 2018, p.170)

¹⁸ Ronald Coase recebeu o Nobel de Economia em 1991, Douglass North, com Robert Fogel, em 1993 e Oliver Williamson, em conjunto com Elinor Ostrom, em 2009. Sobre o Nobel de Economia: www.nobelprize.org.

Referências

ARNSPERGER, Christian; VAROUFAKIS, Yanis. What is Neoclassical Economics? The three axioms responsible for its theoretical oeuvre, practical irrelevance and, thus, discursive power. *Post-austisticEconomics Review*, n.38, p.2-12, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/1zgJewT>. Acesso em: 3 nov. 2018.

BACKHOUSE, Roger. *A History of Modern Economic Analysis*. Oxford: Basil Blackwell, 1985.

BHASKAR, Roy. *A Realist Theory of Science*. London, New York: Verso, 1997.

BIELSCHOWSKY, R. (org.) *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Vol I. Rio de Janeiro: Record, 2000a.

BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000b.

CALDWELL, B. *Beyond positivism: economic methodology in the twentieth century*. Londres: George Allen &Unwin, 1982.

CARNEIRO, R. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: UNESP, IE-Unicamp, 2002.

CAVALIERI, M. A. O surgimento do institucionalismo norte-americano de Thorstein Veblen: economia política, tempo e lugar. *Economia e Sociedade*, Campinas, v.22, n.1 (47), p.43-76, abr., 2013.

CAVALIERI, M. A. Thorstein Veblen entre seus pares economistas: um estudo sobre a audiência e a estrutura argumentativa de sua crítica sistemática ao pensamento econômico. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v.25, n.1, p.11-34, jan.-abr., 2015.

- CHANG, Ha-Joon.** *Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.
- CHICK, V.** Theory, method and mode of thought in Keynes's General Theory. *Journal of Economic Methodology*, v.10, n.3, set., p. 307-327, 2003.
- COASE, R.** The Nature of the Firm. *Economica*, New Series, v.4, n.16, p. 386-405, nov. 1937.
- COASE, R.** The New Institutional Economics. *The American Economic Review*, v.88, n.2, p. 72-74, mai., 1998.
- DEQUECH, D.** The Demarcation between the "Old" and the "New" Institutional Economics: recent complications. *Journal of Economic Issues*, vol.XXXVI, n.2, June, 2002.
- DUAYER, M.; MEDEIROS, J. L.; PAINCEIRA, J. P.** Desventuras Filosóficas na Ciência Econômica (Naturalização da Sociedade do Capital e Relativismo Ontológico). In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLITICA, Fortaleza, 2000.
- FILHO, N. A.; CORRÊA, V. P.** A CEPAL ainda é uma escola de pensamento? *Revista de Economia Contemporânea*, v.15, n.1, p. 92-111, jan.-abr., 2011.
- FRIEDMAN, M.** A Metodologia da Economia Positiva. *Edições Multiplic*, v.1, n.3, p. 163-200, fev., 1981 [1953].
- GALA, P.** A Teoria Institucional de Douglass North. *Revista de Economia Política*, v.23, n.2 (90), abr.-jun., p. 89-105, 2003.
- HAMILTON, W. H.** The Institutional Approach to Economic Theory. *American Economic Review*, v. 9, n. 1, p. 309-318, mar. 1919.
- HODGSON, G.** O que são instituições? In: SALLES, A. O. T.; PESSALI, H. F.; FERNÁNDEZ, R. G. *Economia Institucional: fundamentos teóricos e históricos*. São Paulo: Unesp, 2017.
- KUHN, T. S.** *A Estrutura das Revoluções Científicas*. 7. ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 2003.
- LAWSON, T.** *Economics and Reality*. London: Routledge, 1997.
- LIMA, H. & SILVA, R.** Dependência Econômica sob a Hegemonia do Capital Financeiro. Tese de Doutorado, UNICAMP, 2013.
- MORGAN, L. H.** *Ancient Society*. New Delhi: Isha Books, 2013 [1877].
- NORTH, D.** *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton, 1981.
- NORTH, D.** *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- RUTHERFORD, M.** *Institutions in economics: the old and the new institutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- RUTHERFORD, M.** Science and social control: the institutionalist movement in American economics, 1918-1947. *Erasmus Journal for Philosophy and Economics*, v.3, n.2, p.47-71, 2010.
- SALLES, A. O. T.; PESSALI, H. F.; FERNÁNDEZ, R. G.** (orgs.) *Economia Institucional: fundamentos teóricos e históricos*. São Paulo: Editora Unesp, 2017.
- SANTOS, T. dos.** *A Teoria da Dependência: balanço e perspectivas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
- WILLAMSON, J.** A Short History of the Washington Consensus. In: FROM THE WASHINGTON CONSENSUS TOWARDS A NEW GLOBAL GOVERNANCE, Barcelona, September 24-25, 2004.



Actores, coaliciones y cambio institucional: la política social ante la reversión conservadora en Argentina y Brasil

Actors, coalitions and institutional change: conservative shift and social policies in Argentina and Brazil

Flavio Gaitán*

Resumen

El artículo se propone analizar los cambios en las variedades de capitalismo de bienestar de Argentina y Brasil en el contexto de la transición política representada por la llegada al gobierno de coaliciones conservadoras, por medio de elecciones, en Argentina y a través de un irregular proceso de juicio político contra la presidenta Roussef, en el Brasil. El artículo analiza específicamente las políticas de seguridad social, las transferencias no condicionadas dirigidas a los "outsiders" y la regulación del mercado de trabajo. Por un lado, se presentan los cambios en las políticas públicas. Por otro, utilizando un marco teórico referenciado en las coaliciones, comunidades epistémicas y cambio institucional, buscamos entender las fuerzas dinámicas detrás de los cambios operados en materia de protección social.

Palavras-chave: Políticas sociales, bienestar, seguridad social.

Abstract

The article aims to analyze the changes and continuities in the varieties of welfare capitalism in Argentina and Brazil, in the context of the political transition represented by the arrival of conservative coalitions. by the government, through elections, in Argentina and through an irregular trial process politician against President Roussef, in Brazil. The article specifically analyzes social security policies, unconditional transfers directed to outsiders and labor market regulation. On the one hand, changes in public policies are presented. On the other, using a theoretical framework referenced in coalitions, epistemic communities and institutional change, we seek to understand the dynamic forces behind the changes in social protection.

Keywords: social policies, welfare, social security.

* Profesor adjunto de la UNILA, Universidade Federal da Integração Latino-americana. Investigador del INCT-PPED, Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. E-mail: flavio.gaitan@unila.edu.br.

INTRODUCCIÓN

Luego de más de una década en que Argentina y Brasil, como otros países de la región, fueron gobernadas por coaliciones orientadas por ideas proclives a la intervención del Estado en la economía y la sociedad, ambos países han atravesado una transición en sus regímenes políticos representada por la llegada al poder de gobiernos ortodoxos; en Brasil, inicialmente con la irregular alternancia institucional que desplazó al Partido de los Trabajadores del poder (2016) y con la reciente elección de Jair Bolsonaro como presidente, en Argentina con la elección, por primera vez desde la reforma electoral de 1912, de un presidente liberal, que no pertenece a ninguno de los partidos tradicionales (PJ/UCR).

Teniendo en cuenta la mencionada transición política, el artículo se propone analizar los cambios en ambas variedades de capitalismo de bienestar, analizando, específicamente, las políticas de seguridad social, las transferencias no condicionadas dirigidas a los “outsiders” y la regulación del mercado de trabajo. Por un lado, se presentan los cambios en las políticas públicas. Por otro, utilizando un marco teórico referenciado en las coaliciones, comunidades epistémicas y cambio institucional, buscamos entender las fuerzas dinámicas detrás de los cambios operados en materia de protección social.

El artículo parte de considerar, siguiendo parte de la literatura sobre bienestar comparado (Wilensky, 1975; Arretche, 1995; Franco, 19960), la complementariedad entre regímenes productivos (Mercado) y variedades de capitalismo de bienestar. Las diferentes vertientes analíticas sobre bienestar en América Latina destacan la amplia heterogeneidad entre países y contextos (Cantú, 2016; Barba, 2003; Martínez Franzoni, 2007; Barba & Lamelí, 2013; Lanzara & Cantú, 2016), pese a lo cual se encuentran elementos en común: i. El empleo como una de las principales variables para analizar el bienestar en la región. Los mercados de trabajo de América Latina están definidos por el fenómeno denominado por Pinto (1970) dualidad o heterogeneidad estructural, relacionado con los ritmos diferenciales y no convergentes de productividad del trabajo.

Contradiendo los postulados de la teoría de la modernización, la transición rural urbana no se expresó en una capacidad de creación de empleos formales. Teniendo en cuenta que los sistemas de protección tendieron a estar basados en el empleo formal, la dualidad económica genera desprotección para amplios sectores de trabajadores informales. La heterogeneidad estructural es producto del carácter de los mercados de América Latina que, con escasas excepciones, tienen un carácter de economías primario-exportadoras, con escaso desarrollo industrial y un sector de servicios rezagado. Las variedades de capitalismo dependiente de América Latina se caracterizan por la amplitud de la economía informal y la incapacidad o desinterés de crear empleo formal y, iii. Teniendo en cuenta la caracterización de bienestar como la combinación de Estados, mercados y familias para enfrentar los riesgos sociales y el

carácter de las variedades de capitalismo de América Latina que generan y reproducen la heterogeneidad estructural, el sector público acabar siendo el factor estratégico para la generación de condiciones de bienestar.

ACTORES, COALICIONES Y VARIEDADES DE BIENESTAR

El Estado del arte sobre bienestar, en particular en los países de América Latina, puede ser clasificado en función de las variables explicativas sobre el momento de origen y consolidación de las políticas de protección social: i) la etapa de expansión y consolidación, desde el siglo XIX y hasta los años 1980; ii) el periodo de reformas neoliberales entre los años 1980 y 1990 y, iii) la fase de expansión segmentada desde finales de los años 1990 hasta el presente (Antía, 2018). En esta sección, nos centramos en los factores explicativos de la tercera fase, cuya característica distintiva es la inclusión de los “outsiders” (Garay, 2016), para lo cual se han desplegado, en la mayoría de los países de la región, dos mecanismos principales: pensiones no contributivas y transferencias monetarias condicionadas. La literatura que explica dichos cambios tiende a destacar diferentes factores.

Un conjunto de trabajos recupera la importancia de las presiones externas, de diferentes fuerzas. Algunos autores destacan la difusión de políticas, afirmando que las administraciones (nacionales o subnacionales) tienden a adoptar políticas públicas que han sido exitosas en otros contextos (Borges Sugiyama, 2011; Weyland, 2006). En este sentido, la capacidad de *expertise* de las organizaciones internacionales suele ser identificado como un factor relevante al momento de explicar la amplia adopción de este tipo de programa en diferentes países (Desai, 2007). Una explicación alternativa enfatiza los efectos positivos del boom de *commodities* y el contexto externo sobre las posibilidades de implementar políticas de redistribución (Rossi, 2015). Por último, las presiones derivadas de la globalización (Seguro Ubierno, 2007).

Una segunda vertiente explicativa explora la importancia de la democracia para a redistribución (Segura Ubierno, 2007; Mares & Carnes, 2009). Así, los autores resaltan el rol de la democracia en dar forma a la arena política y la incorporación de demandas sociales (Haggard & Kaufman, 2008), la relación entre democracia y provisión de servicios sociales (Pribble, Huber & Stephens, 2009), el aumento en el gasto social desde la transición democrática (Hanlon, Barrientos & Hulme, 2010) y, de modo particular, la importancia de la democracia para aumentar la competencia electoral y la capacidad de los actores para influir las políticas (Dion, 2009).

La mayor competencia electoral es recuperada como un elemento central para explicar la expansión de las políticas sociales, al menos en dos sentidos. En primer lugar, se le asigna una importancia estratégica a apoyo electoral derivado de la expansión de las políticas. Diferentes autores afirman que existe una relación directamente proporcional entre mayor competencia electoral y tendencia de los partidos a crear o ampliar programas sociales (Garay, 2016; Desai, 2007; Hanlon, Barrientos & Hulme,

2010). De hecho, diferentes estudios examinan la asociación entre protección social a los *outsiders* y apoyo electoral. En algún sentido, la expansión de las políticas sociales es considerada un instrumento para ganar elecciones o conservar apoyo político. En segundo lugar, apoyo político a través de la movilización popular. Etchemendy (2017) encuentra diferentes tipos de alineamiento político entre gobiernos, sindicatos y movimientos sociales en los países de América Latina. Garay (2016, p. 24-25) señala que “incumbents expanded social policy when faced with high levels of electoral competition for the vote of outsiders and/or with large-scale social mobilization ...”.

La idea de que existe una relación entre expansión de las políticas sociales y mayor competencia electoral se relaciona, al menos parcialmente, con la visión de los partidos políticos como organizaciones cuyo principal objetivo es ganar elecciones. Sin embargo, otras explicaciones resaltan que no se trata apenas de mayor apoyo electoral o de movilización. En ese sentido, señalan el papel de las ideas. Los funcionarios (*policymakers*) formulan e implementan políticas públicas no solo en la busca de incentivos o recompensas políticas sino, también, por compromisos con ciertas ideas (Borges Nagayama, 2012). En este sentido, las creencias e ideologías deben ser tenidas en cuenta como factor explicativo.

Las categorías de actores que forman parte del ciclo de políticas de expansión de la protección social son consideradas desde diferentes perspectivas. Un grupo de analistas se centra en los tipos de actores políticos, en particular, los movimientos sociales y su capacidad de interpelación al poder político (Garay, 2016; Etchemendy, 2017), el papel de los sectores populares (Pribble 2013), las elites (Figueira, 2005), los líderes políticos (Desai, 2007; Boschi & Gaitán, 2016) y la burocracia (IPEA, 2015). También es considerada la naturaleza de los partidos políticos (Pribble, 2013). En este sentido, un grupo de autores reconoce la importancia de los gobiernos de izquierda o centro-izquierda (Huber & Stephens, 2012; Pribble 2013). Desde esta perspectiva, las coaliciones de clase dan forma a diferentes variedades de medidas de protección social (Holland & Schneider, 2016).

Así, la competencia electoral explica, hasta un punto, la expansión de la política social, pero no contribuye a entender la variedad de objetivos, programas y recursos. Las ideas deben ser tenidas en cuenta. Para explicar su importancia sobre las políticas públicas, se han formulado diferentes modelos teóricos que buscan entender por qué los gobiernos adoptan una política en detrimento de otras, como *agenda setting*, *advocacy coalitions* and *policy arenas*. Tanto el modelo de coaliciones de defensa y de arenas de política reconocen la importancia del nivel ideacional, afirmando que las ideas impactan sobre las políticas públicas (Hall, 1992; Weir, 1992; Boschi and Gaitán, 2016; Haas, 1992,) por diferentes razones. La explicación es simple: los actores portan ideas que se plasma en políticas.

Considerando esta breve discusión teórica, adoptamos como hipótesis de trabajo las siguientes hipótesis: 1. En un contexto de mayor competencia electoral, aumentan los incentivos para incrementar las políticas de protección social. Esto sucede porque

los líderes políticos en posición de gobierno tienden a priorizar la protección social para lograr fidelidad electoral (Garay, 2016, Dion, 2009). Esta situación se puede dar en diferentes niveles de gobierno (Niedzwiecki, 2016). La mayor competencia electoral facilita la expansión de las políticas pero no explica la variación de políticas en diferentes contextos. A pesar de la mayor competencia electoral, los programas sociales expresa una amplia variación en población protegida, mecanismos, objetivos y recursos. Así, 2. La variación en las formas de protección social se explica por la presencia de coaliciones ideacionales que portan innovaciones en el contexto de coyunturas críticas. En nuestra perspectiva, las diferentes respuestas en material de protección social es resultado de presiones que pueden resultar de los movimientos sociales (Garay, 2016), partidos políticos (Dion, 2009) o la ideología de los actores estratégicos (Huber & Stephans, 2012). Asumimos que no se trata apenas de presiones populares o de incorporación de actores de movimientos sociales en el aparato administrativo del Estado. Es necesario crear coaliciones de ideas para impulsar ciertas políticas en detrimento de otras.

METODOLOGÍA Y SELECCIÓN DE CASOS

Este trabajo consiste en un estudio cualitativo de N pequeña. Como afirman King, Keohane & Verba (1994: 139) en estudios cualitativos "(...) la selección (de casos) debe ser realizada de modo intencional, consistente con los objetivos de investigación y las estrategias". Para seleccionar los casos, se ha adoptado la estrategia de casos más similares (Przeworski & Teune, 1970), que considera que los casos seleccionados deben asumir valores similares en un conjunto de variables consideradas constantes, encontrando al menos una diferencia significativa en la variable explicativa. Esta estrategia tiene el mérito de reducir el número de variables relevantes para encontrar una explicación al fenómeno de interés. En nuestra perspectiva, como deriva de la sección anterior, las diferencias en la adopción de programas se relacionan con las coaliciones ideacionales. Para poder someter a prueba la hipótesis adoptamos el método histórico comparada, que busca explicar las causas y consecuencias históricas focalizando en la observación de procesos (Mahoney, 2012). Así, otorga importancia explicativa a "(las) causas-de efectos; (tratando de) explicar por qué ciertas causas tienen resultados específicos" (Mahoney, 2010: 132).

CAMBIOS Y RUPTURAS EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN ARGENTINA

Argentina conformó su sistema de protección social a lo largo de un período que comienza en el siglo XIX con el establecimiento de la obligatoriedad de la educación y se extiende con fuerza desde comienzos del siglo XX con la creación de diferentes cajas de seguridad social para diferentes categorías ocupacionales y legislación social

que regulaba las condiciones de empleo, ampliando la cobertura durante la posguerra con la unificación de las cajas, la creación del sistema asignaciones familiares y un avance en la formalización de la relación de trabajo, entre otros elementos. El modelo de protección se basaba, básicamente, en la figura de hombre trabajador formal. Se consolidó una asociación entre empleo y seguro social, por diferentes categorías ocupacionales, con un fuerte sesgo de fragmentación de beneficios. Al mismo tiempo, algunas prestaciones asistenciales para las personas vulnerables. En la medida que entre la salida de la crisis de los años treinta y hasta comienzo de los años sesenta, el país contó con bajo desempleo, esa particular combinación permitió una ampliación de la cobertura formal y una situación próxima a un Estado de bienestar informal (como definido por Barrientos, 2004).

El periodo iniciado durante la dictadura militar y consolidado durante la administración Justicialista de Carlos Menem (1989-2001) representó una ruptura con la modalidad de capitalismo estado-céntrica protegida. Las reformas ortodoxas adoptadas por el período modificaron las bases de funcionamiento de la economía y generaron un aumento significativo del desempleo. En materia de políticas sociales y laborales se produjeron profundas reformas tendientes a la flexibilización y la adopción de políticas subsidiarias y residuales. La lógica subsidiaria se asentó en un esquema "Estado para pobres, mercado para quienes pudieran pagar". Las diferentes medidas representaron una ruptura de los pilares de la protección social que se fue construyendo a lo largo del siglo XX, llegando a su punto culmine en la segunda posguerra¹.

Durante la primera década del siglo XXI se avanzará en la conformación de un sistema de protección que busca igualar los derechos de los trabajadores formales a las protecciones de existentes para los trabajadores formales en ese sentido a través de los grandes mecanismos los programas de transferencias condicionadas y la expansión de las jubilaciones ex post se produjo una ampliación de derechos para los sectores históricamente marginados.

A partir de 2002 se revierte parte del legado neoliberal, con la adopción de una serie de medidas, en tres frentes: políticas condicionadas, expansión de la protección a los adultos mayores con un camino alternativo al de las pensiones no contributivas y re-regulación de las relaciones laborales. Inicialmente con el programa de Plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados, implementado durante la crisis de 2002.

La recuperación económica y la lógica de "inserción por el empleo" llevaron a la coalición gobernante a modificar el Plan Jefes, iniciando un traspaso hacia otros programas sociales o hacia estrategias de capacitación laboral. A inicios del 2006 el MTEySS puso en marcha el *Seguro de Capacitación y Empleo* (SCyE; creado en octubre de 2004 por Decreto 1506) para facilitar la reorientación del Programa Jefes y Jefas de Hogar. Se trataba de un seguro de base no contributiva destinado a personas desocupadas, en particular los beneficiarios del PJJH. Esta transición implicó un incremento de la asignación mensual del PJJH (a 225 pesos -un poco más de

50 dólares estadounidenses de ese período), es de duración limitada, estableciendo una permanencia máxima de dos años, aunque contó con dos ventajas en relación a otros programas: por un lado, el período fue considerado como activo para el cómputo de la jubilación de los beneficiarios; por otro lado, la percepción no era incompatible con un trabajo formal, lo que no desincentivó el potencial ingreso al mercado formal de empleo por parte de los beneficiarios. El Seguro de Capacitación y Empleo se fundamentaba en la necesidad de fortalecer la actual Red de Oficinas de Empleo Municipales²; el desarrollo de las calificaciones de la población trabajadora a través de procesos de certificación de competencias laborales y la promoción de una oferta de formación profesional de calidad; y el desarrollo de un conjunto de herramientas para la promoción del empleo y la inserción laboral con base local o territorial.

Desde el año 2005 y bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, se puso en marcha el Programa *“Familias por la inclusión social”*, cuyo objetivo fundamental residía en promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad o riesgo social desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades (MDS, 2005). El Plan incorporaba a los antiguos beneficiarios del Plan Jefas y Jefes mediante traspaso voluntario y consistía en la entrega de una prestación monetaria a las familias por cada niño menor de 19 años y por embarazada, cuya depositaria y titular es la madre. El monto era calculado en proporción al tamaño de la familia a partir de un mínimo de 100 pesos (unos treinta dólares del momento) mensuales por hijo o mujer embarazada y 25 pesos por cada hijo adicional, hasta un máximo de 5 hijos y de 200 pesos por familia. Como contrapartida, la madre o mujer responsable debía comprometerse a demostrar contraprestaciones de salud y educación³.

En materia previsional, la Ley 26.425 creó el Sistema Integrado Previsional Argentino, eliminando el régimen de capitalización individual y fortaleciendo los recursos públicos a partir de la creación del Fondo de Garantía de Solidaridad, compuesto por una combinación de aportes de los trabajadores y los empresarios y contribuciones tributarias generales⁴, aumentó significativamente en los últimos años, pasando de menos de cien mil millones de pesos a más de quinientos mil millones en 7 años⁵. Por otro lado, fue aprobada por Ley 25.994 una moratoria, el Plan de Inclusión Previsional, para integrar al sistema a aquellos trabajadores que no contaban con los años de aporte exigidos por Ley (60 años las mujeres, 65 los hombres) o que, teniendo aportes, pero no la edad mínima requerida, no podían acceder a un beneficio. Durante el período laboral, de alto aumento del desempleo, los requisitos mínimos para acceder a una jubilación habían aumentado severamente, pasando de 10 a 30 años. La combinación de alto desempleo, privatización del sistema de administración de los fondos previsionales y de mayores requisitos implicó la exclusión de una importante parte de la población del beneficio previsional. Con el sistema de moratoria, que posibilitó el pago en cuotas para aquellos sin ningún tipo de aportes o con aportes insuficientes, representó una solución original que amplió la cobertura de jubilación de los adultos mayores. Las altas pasaron de 22.000 en 2005 a 640.000 en 2006,

1.050.000 en 2007, 290.000 en 2008 y 310.000 en 2009, superando los 2 millones de nuevos beneficiarios (ANSES, 2010). En 2014 hubo una segunda moratoria, que sumó casi medio millón de nuevos beneficiarios, llevando la cobertura al 95,8% de los adultos mayores.

En materia de empleo, el modelo implementado a partir de 2003 declaró prioritario una nueva concepción del trabajo como articulador entre la esfera económica y social, como base de la cohesión, como fuente de dignidad y como factor constitutivo de la ciudadanía (Novick y Tomada, 2007). Este proceso fue posible por el contexto internacional favorable, por la implementación de políticas heterodoxas en lo económico y por el papel activo del Estado en la coordinación y orientación económica. Una serie de cambios merecen ser destacados. En primer lugar, se promovió la negociación colectiva, reactivando el Consejo del Salario, paralizado durante el período neoliberal. De hecho, las negociaciones pasando de 348 convenios que alcanzaron a 1,2 millón de trabajadores en 2004 a 1964 convenios que protegieron a 4,3 millones de asalariado.⁶ Se derogó la Reforma Laboral aprobada en el año 2000 durante la Administración de la Alianza y se sancionaron normas limitando la amplia desregulación de las relaciones laborales: la Ley 25.520 limitó el a 3 meses el período de prueba; la Ley 26.476 estableció un régimen de regularización del empleo no registrado; la Ley 18.441 equiparó la jornada de trabajo de los trabajadores rurales al resto de las actividades (8 horas diarias y 48 semanales). El restablecimiento de las paritarias, la caída del desempleo (pasó de 20,5% en 2003 a 7,3% en 2008, a pesar de que la PEA aumentó significativamente) y la postura de la coalición de gobierno generaron un aumento continuo del salario mínimo, el cual había estado fijo durante el período neoliberal. Medido en pesos corrientes fue de 450 en 2004, 630 en 2005, 800 en 2006, 980 en 2007, 1240 en 2008, 1440 en 2009, 1740 en 2010, 2300 en 2011, 2670 en 2012, 3300 en 2013⁷.

En noviembre de 2009, un mes más tarde de la derrota de la coalición gobernante en la provincia de Buenos Aires (y, particularmente, en un espacio considerado “propio” como es el segundo cordón del Conurbano⁸) fue implementado, por medio del Decreto de Necesidad y Urgencia 1602/09 del Poder Ejecutivo Nacional la *“Asignación Universal por Hijo para Protección Social”*⁹. La medida está destinada “a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal” (Decreto 1602/09).

La AUH consiste en una transferencia monetaria mensual, no retributiva, por hijo – hasta un máximo de 5 hijos – a padres o madres que tengan a cargo hijos menores de 18 años. Los beneficiarios deben ser argentinos nativos o naturalizados con una residencia legal en el país mínima de tres años, no estar percibiendo otra asignación familiar y pertenecer a hogares donde los padres sean desocupados, monotributistas sociales¹⁰, trabajadores no registrados o del servicio doméstico y perciban un ingreso

por debajo del Salario Mínimo Vital y Móvil. El programa tiene la particularidad de que el veinte por ciento del monto del beneficio es pago una vez al año, luego de ser comprobados las condicionalidades de asistencia escolar y cumplimiento del calendario de vacunas obligatorio. El objetivo principal del programa es equiparar el ingreso de los niños cuyos padres no están incorporados al mercado de trabajo formal, con los de los niños cuyos padres, por estar empleados formalmente, reciben las sumas correspondientes establecidas por el Régimen contributivo de Asignaciones Familiares regulado por Ley 24.714 (Arcidiácono, 2016).

En agosto del mismo año se anunció el “Programa de Ingreso Social con Trabajo” (“Argentina Trabaja”), el cual declaraba como principal objetivo la promoción del desarrollo económico y la inclusión social, buscando crear nuevos puestos de trabajo genuinos, con “igualdad de oportunidades”, apuntalando el trabajo organizado y comunitario e incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores. El plan, creado por Decreto 1067/09 (Resolución 3182 del MDS) está destinado exclusivamente a quienes no tienen empleo ni tampoco ningún tipo de subsidio directo del Estado (excepción hecha de la AUH, que es compatible con este programa). El mecanismo para poder ser beneficiario es formar parte de una cooperativa de trabajo, que realizan tareas bajo la coordinación de un Ente Ejecutor que puede ser tanto un municipio, una provincia o el organismo público que articula con cooperativas, el INAES. El Plan y el presupuesto asignado fueron ampliados progresivamente, pasando en un breve espacio de tiempo de una estimativa inicial de 70.000 beneficiarios a poco menos de 200.000. También en 2009 fue relanzado el REPRO, el Programa de Recuperación Productiva, creado por la Resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social N° 481/02 en el marco de la Emergencia Ocupacional Nacional y que volvió a tomar fuerza en 2009, con el telón de fondo de la crisis capitalista del centro económico, con sucesivas prórrogas de vigencia progresivamente, pasando en un breve espacio de tiempo de una estimativa inicial de 70.000 beneficiarios a poco menos de 200.000.

CENTRALIDAD DEL MERCADO Y POLÍTICAS COMPENSATORIAS

La coalición Cambiemos llevó a cabo una política de “normalización” de las variables económicas, implementando una serie de reformas (apertura comercial, liberalización del mercado de cambios, equiparación de las tarifas públicas a valores del mercado, devaluación de la moneda) que tuvieron impacto sobre los niveles de actividad económica, el costo de vida y el desempleo. Elementos que deben ser tenidos en cuenta para analizar la orientación de las políticas sociales y su influencia sobre la variedad de capitalismo de bienestar.

A poco de comenzar la gestión, el gobierno implementó una política que se denominó reparación histórica para los jubilados y jubiladas por medio del cual creó un programa voluntario para que adhieran todos aquellos que estuvieran llevando

adelante juicios contra la ANSES por cálculos erróneos de sus haberes. La norma 27260/16 buscaba así poner fin a un problema histórico del sistema de seguridad social argentino, caracterizado por la alta litigidad previsional, a la que la norma considera en emergencia. En segundo lugar, se creó una pensión no contributiva, denominada Prestación Básica Universal (PBU). Según consta en la página de internet de la ANSES, se trata de una asignación no contributiva vitalicia y que busca incluir a los adultos que tenga 65 años o más que no cuenten con ningún ingreso. Entre los requisitos para que las personas puedan acceder a la pensión universal se encuentran no ser titular de ningún otro programa social (tanto de carácter contributivo como no Contributivo) y ser argentino o residente con 20 años o naturalizado con 10 años de residencia.

La PUAM representa el 80% de la jubilación mínima y no es heredable, estableciendo una distinción entre jubilados y pensionados y beneficiarios de la PUAM. A pesar de que su impacto es limitado, teniendo en cuenta que las moratorias llevaron la cobertura previsional al 97% de los adultos en edad de jubilarse, impone una lógica asistencial y contribuye a la segmentación de derechos. Con esta medida, el gobierno se aleja de la práctica de moratoria, que reconoce el trabajo informal y doméstico y equipara los derechos de trabajadores formales e informales y aproxima la política de seguridad social orientada a los “outsiders” a la lógica focalizada y asistencialista que predomina en un amplio conjunto de países de la región que otorgan pensiones no contributivas. En ese sentido, este año fue introducida la obligatoriedad de realizar una evaluación socio-económica.

En tercer lugar, el gobierno promovió una reforma previsional, sancionada en la ley 27426/17 y promulgadas por el PEN 1096/17, que modifican la herencia del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIPA) creado durante la administración de la presidenta Fernández. La norma, aprobada en un clima de hostilidad y fuertes críticas de sectores de la oposición, modifica el cálculo de los aumentos establecidos en el artículo 32 de la ley 24.241/09. La normativa aprobada en 2009 establecía que debía llevarse a cabo una movilidad de los haberes jubilatorios dos veces por año, resultado de la combinación de un índice de aumentos de los salarios y otro de ingresos de la ANSES. Con la reforma promovida por el presidente Macri la movilidad pasa a estar relacionada con un índice combinado de la inflación (Índice precios al consumidor que elabora el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) y un índice que surge de la remuneración imponible media de los trabajadores estables (denominado RIPTE). La fórmula, contemplada en el anexo de la normativa aprobada, divide el peso en 70% para el promedio del aumento de precios y 30% para el aumento de las remuneraciones. Al mismo tiempo, establece que en lugar de dos aumentos anuales pasarán a ser cuatro, en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año. Además, se garantiza a los jubilados y pensionados que completaron 30 años o más de servicios con aportes (sin adherir a moratorias previsionales) un cobro extra que permita alcanzar en un 82% el valor del Salario Mínimo Vital y Móvil.¹¹. Aprobada

y reglamentada a finales de 2017, la norma comenzó efectivamente a ser aplicada en marzo de 2018¹².

Por último, el Ministerio de Desarrollo Social intentó avanzar en la eliminación de pensiones no contributivas contempladas por Ley. El sistema de protección social argentino incluye las pensiones no contributivas reguladas por ley y que contempla a madres con siete hijos y personas de 70 años o más y discapacitados. Esgrimiendo una narrativa de transparencia y un supuesto uso indebido del sistema de pensiones, el gobierno aplicó el Decreto 432/97 y dio de baja 170 mil pensiones. En un segundo momento, apeló el fallo de la Justicia que lo intimaba a restablecerlas.

En materia de asignaciones familiares, continua la fragmentación entre programas dirigidos a hijos de trabajadores formales y aquellos orientados a hijos de informales. Pese a esto, el gobierno amplió la cobertura de la asignación universal por hijo de manera de poder incluir a los hijos de cuentapropistas, en particular aquellos de menores ingresos, que no estaban contemplados en el monotributo social. Con esta medida, se produjo un aumento en el número de niñas/os contemplados. Por otro lado, la Ley de movilidad generó aumentos en el haber de los montos, aunque inferiores a la inflación¹³.

Los planes de empleo autogestionado y cooperativo pasaron por una primera etapa en la que fueron reorientados hacia la capacitación y el apoyo a la reinserción laboral, aumentando el control sobre la eficiencia y focalización del gasto en los sectores más vulnerables y un corrimiento del papel de las cooperativas (Programa de Inclusión Social con Trabajo, Argentina Trabaja) y la formación integral y el énfasis en actividades sociales y comunitarias (Ellas Hacen). De todos modos, el programa aumentó en número de 107 mil en diciembre de 2015, 175 en diciembre de 2017, en parte por la sanción de la Ley de Emergencia Social.

En un segundo momento, en febrero de 2018 el gobierno avanzó en una reconfiguración del programa, estableciendo el traspaso de los beneficiarios del *Argentina Trabaja* y el *Ellas Hacen* al recién creado programa *Hacemos Futuro*, con el supuesto interés de brindar autonomía de la persona, centrándose en la idea de “terminalidad educativa” y “educación integral”. El traspaso y la idea declarada de potenciar la “autonomía” representaba, al mismo tiempo, el menor espacio de participación de las cooperativas de trabajadoras y trabajadores desempleados en la gestión de los programa, avanzando en una lógica de “individualización” de la protección. El traspaso de los programas *Argentina Trabaja* y *Ellas Hacen* al recién creado programa *Hacemos Futuro* fue producto de un supuesto análisis por parte de los funcionarios de gobierno. El programa, de acuerdo a los considerandos de la Resolución 151/2018 se centra en la población vulnerable con el objetivo de posibilitar la “terminalidad educativa y formación integral”. Al mismo tiempo, avanza sobre el control de los beneficiarios (encuestas socio-educativas, presentación de certificados que acrediten la participación en cursos y capacitación, Por otro lado, desinterés por las

prácticas de las cooperativas (que no funcionaran no es justificativa). Las cooperativas dejan de ser un requisito. Las organizaciones dejan de gestionar los planes.

La ambigüedad del gobierno consiste en que, al tiempo que reorganiza el programa, se enmarca en una negociación con las organizaciones sociales demandantes de una Ley que declarase la emergencia social, que crease un millón de puestos de trabajo, un aumento en las asignaciones y el establecimiento de un salario anual complementario. Producto de una fuerte disputa entre las organizaciones del campo social (en particular las organizaciones de trabajadores desocupados) y sectores del oficialismo, el gobierno cedió a las demandas sociales y la norma fue aprobada en Diciembre de 2016 y promulgada en febrero de 2017, asignando un presupuesto de 25 mil millones de pesos para la emergencia y creando una serie de innovaciones institucionales: i. El Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario (CEPSSC), con una función equivalente a la de una paritaria de social de los sectores informales, conformado un/a representante del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación¹⁴, un/a representante del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y tres representantes de organizaciones sociales debidamente matriculadas en el Registro de Organizaciones Sociales de la Economía Popular y empresas gestionadas, que fuera creado por la Resolución 32/2016 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; ii. La figura de salario social complementario, estableciendo el valor en 4000 pesos, 50% del salario mínimo de 8060 al momento de la negociación de la Ley, considerando que es la brecha entre la percepción de ingresos de los informales y el salario mínimo y, iii. El Registro de Trabajadores de la Economía Popular (RENATREP), con la intención de avanzar en un traspaso de planes sociales al pago de un salario social complementario, otorgando carácter de trabajadores de la economía popular a trabajadores desocupados e informales.

A pesar de que, por interés propia o empujado por la presión de las organizaciones sociales, el gobierno no generó grandes cambios en materia de políticas sociales, sin ser original, mantuvo los programas pero implementó cambios empujando la esencia hacia el mercado, la empleabilidad y la capacitación. El gasto en prestaciones sociales aumentó (sobre el gasto total representó 48,4% en 2016, 56,4% en 2017 y 60,8% en 2018) pero su efecto se ve socavado por los indicadores del mercado de empleo y la distribución primaria del ingreso. Aumentó el desempleo (de 9,1% en el primer trimestre de 2018 a 10,1% el primer trimestre de 2019), en forma concomitante a una caída en la tasa de actividad y la tasa de empleo¹⁵. También aumentó el subempleo (9,8% en 2018 a 11,8% en 2019).

El impacto del desempleo y el subempleo se vio potenciado por una serie de políticas del gabinete. En primer lugar, la decisión de limitar las paritarias a un ritmo sensiblemente inferior al de la inflación pasada. De hecho, la intervención del Ministerio de Trabajo buscó que los aumentos no excedieron el 25% anual, en un año en que la inflación llegó al 40%. Esta estrategia es funcional a la retórica oficial que busca disciplinar a los trabajadores, para alcanzar relaciones laborales pacíficas

(“no poner palos en la rueda”, en palabras del presidente). De hecho, el propio titular del Ejecutivo se enredó en una discusión pública con abogados laboristas y sindicalistas por su apelo a “terminar con la industria del juicio”¹⁶, respaldada por el empresariado¹⁷. La retórica y decisiones oficiales expresan la visión de asociar salarios a costo laboral, en una estrategia que se aproxima a la filosofía neoliberal de considerar las relaciones laborales como un tema “privado” entre empleador y empleado. En ese sentido se ubican las estrategias de avanzar en acuerdos salariales ajustados por “productividad”, un camino adoptado por economías con modelos ortodoxos como México.

En segundo lugar, la quita de los subsidios al transporte y los servicios públicos. Estos aumentos, llevados a cabo por decreto y sin la realización de las audiencias públicas contempladas por Ley, fijaron un “tope” de 400% para los servicios residenciales y 500% para las industrias, una vez que los aumentos iniciales, superiores a esos montos, llevara a la judicialización del proceso. Los aumentos impactaron especialmente en los sectores populares.

En tercer lugar, la inflación, en especial de alimentos¹⁸. En Argentina, hay una serie de características que implican que variaciones en la política cambiaria impacten en el precio de los alimentos. Por un lado, el país exporta alimentos que consume, lo que genera que, ante la apertura de exportaciones y la eliminación de las retenciones, se acabe “importando inflación”. Por otro lado, la estructura económica oligopolizada combinada con una actitud supuestamente “defensiva” de un empresariado rentista dificulta bajas los precios de los productos de consumo.

En cuarto lugar, un formato de políticas sociales que parece más cercano a la visión asistencialista que a un enfoque de derechos, agravada por “problemas de gestión”¹⁹. A pesar que no se han desactivado los pilares de políticas, la narrativa se basa en la asistencia como paliativo frente a una situación de desempleo entendida como anómala y transitoria²⁰.

POLÍTICAS SOCIALES DURANTE EL PERÍODO POST-NEOLIBERAL EN BRASIL

Diversos autores afirman que en el Brasil las políticas sociales han estado, en gran medida, relacionadas de modo subalterno a los proyectos de desarrollo económico (Vasconcelos, 2016; Draibe, 1993). Los derechos de ciudadanía social se enmarcaban dentro de la figura definida por Santos (1979) como ciudadanía regulada, en referencia a un padrón de acceso a derechos directamente dependiente de la inserción en el mercado de trabajo, con protección diferencial en virtud de las categorías ocupacionales (Bichir, 2016). Existe un relativo consenso en identificar al proceso de reforma constitucional de 1988 como la piedra basal del sistema de protección social del Brasil democrático. LA Constitución estableció un capítulo específico para los derechos sociales (salud, asistencia, previsión social, educación y derecho a la vivienda). En ese sentido, se consolidó un segundo movimiento de transición. La

dictadura militar estableció un padrón de políticas de carácter regresivo (Draibe, 1993); el período democrático consolidó, lenta, paulatina y constantemente un proceso de universalización de derechos (Bichir, 2016).

Las políticas de protección se ampliaron desde la sanción de la Constitución Federal de 1988 y de leyes reglamentarias de medidas establecidas en la Carta Magna, creciendo particularmente a partir de 2002, desde la llegada al poder de la coalición liderada por el Partido de los Trabajadores y la adopción de una serie de políticas y de reformas institucionales (creación del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, implementación de consejos de participación, Registro único de beneficiarios, entre otras). En relación al sistema previsional, el sistema brasileño es de carácter contributivo y afiliación obligatoria, existiendo beneficios de pensión para riesgos de invalidez y fallecimiento, además de otros auxilios relativos a maternidad, desempleo, enfermedad y accidentes de trabajo (Lanzara, 2016). Los niveles de cobertura se encuentran por encima del 80%. En otra orden, garantizada por la Constitución, existen programas de asistencia social que contemplan beneficios para grupos en situación de riesgo, en particular, el Beneficio de Prestación Continuada, una renta para personas mayores de 65 años o con discapacidad, con renta per cápita inferior al 25 % del salario mínimo (Lanzara, 2016).

En materia de asistencia social, inicialmente el presidente Lula anunció el Programa Fome Zero, cuya meta consistía en erradicar el hambre en un período de cuatro años y reducir los niveles de desnutrición hasta 2015. El programa sería luego reemplazado por el Bolsa Familia, creado por Ley no 10.836/2004 y reglamentado por el Decreto 5.209/2004, El programa condensó otros programas existentes, creados durante las administraciones de Fernando Cardoso: Bolsa Escola que era gestionado por el Ministerio de Educación, el Bolsa Alimentación, a cargo de Ministerio de Salud, el Cartão Alimentação y el Auxílio Gas, responsabilidad del Ministerio de Minas y Energía²¹. La unificación de los cuatro programas en el Bolsa Familia buscaba superar problemas de coordinación, superposición de estructuras administrativas y fragmentación en la cobertura poblacional.

Formulado e implementado de manera bastante centralizada desde el gobierno nacional²², con el concurso de los municipios al momento de realizar el registro en el Cadastro de Beneficiarios, el Bolsa Familia²³ llegó a “proteger” más de 13 millones de familias y 52 millones de personas. El programa consiste en una transferencia monetaria condicionada a familias en situación de pobreza, que establece una especie de contratos con los beneficiarios, por el cual se establecen deberes entre los cuales resalta la asistencia escolar (mínimo de 85% hasta los 15 años de edad) y el control sanitario a través de las carteras de vacunación. La transferencia monetaria contempla dos componentes: uno básico, destinado a las familias extremadamente pobres, que en la actualidad es de R\$ 85, otro variable, para familias en situación de pobreza o extrema pobreza, que tengan miembros niños y adolescentes de hasta 15 años, mujeres embarazadas, con valor individual de R\$ 39 y hasta R\$ 195. Si los hijos son

adolescentes de 16 o 17 años, el valor es de R\$ 46 (hasta R\$ 92). El número máximo que una familia puede recibir es de 5 beneficios variables y con un valor máximo, combinando ambos beneficios, de R\$ 372, en un país donde el salario mínimo es de R\$ 937. En los dos primeros años del programa cubría a 6.6 millones de familias y representaba casi un cuarto del gasto del país en seguridad social. En sus primeras fases, las familias en situación de pobreza eran aquellas con renta mensual per cápita entre 60 e 120 R\$ o menores a R\$ 60, considerados indigentes o extremadamente pobres. De importancia en la consolidación del programa se destaca el Cadastro Único de Beneficiarios de Programas Sociales que se ha fortalecido en sus capacidades técnicas con el objetivo de ampliar el número de beneficiarios y aumentar la eficiencia al momento de la selectividad.

Durante la administración de la presidenta Rousseff fueron implementados programas adicionales. La Red Cigüeña, que buscaba ampliar la red de asistencia orientada a las mujeres embarazadas y los niños recién nacidos para reducir la mortalidad materna. Presentado como complemento del programa Bolsa Família declara como objetivo la erradicación de la pobreza extrema, para lo cual se aumenta la renta y acceso a servicios de salud y educación para 16.2 millones de personas de familias cuya renta per cápita es inferior a R\$ 70 por mes.

La dinámica de formación de ciudadanía social comenzó con la Constitución de 1988 y las políticas de estabilidad y se consolidó por el doble movimiento de aumentos de salario mínimo y ampliación de los programas de transferencia condicionada. De hecho, el gasto en transferencia de renta para las familias pasó del 6.8% del total en 2003 a 9% en 2012 (Singer, 2012). Así, entre 2002 y 2008 hubo una caída pronunciada del número de personas en situación de pobreza e indigencia, pasando la primera 36% para 23% (Singer, 2012). La combinación de aumentos de asalario mínimo y expansión de programas sociales de modo de atenuar el carácter focalizado se expresó en una reducción de la desigualdad. De acuerdo al STN, el coeficiente de Gini disminuyó del 0,5942 en 2002 al 0,5227 en 2014". (STN, 2016, p.3). ¿Significa eso que Brasil estaba en un proceso de construcción de un régimen de bienestar? Los reparos, como se mencionó para el caso argentino, se relacionan con la persistencia de núcleos duros de pobreza, alta heterogeneidad estructural, alta dispersión salarial y brechas de infraestructura y gasto social, al que se le agrega, desde el proceso de interrupción institucional, una orientación mercado céntrica de las políticas públicas.

REVERSIÓN CONSERVADORA Y POLÍTICAS SOCIALES EN EL BRASIL

Temer asumió con una agenda proclive a los sectores ortodoxo, implementando medidas liberales con el objetivo de mejorar el clima de negocios, incluyendo liberalización y desregulación económica, contención del gasto público, reforma laboral e intento de reforma previsional.

En materia de gasto público el presidente promovió una medida para limitar los gastos (e inversiones) del Estado durante un período de veinte años²⁴, en una medida que constitucionaliza la austeridad. El propósito sería reducir el gasto primario del gobierno federal del 20% al 12% del PIB entre 2017 e 2036, (Fagnani, 2017). La enmienda parlamentaria, que contó con respaldo de la base que participó del irregular juicio político²⁵ y apenas con la oposición de sectores de izquierda²⁶, promulgada el 15 de diciembre, limita el aumento que se puede hacer del gasto público en cada presupuesto a los gastos del año anterior corregidos por la inflación²⁷, lo que redundará en un congelamiento de la inversión pública y una caída en términos per cápita. En esa línea se avanzó en un Pacto Nacional por el equilibrio de las cuentas públicas, con la presencia de los gobernadores y con el compromiso de establecer un límite de gasto para las finanzas estatales. En primer lugar, la limitación de los gastos públicos es funcional a una estrategia de aumentar el poder del mercado en la prestación de políticas sociales. En materia de salud, existen iniciativas en marcha de manera de volver los planos de medicina privada más accesibles, lo que, en opinión de los especialistas, aumentaría la fragmentación del sistema y atentaría contra el proceso de consolidación del SUS (Vieigas et. al., 2016). En segundo lugar, es un ataque a las denominadas “vinculaciones constitucionales” para gasto en salud y educación, que han sido una construcción del sistema legal brasileño. En el caso de la educación, el artículo 2012 de la Constitución de 1988 establece la vinculación de gastos de los diferentes niveles de gobierno (Fagnani, 2017) que es de 18% de la *Receita* Líquida de *Impostos* (RLI). En cuanto a la salud, la Enmienda Constitucional 86 establecía un porcentaje de la receta corriente líquida que aumentaría de forma escalonada: 13,2% en 2016, 13,7% en 2017, 14,2% en 2018, 14,7% en 2019 e 15% a partir de 2020.

La aprobación de la medida pone en cuestión la ampliación del gasto. Arias Vázquez (2017), utilizando datos públicos²⁸ llevó a cabo una simulación potencial de como hubiera sido la evolución de los gastos sociales durante los años 2003-2015 en caso de haber sido regido por los parámetros de la PEC 241 recientemente aprobada, concluyendo que: i) El total de corte potencial en gasto en asistencia social sería de R\$ 437,7 mil millones, una reducción de 68,5% del gasto federal aplicado; ii) El corte en gasto en educación y cultura hubiera sido de R\$ 453,9 mil millones, 39% a los recursos federales efectivamente invertidos; iii) El gasto en salud hubiera sido menor en R\$ 253,4, 26,5% menor; iv) el gasto en el sistema previsional hubiera sido menor en R\$ 1,7 billones de reales, un corte de 32,6% de los recursos destinados al pago de pensiones e, v) el corte total hubiera sido de 3.2 billones de reales en recursos asociados al gasto social, un 37% al gasto efectivamente consolidado durante el período 2003-2015. Dwek e Rossi (2016) calculan fuerte reducción de la receta líquida destinada a educación (de 18,0% a 11,3%) y salud (de 15,0 % para 9.3%) hasta el año de vigencia de la Ley (2036).

En materia de regulación de las relaciones de trabajo, la coalición de gobierno impulsó una reforma laboral de tenor liberalizante²⁹ que echa por tierra una legislación

reguladora de las relaciones laborales. La reforma, respaldada por la comunidad empresaria³⁰ genera cambios en el modelo político, jurídico y simbólico que reguló las relaciones entre Estado, empresarios y trabajadores durante casi 70 años. Entre los múltiples cambios que habilita el texto promulgado, se habilita la tercerización para cualquier función de la empresa (en legislación particular), aumenta la jornada de trabajo parcial de 25 a 30 horas (incluyendo la jornada intermitente que no estaba previsto en la CLT), habilita intervalos menores a una hora para almuerzo, permite la extensión de la jornada laboral diaria (supeditado a que la compensación sea durante el mismo mes y que no sea mayor a diez horas), habilita el fraccionamiento de vacaciones en hasta tres períodos (uno de los cuales debe ser de al menos 14 días), acaba con el impuesto sindical obligatorio y, fundamentalmente, permite acuerdos “sobre lo legislado” en una serie de asuntos: duración de la jornada, ajuste de salarios, vacaciones, aguinaldo, banco de horas, participación en lucros y condiciones de trabajo en ambientes de baja y media insalubridad.

La reforma previsional, promovida con fuerza por la coalición de gobierno como forma de avanzar en el equilibrio de las cuentas públicas una reforma de previsión social que está siendo tramitada, la PEC 28³¹ que elimina el derecho a una jubilación sólo por tiempo de servicio, condicionándolo a edades mínimas: 65 años para los hombres y 62 para las mujeres. Los años de contribución obligatoria aumentan de 15 a 25 años. El haber jubilatorio queda supeditado a la cantidad de años de contribución efectiva, siendo necesario 45 para tener derecho a una jubilación integral. La reforma limita el derecho de los trabajadores a acceder a una jubilación, en un contexto de alta heterogeneidad estructural. En ese sentido, Mostafa & Theodoro (2017) afirman que la unificación de los regímenes de jubilación tenderá a reducir el tiempo medio de contribución al sistema público y estimulará la fuga de los trabajadores con mejores remuneraciones, el aumento de los años de contribución tendrá efectos sobre el grado de exclusión del beneficio previsional, teniendo en cuenta la alta informalidad, llevando a una parte de la población, estimada entre 35.5 y 40.6% a no poder jubilarse.

La propuesta del gobierno ignora que el sistema brasileño era superavitario y que en parte la falencia se debe a que el Estado puede usar hasta el 30% de los recursos recaudado por la seguridad social e inclusión por supuesto el sistema provisional para otros gastos lo que Brasil se llama como desvinculación de los recursos de la unión. En ese sentido cálculo de la ANFP declaran que los recursos retirados del sistema provisional llegaron hace 61,000 millones en 2015 y 92,000 millones en 2016 en el periodo 2008 2017 fueron más de 500,000 millones que fueron retirados del circuito de la Seguridad Social.

En un contexto de desmonte de las políticas heredadas del período previo (producto de la combinación de suspensión de beneficios, aumentos por debajo de la inflación que lleva a pérdida del –escaso- poder adquisitivo de las transferencias o inclusión de mayores requisitos para ser protegido) el gobierno implementó un programa denominado Progresar (Progredir) que tenía como objetivo declarado

generar empleo y renta, específicamente, para las familias registradas en el Cadastro Único de Programas Sociales y en el Programa Bolsa Família. Presentado de manera ambiciosa como un programa de inclusión productiva que ofrecería un millón de puestos en cursos de formación profesional, el programa cumplió las metas (capacitó, según el Ministerio de Desarrollo Social, 1.047.359 vagas, pero lo hizo con cursos a distancia, sin mayor impacto en las tasas de empleo del sector que se buscaba beneficiar.

El gobierno Temer creó el programa Niño Feliz (Criança Feliz) con el objetivo declarado de proteger a la primera infancia, desde el nacimiento hasta los 6 años de vida. A pesar de que, al momento de lanzarlo, el gobierno declaraba buscar proteger 4 millones de niños de hasta tres años, el programa estuvo lejos de cumplir sus objetivos, protegiendo 166.378 niños en 2017 y 190.330 en 2018, totalizando 356.708 niños en 2018. El programa recibiría 1000 millones de reales. Datos del gobierno informan que los recursos efectivamente implementados fueron sustancialmente inferiores: 435 millones de reales.

La situación social, producto de la profunda caída de la actividad, muestra un serio declive de los indicadores. Los niveles de empleo empeoraron. Los últimos datos de la Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar elaborada por el IBGE (abril de 2019) indica que el desempleo es de 12.7% y la subutilización (desocupados, subempleados o que están desalentados a buscar empleo), 25%. Así, hay 13.4 millones de desempleados en el país y 28.3 millones “subutilizados”, de los cuales 4.8 millones son desalentados. Entre 2016 y 2017 aumentó el número de personas viviendo bajo la línea de pobreza en el país, que pasaron de 25.7% a 26.5%. La extrema pobreza pasó de 6.6% a 7.4%, de 13.5 millones a 15.2 millones de personas.

La gestión Bolsonaro consolidó el carácter residual de las políticas del sistema de protección social. Eliminó el Ministerio de Desarrollo Social e instituyó un Ministerio de Ciudadanía; avanzó en la extinción de órganos colegiados por medio del Decreto 9759/19, que pone en cuestión más de 700 decretos³² con el intento de desburocratizar el Estado, atacando la política Nacional de Participación social y el Sistema Nacional de Participación Social.

A MODO DE CONCLUSIÓN

En este breve ensayo hemos presentado las principales medidas de protección social que se implementaron en el periodo post-neoliberal en Argentina y Brasil y recuperado algunos elementos de ruptura a partir de la transición política que se produjo en ambos países (por elecciones en Argentina, por un proceso de juicio político de dudosa legitimidad en el Brasil). Ambos países han atravesado por un proceso de ampliación del gasto en protección social, a pesar de las diferencias en la selectividad, más centrado en personas en situación de pobreza en el Brasil, más centrado en la figura de trabajadores desocupados en el caso argentino.

Durante el período de debilitamiento del neoliberalismo se observa una recuperación del papel del Estado en la protección social, quebrando con la lógica residual y minimalista que imperó en durante el período neoliberal. Hubo una mejora de la situación de la pobreza y la indigencia, producto de la combinación virtuosa entre recuperación de la actividad económica y adopción de mecanismos tendientes a mantener elevada la demanda agregada y la protección social. Las limitaciones de los esquemas de protección desplegados durante el período post-neoliberal se potenciaron a partir de la transición gubernamental que implicó, de diferentes maneras, la llegada al poder de coaliciones identificadas con la primacía del mercado como asignador de recursos y orientador de políticas. Pese a las diferencias, en ambos países se observa una primacía del mercado, una gramática que articula protección a empleo, lo que genera que la protección a la pobreza sea vista como transitoria, hasta que haya una inserción de la persona en el mercado de trabajo o su conversión en emprendedor, en consonancia con teorías de capital humano.

Notas

¹ Aun cuando es discutible que el país haya tenido un Estado de Bienestar en sentido estricto, existe amplio consenso en afirmar que la combinación de pleno empleo y políticas sociales cuasi-universales garantizaban movilidad social ascendente y niveles de igualdad social altos comparados con los parámetros de la región latinoamericana, por el carácter pionero de la gestación de su sistema de pensiones y beneficios sociales y una alta cobertura del sistema de protección (Golbert, 2010; Mesa Lago, 2004).

² Las Oficinas de Empleo ofrecen atención personalizada, acompañamiento permanente, orientación laboral, información actualizada sobre el mercado laboral local a través de servicios específicos que facilitan el acceso a cursos de orientación y formación profesional gratuitos, programas de empleo, asistencia a microemprendedores, talleres para la búsqueda de empleo y vinculación con puestos de trabajo. Ver: http://www.trabajo.gov.ar/empleo/mapa_oe.asp. Acceso em: 30 oct. 2019.

³ Para permanecer en el Programa Familias, las condicionalidades se verificaban en forma cuatrimestral e incluían, en el área de salud, el cumplimiento de Plan Nacional de Vacunación para los hijos menores a cargo, conforme las indicaciones del Ministerio de Salud de la Nación y controles bimestrales de para las mujeres embarazadas; en materia de educación, la matriculación inicial y continuidad de condiciones de alumnos/as regulares, para cada niño/a a cargo del titular, desde los 5 años de edad hasta los 19 años, o la culminación del nivel Secundario o Polimodal.

⁴ Chequeado.com, Qué es la Plata de los Jubilados, <http://chequeado.com/el-explicador/i-que-es-la-plata-de-los-jubilados>. Acceso en: 10 Jul. 2019.

⁵ Entrevista a Diego Bossio, Miradas al Sur, 13/4/2018, Cada peso que ingresa al ANSES se distribuye entre los más necesitados. Consultar: <http://www.miradasalsur.com.ar/2015/04/13/revista/cada-peso-que-ingresa-al-anses-se-distribuye-entre-los-mas-postergados>. También: www.fgs.anses.gov.ar. Acceso em: 15 jun. 2017.

⁶ 19 Rodríguez Use, Jerónimo. Discusión Obsoleta. IN: Página 12. El Entramado del Mercado Laboral, 20/4/2015. <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-270924-2015-04-20.html>. Acceso em: 15 Jun. 2019.

⁷ Evolución del salario mínimo en Argentina durante el Kirchnerismo. <http://www.latdf.com.ar/2014/09/evolucion-del-salario-minimo-de.html>. Acceso em: 15 Jun. 2019.

⁸ Consultar: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-139400-2010-02-01.html>. Acceso em: 15 Jun. 2019.

⁹ La implementación de la AUH, contrariando la postura que había sostenido la coalición de gobierno durante los años previos, formó parte de una radicalización más amplia del activismo estatal para sostener

los niveles de demanda agregada frente a la complejidad del contexto externo. La crisis internacional, combinada con un conflicto interno desatado entre el gobierno y la burguesía industrial, representó un punto de inflexión que abrió ventanas de oportunidad para aumentar el activismo estatal en materia de políticas sociales y productivas. En ese sentido, reforzando las políticas contracíclicas el PEN lanzó diferentes programas. En julio de 2009 se pone en marcha el *Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo* orientado a jóvenes de entre 18 y 24 años con el objetivo “generar oportunidades de inclusión social y laboral de los jóvenes, a través de acciones integradas, que les permitan construir el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo”. También en 2009 fue relanzado el REPRO, el Programa de Recuperación Productiva, creado por la Resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social N° 481/02 en el marco de la Emergencia Ocupacional Nacional y que volvió a tomar fuerza en 2009, con el telón de fondo de la crisis capitalista del centro económico, con sucesivas prórrogas de vigencia. El programa brinda a los trabajadores de las empresas adheridas una suma fija mensual no remunerativa por un plazo de hasta 12 meses, destinada a completar el sueldo de su categoría laboral, mediante el pago directo por ANSES.

¹⁰ El Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes “Monotributo Social”, se regula a través del Decreto N° 189/2004, Ley N° 25.865 modificada mediante Decreto N° 82/2004, y Ley N° 26.223, Ley (2009) y Decreto N° 204/2004 (MDS, 2010).

¹¹ Ver: <https://www.anses.gov.ar/informacion/movilidad-de-jubilaciones-y-pensiones>. Acceso en: 15 jun. 2019.

¹² A partir de la aplicación de la ley de movilidad las jubilaciones y pensiones aumentaron 5,71% en marzo de 2018, 5,70% en junio, 6,67% en septiembre y 7,75% en diciembre. En 2019 aumentaron 11,85% en marzo y 10,74% en junio (CEPA, 2019).

¹³ La inflación acumulada en los tres años de gobierno de Cambiemos (excluyendo 2019) es superior al 100%: 33,7% en 2016, 24,8% en 2017 y 47,6% en 2018.

¹⁴ A comienzos de 2018 el presidente Macri eliminó el rango ministerial del área de trabajo, que pasó a ser una Secretaría dependiente del Ministerio de Producción.

¹⁵ Consultar: <https://bit.ly/2pqvmFp>. Acceso en 17 Jun. 2019.

¹⁶ Consultar: <https://bit.ly/2lr1Peh>. Acceso en 23 Jun. 2019.

¹⁷ Consultar: <https://bit.ly/2mCfcbl>. También: <http://www.infobae.com/politica/2017/06/15/la-nuevacupula-de-la-ua-se-reunio-con-mauricio-macri-y-coincidio-en-enfrentar-la-mafia-de-los-juicios-laborales/>. Y también: <http://www.infocampo.com.ar/la-sra-y-fadeaac-salieron-a-apoyar-a-macri-sobre-la-mafia-de-los-juicios-laborales/>. Acceso en 16 Jun. 2019.

¹⁸ Ver: https://internacional.elpais.com/internacional/2017/04/12/argentina/1492003488_924163.html. Acceso en: 15 Jun. 2019.

¹⁹ Un error en el cálculo de los haberes previsionales que redujo los valores, una suspensión en el pago de las becas para estudiantes de enseñanza media, una suspensión de miles de pensiones asistenciales a personas con discapacidad figura en el listado de “errores” subsanados, parcialmente, luego de ser denunciados.

²⁰ “Tenemos una situación de emergencia que atender, la primera manera de hacerlo es que aquellas personas que no tienen un trabajo digno reciban recursos del Estado”, sostuvo. Stanley dijo: “Todos queremos que los argentinos tengan un empleo de calidad, pero mientras tanto necesitamos garantizarles un ingreso, como con la asignación por hijo o la pensión por vejez”. Ver: <http://www.diariobae.com/article/details/107214/la-pobreza-el-asistencialismo-estatal-y-el-compromiso-social-en-el-centro-del-de>. Acceso en: 16 Jun. 2019.

²¹ En septiembre de 2003 el programa Bolsa-Escuela alcanzaba a cerca de cinco millones de familias, el Bolsa-Alimentação aproximadamente 1,6 millón de familias, el Auxilio-Gás, 9,7 millones de familias y el Cartão-Alimentação algo menos de 775 mil.

²² La implementación del PBF estuvo a cargo de la Secretaría Nacional de Renda e Cidadania (Senarc), del Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (Bichir, 2016).

²³ Brasil cuenta desde 2005 con una ley de renta básica de ciudadanía que, a pesar de no estar implementada, puede ser considerada un faro para las políticas que fueron implementadas.

²⁴ Ver: <https://www.cartacapital.com.br/revista/920/temer-a-pec-241-e-a-entrega-irrestrita-ao-neoliberalismo>. Acceso en: 15 jul. 2019.

²⁵ <http://www.resumenlatinoamericano.org/2016/10/11/brasil-tres-duras-medidas-de-temer-muestran-la-verdadera-cara-del-golpe-neoliberal-congelan-el-gasto-publico-por-20-anos>. Acceso en: 15 jul. 2019.

²⁶ PT, PDT, Rede, PSOL, PCdoB, PMB.

²⁷ Quedaron fuera de las nuevas reglas, entre otras, las transferencias constitucionales a las unidades fedrativas (los Estados), los créditos extraordinários, los gastos de la justicia electoral con elecciones, los gastos con capitalizaciones de empresas estatales.

²⁸ Ministério da Fazenda sobre o "Gasto Social do Governo Central – 2002 a 2015" (STN, 2016).

²⁹ Consultar: <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-40577806>; <https://bit.ly/30FvD5X>. También: <https://bit.ly/2ZjRlQx>. Acceso en: 15 jul. 2019.

³⁰ Consultar: <https://theintercept.com/2017/04/26/lobistas-de-bancos-industrias-e-transportes-quem-esta-por-tras-das-emendas-da-reforma-trabalhista>. Acceso en: 15 jul. 2019.

³¹ Consultar: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/05/1881011-veja-as-principais-mudancas-na-proposta-de-reforma-da-previdencia.shtml>. Acceso en: 15 jul. 2019.

³² En palabras del Jefe de la Casa Civil Onyx Lorenzoni, la intención es reducir el número de órganos colegiados de 700 a 50.

Bibliografía

ABERS, R.; SERAFIM, L. & TATAGIBA, L. (2014). Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados*, v.57, n.2, pp.325-357.

ALVES GUTIERRES, K. (2015). *Projetos políticos, trajetórias e estratégias. A política de assistência social entre o partido e o Estado*. PhD dissertation, State University of Campinas, 2015.

ANTÍA, F. (2018). Regímenes de política social en América Latina: una revisión crítica de la literatura. *Desafíos*, v. 30, n. 2, Julio-Diciembre, pp. 193-235 Universidad del Rosario Bogotá, Colombia

ANSES. (2011). *Inclusión y previsión social en una Argentina responsable*. Informes de prensa.

BORGES SUGIYAMA, N. (2011). The diffusion of conditional cash transfer programs in the Americas. *Global Social Policy*, n. 11(2-3), 250-278.

BORGES SUGIYAMA, N. (2012). *The Diffusion of Good Government: Social Sector Reforms in Brazil*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.

BOSCHI, R. & GAITAN, F. (2016). Elites, coalizões e Desenvolvimento. Análise sobre a trajetória recente do Brasil. *Desenvolvimento em Debate*. v.4, n.2, p.29-61

DANANI, C.; BECCARIA, A. (2011). La (contra)reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección. In: Danani, C.; Hintze, S. (Org). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina, 1990-2010*. Buenos Aires: UNGS. p. 103-151.

DE LA O, A. (2013). Do conditional cash transfers affect electoral behaviour? Evidence from a randomized experiment in Mexico. *American Journal of Political Science*, v57, n1, p. 1-14.

DESAI, Raj. The political economy of poverty reduction. Scaling up antipoverty programs in the Developing world. Wolfhenson Centre for Development. Brooking Institution, 2007.

DION, M. L. (2009). *Workers and welfare: Comparative institutional change in twentieth-century Mexico*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

ECLAC. (2017). *Social Panorama of Latin America*. Santiago: ECLAC.

ETCHEMENDY, S. (2017). The Politics of Popular Coalitions in Post-Neoliberal Latin America (2000-2015). Paper submitted to the 9th Congress of the Latin American Political Science Association (ALACIP), Montevideo July 26-28.

- FILGUEIRA, F.** (2005). *Welfare and democracy in Latin America: The development, crises and aftermath of universal, dual and exclusionary social States*. Preparado para el proyecto en política social y democratización, UNIRSD.
- FRANCO, R.** (1996). Los paradigmas de la política social en América Latina. *Revista de la CEPAL*, n. 58, p. 9-22.
- GARAY, C.** (2016). *Social policy expansion in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- GOLBERT, L.** (2004). *Derecho a la inclusión o paz social? El Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*, Santiago: CEPAL, 2004.
- HAAS, P.** (1992). Introduction to epistemic communities and International Policy Coordination. *International Organization*. Vol. 46 nº1, Knowledge, Power, and International Policy Coordination, 1-35.
- HAGGARD, S. & KAUFMAN, R.** (2008). *Development, democracy, and welfare states: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*, Princeton: Princeton University Press.
- HALL P.** (1992). The movement from Keynesianism to monetarism: institutional analysis and British economic policy in the 1970s. New York: Cambridge Univ. Press.
- HANLON, J.; BARRIENTOS, A. & HULME, D.** (2010). *Just Give Money to the Poor: The Development Revolution from the Global South*. Sterling, VA, USA: Kumarian.
- HUBER, E. & STEPHENS, J.D.** (2012). *Democracy and the left: Social policy and inequality in Latin America*. Chicago: The University of Chicago Press.
- IPEA** (2012). *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: IPEA.
- KING, G.; KEOHANE, R.; Verba, S.** (1994). *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton: Princeton University Press.
- MAHONEY, J.** (2010). After KKV: the new methodology of qualitative research. *World Politics*, v. 62, n. 1, p. 120-147.
- MARES, I. & CARNES, M.** (2009). Social Policy in Developing Countries. *Annual Review of Political Science*, n. 12, p. 93-113.
- Ministerio de Desarrollo Social** (2010). *Rendimos Cuentas*, Buenos Aires: MDS.
- MIRÁNDOLA BICHIR, R.** (2016). A emergência e a consolidação de programas de transferência de renda no Brasil, na Argentina e na África do Sul. In: Gomide, Alexandre & Boschi, Renato. *Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Brasília: IPEA.
- NIEDZWIECKI, S.** (2016). Social policies, attribution of responsibility and political alignments. A subnational analysis of Argentina and Brasil. *Comparative Political Studies*, v. 49, issue 4.
- PALOMINO, H. & TRAJTEMBERG, D.** (2006). Una nueva dinámica de las relaciones laborales y la negociación colectiva en la Argentina. *Revista de Trabajo*, 2(3): 47-68.
- PRIBBLE, J.** (2013). *Welfare and Party Politics in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- PRIBLE, J.; HUBER, E. & STEPHENS, J.** (2009). *The politics of effective and sustainable redistribution*. Washington DC: Brooking Institution.
- PRZEWORSKI, A.; TEUNE, H.** *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: John Wiley & Sons, 1970.
- ROSSI, F. M.** The second wave of incorporation in Latin America: A conceptualization of the quest for inclusion applied to Argentina. *Latin American Politics and Society*, 57(1), 1-28, 2015.
- SEGURA-UBIERGO, A.** *The political economy of the welfare state in Latin America: Globalization, democracy, and development*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

SILVA, S. (2018). Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa: visões sobre a experiência brasileira. *Texto de Discussão* IPEA 2358.

SOARES, S. (2012). Bolsa Família, its design, its impacts and possibilities for the future. Working Paper N. 89, Institute Policy Center for the Future, Feb.

SOUZA ALVARENGA, M. & TEIXEIRA GARCIA, M. L. (2015). O processo de elaboração da política nacional de assistência social de 2004. *Textos e Contextos*, v. 14, n. 1, p. 202-214.

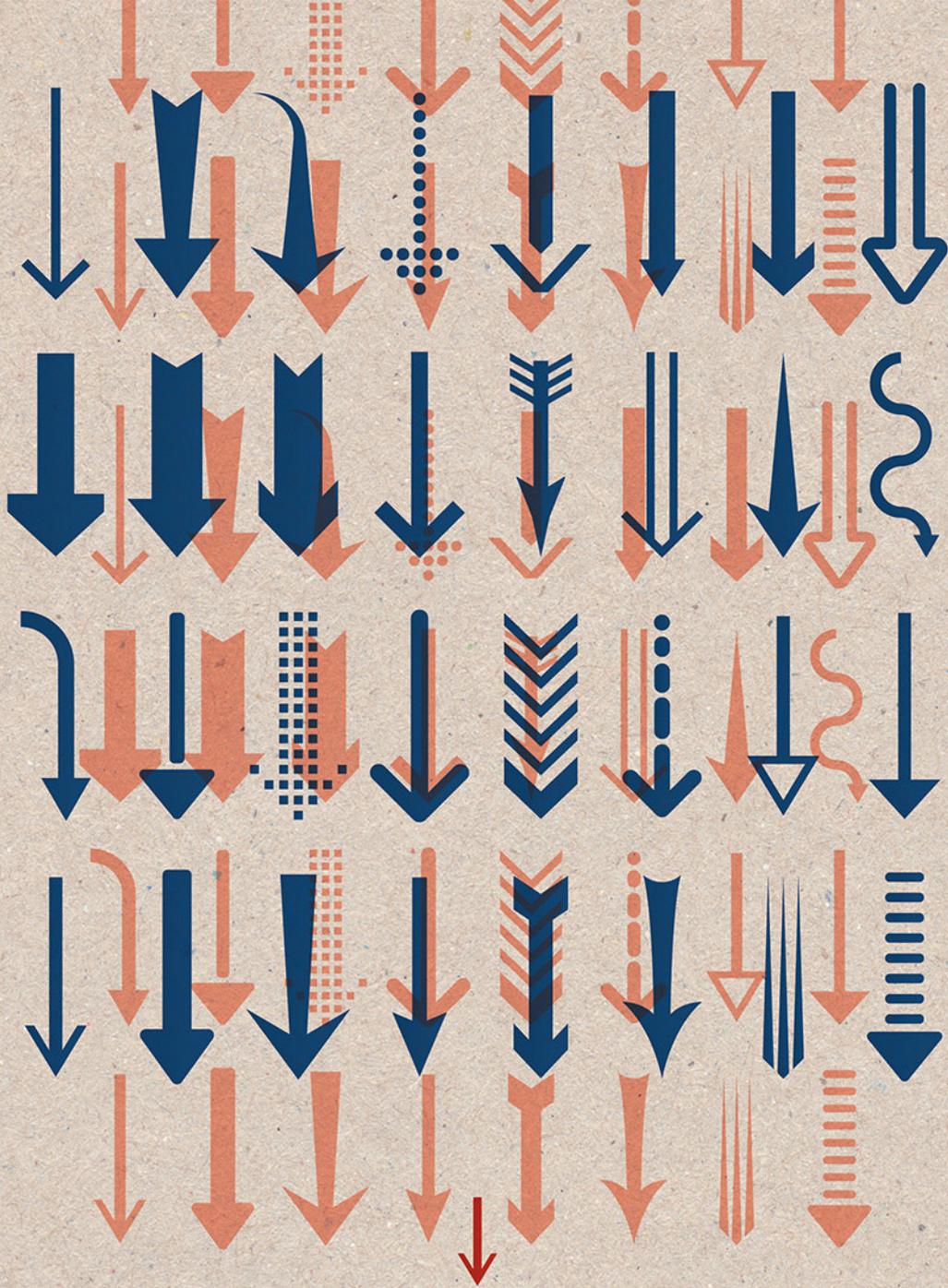
ARCIDIÁCONO, Piular, GAMALLO, Gustavo & STRACHNOV, Mora. Programas sociales y protección social no contributiva em la post-convertibilidad argentina, *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, N 60, mayo 2014, pp. 57-86.

DEL VALLE, Alejandro & BODA DANTE, Jeremías. Protección social y protecciones de las políticas sociales en Argentina. *Textos & Contextos* (Porto Alegre), v. 14, n. 2, pp. 338-358, agosto dezembro 2015.

TONELLI Vaz, Flávio. Reforma da previdência de Bolsonaro: excluindo os pobres do orçamento, *Asesoria Técnica, Liderança do PCDB*.

MARQUES, Rosa Maria. Permanência e ruptura na proteção social brasileira no período recente. *Argumentum*, Vitória, v. 11, N. 1, PP. 130-145, janeiro-abril 2019.





Estado e concentração de capital no nacional-desenvolvimentismo¹

State and concentration of capital in the national developmentalism

Marcus Iamoni*

Resumo

Estas notas de pesquisa dedicam-se ao tema da relação do Estado com a concentração de capital e perseguem dois caminhos para abordá-lo. Por um lado, há um breve resgate teórico do tema da concentração de capital na economia política de enraizamento clássico, situada no marxismo e no pensamento desenvolvimentista crítico da ortodoxia neoclássica. Por outro lado, há também uma breve descrição e análise da concentração de capital no período nacional-desenvolvimentista brasileiro, que se abriu desde a Revolução de 1930 e entrou em crise derradeira na década de 1980. Mas esta breve exposição abrange apenas o espaço temporal entre 1930 e 1964.

Palavras-chave: Estado, concentração de capital, nacional-desenvolvimentismo, economia política.

Abstract

These research notes focus on the relationship between the state and the concentration of capital and pursue two approaches. On the one hand, there is a brief theoretical rescue of the theme of the concentration of capital in the political economy of classic rooting, situated in Marxism and in the critical developmentalist thinking of neoclassical orthodoxy. On the other hand, there is also a brief description and analysis of the concentration of capital in the Brazilian national developmental period, which has been open since the 1930 Revolution and entered into a final crisis in the 1980s. But this brief exposition only covers the temporal space between 1930 and 1964.

Keywords: State, concentration of capital, national developmentalism, political economy.

* Professor do Departamento de Ciência Política da UFF, Universidade Federal Fluminense.
E-mail: marcusianoni@gmail.com

INTRODUÇÃO

Estas notas de pesquisa dedicam-se ao tema da relação do Estado com a concentração de capital e perseguem dois caminhos para abordá-lo. Por um lado, há um breve resgate teórico do tema da concentração de capital na economia política de enraizamento clássico, situada no marxismo e no pensamento desenvolvimentista crítico da ortodoxia neoclássica. Por outro lado, há também uma breve descrição e análise da concentração de capital no período nacional-desenvolvimentista brasileiro, que se abriu desde a Revolução de 1930 e entrou em crise derradeira na década de 1980. Mas esta breve exposição abrange apenas o espaço temporal entre 1930 e 1964.

Visa-se abordar a concentração de capital em geral, mas principalmente sua ocorrência no Brasil, como um processo que extrapola a dinâmica exclusiva do mercado, tendo relação embora a concentração seja uma tendência do processo de acumulação do capital ocorrente em outros setores da atividade econômica. Busca-se abordar a participação do Estado em um processo avançado da acumulação de capital, a *centralização* de capital, que se segue à *concentração*. A abordagem apóia na revisão da literatura e, no caso do Brasil, no método de pesquisa do *process tracing*: levantam-se informações e dados empíricos e, simultaneamente, busca-se interpretá-los associando-os a argumentos provenientes da sociologia, da ciência política, da economia política e da economia brasileira.

Durante os governos Lula e no primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff, houve um papel mais ativo do Estado visando alavancar o desenvolvimento, que implicou no atendimento de demandas das corporações empresariais, direcionadas a interesses e oportunidades de negócios no mercado interno ou no mercado externo (exportações, internacionalização) ou a ambos. Nesse contexto, o crescimento, por exemplo, do volume de dinheiro movimentado em políticas de crédito subsidiado e de participação acionária, ambas por parte do BNDES, suscitou muita polêmica. Uma visão menos ideologicamente apaixonada dessas relações, ou seja, independentemente de apoiá-las ou favorecê-las, pode ser útil para a sua elucidação teórica, histórica e político-estrutural, embora a análise empírica restrinja-se a um período passado, distante dos anos 2000. A seguir segue uma seção teórica sobre o tema objeto dessas notas de pesquisa, depois a seção empírica sobre o Brasil e, por fim, as considerações gerais.

ASPECTOS TEÓRICOS DAS RELAÇÕES ENTRE O ESTADO E A CONCENTRAÇÃO DO CAPITAL

Em *O Capital*, Marx definiu os conceitos de concentração e centralização do capital. Na concentração de capital, grandes quantidades de meios de produção de um sistema econômico pré-capitalista, até então existentes de modo socialmente disperso, são apropriadas pelos capitalistas individuais. “Todo capital individual

é uma concentração maior ou menor dos meios de produção, como o comando correspondente sobre um exército maior ou menor de trabalhadores” (Marx, 1867b [1998], p. 728). A concentração é o processo pelo qual ocorre o incremento do capital social, o crescimento de muitos capitalistas individuais. Por outro lado, a centralização de capital diz respeito à expropriação dos capitalistas individuais por outros capitalistas, “a transformação de muitos capitais pequenos em poucos capitais grandes”²

A concorrência é um determinante importante da centralização. Por meio dela, os grandes capitais excluem dos mercados os pequenos, ocorrendo a “expropriação de muitos capitalistas por poucos”³. Além disso, o desenvolvimento capitalista “aumenta a dimensão mínima do capital individual exigido para se levar adiante um negócio em condições normais”⁴. O momento histórico de largada na produção capitalista é importante. Na centralização, o capital social já existente tem sua distribuição modificada. “Num dado ramo de atividades, a centralização terá alcançado seu limite extremo quando todos os capitais nele investidos se fundirem num único capital”⁵. Marx esclarece que a redução dos preços das mercadorias é a principal arma da concorrência. “Não se alterando as demais circunstâncias, o barateamento das mercadorias depende da produtividade do trabalho, e este, da escala da produção”⁶.

A centralização é uma tendência observada em todos os ramos da indústria e é maior naquelas atividades em que a composição orgânica do capital é maior. “There are several industrial branches in which this concentration is particularly striking: coal mining had hundreds of companies during the 19th century in a country like France (there were almost 200 in Belgium); the automobile industry had 100 or more firms at the beginning of the century in countries like the United States and England, whereas today their number has been reduced to four, five or six such companies at most” (Mandel, 1967[2002], p. 36). Com a centralização, o capital industrial amplia a escala de suas operações. Marx menciona as aquisições (anexações) e fusões, facilitadas pela sociedade anônima e pela bolsa de valores. A concentração é um processo lento em comparação com a centralização. “O mundo ainda estaria sem estradas de ferro, se tivesse de esperar que a acumulação capacitasse alguns capitais isolados para a construção de uma ferrovia. A centralização, entretanto, por meio da organização de sociedades anônimas, cria num instante as condições para uma tarefa dessa ordem” (Marx, *idem*, p. 731).

Os economistas marxistas Baran e Sweezy (1966) avaliam que, apesar de identificar a centralização de capitais, o modelo de Marx foi construído com base no mercado competitivo, não tendo ele investigado e explorado as consequências de um sistema econômico estruturado em corporações monopolistas, ou seja, em mercados não competitivos. Acreditam também que nem Hilferding, marxista que escreveu a primeira obra sobre o capital monopolista, e nem Lenin, que por ele se influenciou ao escrever sobre o imperialismo, exploraram as consequências da predominância do capital monopolista na economia capitalista.⁷

Baran e Sweezy consideram-se pioneiros nessa tarefa. Delimitaram como objeto de análise a economia dos EUA, potência capitalista e país onde viviam. Para eles, na fase monopolista, o capitalismo só pode ser compreendido se o monopólio estiver no centro da análise. Nesse sentido, o tema dessa influente obra marxista, publicada em parceria, é a geração e absorção do excedente no capitalismo monopolista, condição que estrutura os vínculos dos agentes econômicos com a superestrutura política, cultural e ideológica. Baran e Sweezy enfatizam o papel crucial da mudança tecnológica no desenvolvimento do capitalismo monopolista, inclusive seu impacto nos trabalhadores, mas não aprofundam esse último aspecto.⁸

O ponto de partida é que a unidade econômica típica não é mais a pequena firma, mas a empresa em grande escala, que responde por um montante significativo da produção de uma indústria ou de várias delas, controla seus preços, volume de produção e as modalidades e montantes de seus investimentos.⁹ A corporação gigante é controlada por um grupo que se autoperpetua, composto pelo conselho de administração e pelos diretores executivos. Em geral, cada corporação tem independência financeira, obtida pela geração interna de fundos (*corporate bonds*) que ficam à sua disposição. Avaliam que a concentração de poder no interior das corporações torna ultrapassada a ideia de que o *grupo de interesse* é a unidade estrutural fundamental da sociedade capitalista, conforme pensam os pluralistas. Os grupos de interesse continuam a existir, mas sua importância diminuiu significativamente, sendo dispensáveis para a formulação de um modelo apropriado da economia dos EUA.

Embora Baran e Sweezy não ignorassem o Estado, sua obra sobre o capital monopolista priorizou a reflexão econômica. Eles não fizeram teorizar as relações das grandes corporações com o Estado. Quem avançou mais nessa direção foi, entre outros, o economista Mandel (1972), na obra intitulada *Capitalismo Tardio*. O nome do livro diz respeito a uma das três fases do capitalismo, segundo o autor, quais sejam: o capitalismo competitivo, o imperialismo clássico e o capitalismo tardio. Cada fase vincula-se a uma revolução tecnológica, respectivamente, à primeira, segunda e terceira revolução tecnológica. Essa obra de Mandel analisou o último período, distinguido no título do livro.

Ele delimita a primeira fase do capitalismo entre o final do século XVIII e a década de 1890, ou seja, da Revolução Industrial à onda longa da primeira revolução tecnológica, iniciada na crise de 1847. Nesse último período, a máquina a vapor de fabricação mecânica – a maquinofatura – torna-se a principal máquina motriz, substituindo a máquina a vapor de fabricação artesanal ou manufatureira, até então predominante, que inicialmente revolucionou a indústria. Essa primeira grande fase se subdivide, então, em dois longos períodos – ondas longas – de cerca de 50 anos. A segunda fase é a imperialista, cuja primeira onda vai até a II Guerra Mundial. Caracteriza-se “pela aplicação generalizada dos motores elétricos e a combustão a todos os ramos da indústria” e está inserida na segunda revolução tecnológica. A terceira fase, o capitalismo tardio, que inaugura outra onda longa, é também imperialista e articula-

se à terceira revolução tecnológica, liderada “pelo controle generalizado das máquinas por meio de *aparelhagem eletrônica* (bem como pela gradual introdução da energia nuclear)”¹⁰

A expansão internacional do capitalismo, fundamental para alavancar e conduzir o processo de centralização do capital para fora dos limites exclusivos das economias nacionais, não foi obra apenas do mercado, mas também do Estado. “The State [...] had to use political and often military force to remove the obstacles which pre-capitalist classes and states represented to the unrestricted expansion of the capitalist export of commodities”¹¹ Mas a exportação será ainda mais abrangente, alcançando os próprios meios de produção, o capital. Por fim, além da internacionalização das mercadorias e da produção, a centralização do capital em escala mundial desdobra-se também na internacionalização da propriedade, quando capitais provenientes de diferentes nações controlam as sociedades anônimas.

“The early capitalist era of free competition had been characterized by a relative international immobility of capital. Concentration of capital remained predominantly national; centralization exclusively so”. Porém, com o avanço da centralização do capital em nível internacional, no período que se segue à Segunda Guerra Mundial, a ampliação das funções do Estado, que já se verificara no estágio imperialista do início do século XX, dá um salto, sendo esse novo ativismo estatal uma das características marcantes de uma nova fase, o *capitalismo tardio*, na qual, desde o início, “the coercive power of the bourgeois State intervened ever more directly in the economy, both to ensure the smooth collection of monopoly surplus-profits abroad and to guarantee conditions for smooth capital accumulation at home”¹²

Entre as novas funções exercidas pelo Estado, Mandel destaca o aumento substantivo das despesas com armamentos, para respaldar militarmente a propensão imperialista à expansão da exportação não meramente de mercadorias, mas também de capitais, marca emblemática do capitalismo tardio. O militarismo implica um crescimento do aparato estatal. Ademais, o aumento da influência política da classe operária e a crescente luta de classes geram concessões, como a ampliação da legislação social, visando tanto responder às mobilizações sociais e a abrandar os conflitos de classe quanto garantir os interesses gerais da reprodução ampliada de capital, que depende, entre outros fatores, da força de trabalho.

Mas outras funções do Estado também se desenvolvem no capitalismo tardio. O Leviatã aprofunda o planejamento econômico; socializa custos e perdas em várias áreas importantes da produção, que, cada vez mais, tendem a mobilizar volumosos montantes de capital, devido à incorporação da inovação tecnológica de ponta; financia pesquisas em ciência e tecnologia para promover o desenvolvimento; financia e subsidia grandes investimentos empresariais; contorna dificuldades de valorização do capital e administra crises, função esta que Offe (1984) também enfatiza. Para Mandel, os Estados dos países centrais – nos quais o capitalismo tardio se configura pioneiramente – são imperialistas, cumprem o “papel de instrumento da competição

interimperialista".¹³ A ampliação das funções do Estado corresponde ao aumento de sua autonomia. "The growing hypertrophy and growing autonomy of the late capitalist State are historically a corollary of the increasing difficulties of a smooth valorization of capital and realization of surplus-value".¹⁴

Vários autores neomarxistas enfatizam essa maior presença do Estado no capitalismo tardio, como Nicos Poulantzas, Ralph Miliband e Joachim Hirsch. Eles abordam o Estado no contexto de suas relações estruturais com o capital monopolista, quando se intensifica o que chamam de *politização da economia*. Devido à ausência de certas condições para a reprodução espontânea, o Estado passa a desempenhar papéis econômicos e ideológicos estratégicos para a acumulação de capital, tornando-se muito mais importante do que havia sido quando fora, sobretudo, um aparelho repressivo e guardião da propriedade privada dos meios de produção.

Nesse pano de fundo geral, são formuladas diferentes explicações sobre o novo papel do Estado capitalista perante um sistema econômico internacional cada vez mais protagonizado pelos interesses e ações das grandes corporações nos quatro cantos do mundo. Algumas delas, de um modo ou de outro, identificam e exploram a ideia de *dependência estrutural do Estado em relação ao capital* (Przeworski, 1990 [1995]), que remonta à obra *A Ideologia Alemã*, Marx e Engels, escrita em 1846.¹⁵

It is therefore obvious that as soon as the bourgeoisie has accumulated money, the state has to beg from the bourgeoisie and in the end it is actually bought up by the latter. This takes place in a period in which the bourgeoisie is still confronted by another class, and consequently the state can retain some appearance of independence in relation to both of them. Even after the state has been bought up, it still needs money and, therefore, continues to be dependent on the bourgeoisie; nevertheless, when the interests of the bourgeoisie demand it, the state can have at its disposal more funds than states which are less developed and, therefore, less burdened with debts. However, even the least developed states of Europe, those of the Holy Alliance, are inexorably approaching this fate, for they will be bought up by the bourgeoisie (Marx, 1846).¹⁶

No capitalismo, opera a tendência à dependência estrutural do Estado em relação ao capital, ou seja, o poder público depende das relações capitalistas de produção. Os governantes e a burocracia pública dependem do capital para arrecadarem recursos orçamentários, com os quais o Estado paga seus funcionários e executa as políticas públicas. A acumulação é uma função do lucro. Sem lucro não há salário. Sem lucro e salário não há impostos pagos pelos agentes econômicos para financiar o Estado como organização política. A acumulação de capital é um constrangimento estrutural para o Estado. Mas isso não significa adotar uma visão funcionalista das relações entre Estado e economia no capitalismo, como se ambos compusessem um equilíbrio dinâmico. Há contradições, e não apenas tendências de manutenção do sistema.

Nos anos 1970, os neomarxistas avaliaram que o poder público do capital havia aumentado em decorrência das mudanças econômicas estruturais em curso no século XX, sobretudo após a Grande Depressão. Entre elas, destacava-se precisamente

a consolidação do capital monopolista, que subvertia as condições da competição econômica e impactava também no conteúdo das crises, cujos efeitos podiam alcançar dimensões internacionais, e não meramente nacionais ou regionais.

Nesse contexto de centralização do capital em escala nacional e internacional, envolvendo regiões capitalistas e pré-capitalistas, centro, periferia e semiperiferia, metrópoles, colônias e semicolônias (que pode ser iluminado pelo conceito de *desenvolvimento desigual e combinado*, usado originalmente por Trotsky), a reprodução ampliada, que propicia a acumulação continuada do capital, passa a depender de instituições formalmente externas ao mercado, fornecidas pelo Estado. A estrutura de poder político passa a desempenhar papéis econômicos cada vez mais complexos, visando proporcionar condições de acumulação de capital em um ambiente internacional marcado pelas corporações monopolistas, cujas estratégias de mercado e desempenho impactam nas economias nacionais e nas ações governamentais. E, sobretudo a partir da crise de 1929, o Estado passa também a atuar no sentido de evitar a emergência de crises ou de amenizar seus impactos.¹⁷ O surgimento das ideias keynesianas, sobretudo seu desdobramento em políticas econômicas anticíclicas, ajudou a mobilizar e legitimar alguns desses novos papéis do Estado. As mudanças na economia capitalista após a Grande Depressão e a Segunda Guerra Mundial são analisadas recorrendo-se a conceitos como “sociedade afluyente”, “novo estado industrial”, “capital monopolista” e “capitalismo tardio”.

Entre os fatores econômicos que modificam as relações entre o Estado e o capital após 1945 destacam-se: o crescimento dos oligopólios, a taxa decrescente de lucros, a escala crescente dos investimentos, as recorrentes crises de demanda e as políticas sociais, às quais Offe (1984) aborda mediante o conceito de *desmercantilização*. Por outro lado, o Estado e o capital têm que lidar com crescentes problemas de legitimação e com a militância dos trabalhadores.

Além do neomarxismo, autores que pesquisam sobre o desenvolvimento também se preocuparam com as relações do Estado com a acumulação do capital. Eles investigaram o papel do Estado na industrialização retardatária, como na Alemanha, Japão, Coreia e Taiwan, tanto nos seus estágios iniciais, centrados na produção destinada ao consumo individual, quanto nos mais avançados, quando as indústrias também produzem para o consumo produtivo, fabricando, em larga escala, bens intermediários, infraestrutura e bens de capital.

Peter Evans (1995 [2004]) analisa a industrialização tardia apoiado no *neoinstitucionalismo histórico*. Influenciado pelos estudos de Charles Tilly sobre a sociologia histórica da formação do Estado moderno e pela abordagem realista das relações internacionais, ele destaca dois papéis clássicos do Estado: guerrear e manter a ordem interna. Mas acrescenta um terceiro, cada vez mais presente, a transformação econômica. Este papel auxilia muito na realização dos outros dois. Além disso, uma bem sucedida ação econômica do Estado tende a propiciar ganhos de legitimidade,

uma vez que esta depende do desempenho dos governantes, além, também, de aspectos procedimentais e simbólicos.

Por caminhos diferentes, a perspectiva institucional comparativa, que é uma das frentes de pesquisa do neoinstitucionalismo histórico, reforça ideias neomarxistas sobre o capitalismo tardio, em especial sobre o crescente papel econômico do Estado e sobre a relação entre legitimidade política e acumulação de capital. Mas essa abordagem argumenta que a mera vontade de intervenção econômica do Estado não é suficiente. O Estado precisa contar com instituições e capacidades que efetivamente façam a diferença, impactando nos resultados de suas ações.

A intervenção do Estado na mudança econômica leva-o a considerar as relações internacionais não só na perspectiva da defesa e da segurança nacional, mas também em termos de posicionamento e inserção do país na divisão internacional do trabalho (op. cit., pp. 30-31). Em condições de capitalismo tardio, o estímulo estatal ao crescimento industrial e à concentração de capital em alguns setores da indústria é fundamental para a competição empresarial exitosa no mercado internacional. Como dito acima, a centralização de capital resultante da concorrência é um fenômeno internacional, e não meramente do mercado nacional. Assim como no imperialismo clássico a exportação de capitais dos países desenvolvidos para as colônias, as semicolônias e para a periferia em geral foi obra conjunta do Estado e das corporações, a centralização de capital, em suas várias fases, nos países retardatários e também nos que hoje estão em desenvolvimento, ocorreu e ainda tem ocorrido com base na articulação entre o poder público e o setor privado, inclusive o de origem estrangeira.

Todo Estado nacional que, operando politicamente em uma sociedade em situação de industrialização retardatária, tenha se dedicado a promover a modernização industrial foi obrigado a levar em conta as pressões das grandes corporações internacionais para adentrar em seu correspondente mercado interno, seja para instalar as primeiras plantas, investir na expansão de novas, fazer fusões e aquisições etc. Esse problema diz respeito ao desenvolvimento desigual e combinado. Tais pressões ocorreram tanto na antiga internacionalização, que Mandel denomina imperialismo clássico, como no capitalismo tardio, que se insere em uma nova internacionalização. Ao longo do tempo, a tomada de decisão política dos Estados dos países que partiram atrasados na corrida da modernização teve que escolher, estrategicamente, um curso de ação entre algumas opções estruturalmente delimitadas que se apresentaram: contra-arrestar as pressões imperialistas para incentivar o desenvolvimento das grandes corporações locais, inclusive criando as suas próprias multinacionais; associar as multinacionais aos capitais locais no desenvolvimento de projetos industriais ou priorizar uma rota centrada na atração pura e simples de capital forâneo. Em linhas gerais, essas escolhas apresentaram-se aos países ou se combinaram em diferentes intensidades que, no processo histórico, resultaram em *desenvolvimento nacional*, *desenvolvimento dependente* ou *dependência sem desenvolvimento*. Nos casos de industrialização retardatária (Alemanha e Japão), do final do século XIX até a I Guerra

Mundial, assim como em países do Leste de Ásia (Coreia do Sul e Taiwan), a partir dos anos 1950, houve níveis mais ou menos intensos, variáveis ao longo do tempo, de estratégias nacionalistas e de parcerias.

Um caso clássico de industrialização retardatária é o Japão, cuja abordagem institucional comparada, como a feita por Chalmers Johnson (1982), contribuiu para a definição do conceito de *Estado desenvolvimentista* e para o esclarecimento de seus mecanismos de ação. Entre eles, a referido autor destaca o papel de algumas agências piloto na modernização industrial e na concentração de capital daquele país, especialmente o desempenhado pelo MITI (Ministry of International Trade and Industry).

“As a particular pattern of late development, the Japanese case differs from the Western market economies, the communist dictatorships of development, or the new states of the postwar world. The most significant difference is that in Japan the state’s role in the economy is shared with the private sector, and both the public and private sectors have perfected means to make the market work for developmental goals. This pattern has proved to be the most successful strategy of intentional development among the historical cases. It is being repeated today in newly industrializing states of East Asia – Taiwan and South Korea – and in Singapore and other South and Southeast Asian countries”¹⁸

Essa perspectiva institucional comparada, que identifica um padrão estreito de relações entre Estado e empresariado, levou Evans (1995 [2004]) a formular o conceito de *autonomia inserida* (*embedded autonomy*). A bem-sucedida ação estatal desenvolvimentista requer não apenas autonomia do Estado, no sentido dele gozar de capacidade política e técnica de formulação e execução de políticas públicas, mas também interseção de objetivos dirigidos ao meio empresarial, para que, dessa parceria, surjam projetos negociados entre as duas partes. A autonomia inserida resulta é uma idéia resultante da observação empírica, que se desdobrou em uma orientação normativa para as políticas de desenvolvimento industrial.

Como visto, há duas grandes fases de concentração do capital, a pertinente ao mercado interno e a que vai da exportação de mercadorias à exportação de capitais, ou seja, a etapa de internacionalização das corporações empresariais. Se o período histórico do *mercantilismo* for incluído na análise, o Estado participou de ambas as fases, de modo que a economia política da acumulação de capital transcende a operação exclusiva do livre mercado. A próxima seção aborda algo sobre a industrialização do Brasil no período nacional-desenvolvimentista, quando, com a preciosa mão visível do Estado, o capital se concentra internamente e o mercado interno se abre ao investimento externo direto.

A CONCENTRAÇÃO DE CAPITAL NO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO

No Brasil, país periférico e de industrialização retardatária, a atuação do Estado foi fundamental para a industrialização, entre outros motivos devido à escassez de capital, problema estrutural da história nacional em grande parte do século XX, pela inexistência de um efetivo mercado de capitais.¹⁹ Por outro lado, o objetivo governamental, gradualmente e persistentemente executado, de diversificar pela industrialização a estrutura econômica exclusivamente agrícola do país, pode ser assim explicado: “o Brasil não poderia alcançar elevado ritmo de crescimento se continuasse a se apoiar basicamente na exportação de seus principais produtos primários, cujo mercado mundial estava em retração.”²⁰

O Estado já havia apoiado a concentração de capital ocorrida na economia de mercado pré-industrial, estruturada no modelo agrário-exportador. O principal exemplo foi o próprio conjunto do empreendimento cafeeiro – a vanguarda do sistema econômico desde o Segundo Reinado até a Primeira República –, que envolvia financiamento, investimento, produção, transporte, armazenamento e comércio exportador. As políticas governamentais de imigração, de valorização do café e de defesa da renda do setor cafeeiro exemplificam a participação do Estado na concentração de capital no então principal centro de produção internacional dessa lavoura (Furtado, 1959; Cardoso, 1993). A própria defesa do café propiciou que houvesse diversificação dos investimentos, que, em alguma medida, puderam também ser destinados à indústria. Posteriormente, a ação do Estado brasileiro alavancou também a concentração de capital industrial nas duas fases da substituição de importações, a dos bens de consumo duráveis e a dos bens de produção (Mello, 1982).

Em resposta à Grande Depressão, que gerou uma forte escassez de divisas, mas também por razões políticas internas, o Estado brasileiro passou a implementar políticas que promoveram a industrialização e alavancaram a concentração de capital²¹, inicialmente na indústria de bens de consumo não-duráveis, como a têxtil e a de alimentos, e de alguns bens de capital, que, já nos anos 1930, beneficiaram-se de um estímulo maior, em resposta à crise internacional.²² Naquela década, fatores como a redução das exportações, as limitações às importações, devido à restrição cambial, e a manutenção da demanda interna por produtos manufaturados, em função da política de sustentação da renda cafeeira (compra do excedente de produção, seguida pela queima de grande parte do estoque e pela estatização [moratória] das dívidas dos cafeicultores) explicam o impulso à industrialização no Brasil de então. Indústrias anteriores à Revolução de 1930 – como de algodão, vestuário, calçados, produtos alimentícios e bebidas (Suzigan, 1984) – puderam ganhar novo alento com a entrada diferente e inédita, ocorrida ao longo do tempo, do Estado no processo de modernização industrial. Mas também surgiram novas firmas industriais e indústrias.

Após a Depressão, as políticas econômicas configuraram o modelo de desenvolvimento ancorado na substituição de importações, que teve na política cambial um dos seus principais dispositivos (Baer, op. cit., Van der Laan et alli, 2012). Diferentemente do modelo agroexportador, que tinha seu centro dinâmico na demanda externa, a partir da década de 1930, a produção industrial substitutiva de importações e a produção agrícola encontram no mercado interno a força motriz do desenvolvimento.

A ação industrializante do Estado aprofundou-se durante e após a Segunda Guerra Mundial, principalmente a partir dos anos 1950 (Baer, 1966). Do ponto de vista das finanças do Estado, os incentivos à industrialização foram, em um primeiro momento (fim dos anos 1940 e início dos anos 1950), uma decorrência indireta das políticas de controle cambial executadas para corrigir desequilíbrios na balança de pagamentos. Nas décadas de 1950 e 1960, tais instrumentos passaram a ser usados de modo voluntário, pelos decisores do Estado, para servirem à política de industrialização do país (idem, p. 193; Suzigan, 1984, p. 133).

Durante a Segunda Guerra, o setor manufatureiro, como foi o caso da indústria têxtil, beneficiou-se tanto de um relativo aumento das exportações, sobretudo para a Europa Ocidental, como da diminuição da concorrência dos produtos. A agricultura ainda predominava na economia brasileira, mas a participação da indústria no produto nacional crescia mais rapidamente que a do setor primário (Baer, op. cit.; Suzigan, 1984). Em 1942, durante o conflito bélico internacional, os governos do Brasil e dos EUA assinaram acordos diplomáticos, com objetivos militares e econômicos, que resultaram na criação de duas empresas estatais da indústria de base muito importantes para o desenvolvimento de outros setores industriais no país: a *Companhia Siderúrgica Nacional* e a *Companhia Vale do Rio Doce*. Elas logo se transformaram em oligopólios em seus respectivos mercados. Em 1953, surge outra companhia mista, a Petrobras, um monopólio de importância estrutural no segmento de energia. Essas três estatais foram criadas nos governos de Vargas, líder desenvolvimentista que promoveu investimentos na indústria pesada, capital intensiva, como é o caso da infraestrutura básica em energia e transporte (Colby, 132). Por sua vez, as obras de engenharia necessárias para erguer esses empreendimentos alavancaram a indústria da construção civil (Chaves, 1985).

Nos anos 1950, destacam-se três medidas importantes para a industrialização. Uma delas foi a *Instrução 113 da SUMOC* (Superintendência da Moeda e do Crédito), que facilitou a importação de bens de capital para empresas estrangeiras aqui estabelecidas ou interessadas em investir no país. Essa medida permitiu a importação de máquinas e equipamentos sem cobertura cambial, contornando os problemas da carência de divisas estrangeiras e das pressões sobre o balanço de pagamentos (Caputo e Melo, 2009). Ela implicou na atração de investimentos diretos das multinacionais, como foi o caso da indústria automobilística. Houve também a *Lei de Tarifas Aduaneiras* (Lei nº 3.244), de 1957, que “ampliou e consolidou a proteção oferecida à indústria interna em crescimento” (Baer, op. cit., p. 58). Por fim, a *Lei de Similares Nacionais*

(Decreto 8.592/1911) foi aplicada de modo mais intenso e abrangente. Ao regulamentar as concessões de isenção de direitos aduaneiros, essa lei impedia benefícios à importação de produto que tivesse um similar já produzido no país (Baer, op. cit.; Caputo e Melo, 2009).

A Lei de Similares estimulou a integração vertical nas empresas e em indústrias como um todo. Os incentivos implicaram em *backward* e *forward linkages*, propiciando o estabelecimento de toda a cadeia produtiva, como, por exemplo, na indústria automobilística, que se encadeia a várias outras indústrias, na condição de consumidora. Mas isso também ocorreu na indústria química, na siderurgia e metalurgia, na indústria de papel e papelão, na indústria de alimentos, têxteis etc (Baer, op. cit. pp. 141-142). Sem as medidas protecionistas, não teria sido possível esse crescimento industrial equilibrado, em função da integração vertical, e em ritmo acelerado. Os incentivos também foram planejados e seletivos. “Estimularam-se indústrias dotadas de elevados coeficientes de *linkage*, e os efeitos de *linkage* se irradiaram pela economia” (op. cit., p. 150). Em especial, a Instrução 113 da SUMOC jogou papel importante no processo de concentração industrial, pois atraiu investimento direto estrangeiro (IDE) de empresas de grande porte, em um contexto internacional de capitalismo monopolista e de concorrência entre empresas oligopolistas da Europa e dos EUA por posições no mercado mundial. Essa estratégia era uma “forma de contornar a restrição externa” (Caputo e Melo, op. cit., p. 515).

Os anos 1950 também foram importantes na implementação de ações públicas promotoras da industrialização a partir do planejamento estatal. Nesse sentido, destaca-se o *Plano de Metas*, executado pelo governo Juscelino Kubitschek, que culminou na construção de Brasília. Seus projetos de desenvolvimento concentraram-se em cinco setores, todos vinculados a metas: energia, transportes, indústria de base, alimentação e educação. A Instrução 113 da SUMOC foi especialmente importante para o *Plano de Metas*, por facilitar a atração do capital estrangeiro, sobretudo na indústria automobilística, mas também no alumínio, no cimento e na construção naval (Lessa, 1982; Caputo e Melo, 2009).

No relato da alavancagem estatal à industrialização é imprescindível uma referência ao BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico), hoje BNDES, devido ao acréscimo da palavra *social* no nome desse banco público criado em 1952 para propiciar recursos financeiros e técnicos para o esforço desenvolvimentista. Colby (2013) identifica três papéis do BNDES: corrigir falhas de mercado, sobretudo o alto custo do crédito e o volume insuficiente desse recurso fundamental ofertado em prazos longos pelo setor privado; engajar-se em atividades de melhoria e modernização da economia; e por fim, na fase mais recente, a oferta de empréstimos contracíclicos em períodos de crise econômica.²³ Assim que foi criado na década de 1950, o então BNDE financiou, com impacto, os setores de energia, sobretudo a energia elétrica, e de transporte, vistos como os principais gargalos para o crescimento

econômico por instituições de planejamento, como a Comissão Mista Brasil-EUA (Baer, op. cit., pp. 62-70; Skidmore, pp. 204-207).

Nos anos 1960, vários autores já avaliavam que a concentração de capital caracterizava a estrutura produtiva brasileira. Cardoso (1968, p. 62) refere-se a ela como inserida em “mercados onde a tendência à monopolização ou ao oligopólio é indiscutível”. Esse mesmo autor observa então também que o mercado já era estruturalmente marcado pela “tendência à formação de ‘grupos econômicos’”, e não mais pela empresa isolada, que havia sido o agente típico na formação inicial do mercado interno.

Analisando a distribuição das empresas industriais em São Paulo, estado com a principal fatia da indústria nacional, Baer (op. cit. p. 99) constata que, em 1960, as firmas com mais de 100 empregados, apesar de serem apenas 4% do total, eram responsáveis por 63% da produção industrial paulista. Em 1950, esses números eram respectivamente 3,2% e 57%. Após dez anos, a concentração industrial, acentuada desde o início do período referido, era ainda maior, mostrando ser uma tendência do processo produtivo. Esse brasileiro afirma que, naquela década, predominavam as firmas individuais ou pertencentes a famílias. Mesmo havendo grupos gigantescos, constituídos por muitas empresas combinadas, como Matarazzo, Klabin e Renner, a principal tendência eram as empresas fechadas, que se transformavam em sociedades anônimas apenas formalmente, para adquirirem vantagens legais, sendo efetivamente familiares. Mas ele detecta uma propensão crescente à abertura do capital, pelo fato do crédito bancário ser difícil de ser obtido e ter custo elevado (idem, p. 100). Também para Queiroz (1962, p. 160), as empresas abertas são muito poucas.

Bonelli (1980), ao investigar preliminarmente indicadores de concentração industrial no Brasil, apoiado nos dados censitários de 1950, 1960 e 1970, constatou que prevaleceu a tendência ao seu aumento, sendo os índices, respectivamente, 0,768, 0,838 e 0,879. Além disso, ele observa “que o grau de concentração da produção aumentou em todas as indústrias [...], à exceção da Têxtil nos anos 50 (quando se reduziu), da Química e Farmacêutica nos anos 1960 e Alimentos, Bebidas e Fumo nos anos 50 (quando se manteve)” (p. 856).²⁴

Maurício Vinhas de Queiroz publicou, em 1962 e 1965, o até então “mais completo estudo disponível sobre os grupos econômicos no Brasil”, delimitando os “multibilionários” e os “bilionários” (Cardoso, idem). Ele formula uma hipótese importante para o tema dessas notas de pesquisa: “Como hipótese, poderíamos sugerir que a concentração de capitais – produto do tipo de desenvolvimento em processo no país –, ao invés de levar apenas ao surgimento de gigantescas empresas, assume aqui predominantemente a forma de reuniões de empresas nominalmente diversas, mas integradas por iguais diretores e pela coparticipação acionária” (1962, p. 159). Esse autor explicitou a hipótese de que o tipo de desenvolvimento então existente no país não só produzia a concentração de capital como o índice de concentração era elevado. Considera isso surpreendente “diante do nível relativamente atrasado de nosso

desenvolvimento econômico" (p. 160). Mas a mencionada *teoria do desenvolvimento desigual e combinado* pode também aqui ser evocada para auxiliar na compreensão dessa disparidade, para a qual contribui muito a presença do capital estrangeiro, inclusive em setores industriais que mobilizam cadeias produtivas.

Queiroz (1965, p. 46) procurou identificar e analisar os *grupos bilionários*, "aqueles cujo capital próprio das empresas interligadas somasse um bilhão ou mais de cruzeiros", em valores de 1962. Incluiu nesse grupo um universo de 276 empresas, no qual 55 delas formariam um subgrupo, os *multibilionários*, "cujo capital próprio [...] ultrapassa a cifra dos quatro bilhões de cruzeiros". Detectou duas peculiaridades: "o grau de concentração relativamente alto e a predominância de empresas *fechadas* e rigidamente controladas". Tais características foram consideradas semelhantes às de outros países que estavam então em etapa equivalente de desenvolvimento (Queiroz, 1962, p. 161). Além disso, ele distinguiu os seguintes modos de concentração de capital no Brasil: horizontal, vertical e desconectada. Na horizontal, as empresas do grupo lidam, basicamente, com os mesmos produtos ou serviços, caso do grupo *Cofermat*, de capital francês, que fabrica materiais para a construção civil. A concentração vertical, então raramente completa, abrange "desde a produção de toda a matéria prima à entrega do produto acabado ao consumidor"; caso do grupo nacional *Biagi*. Por fim, a concentração desconectada, a mais observada na ocasião, ocorre quando as empresas do grupo atuam em áreas diferentes, como o grupo *Scarpa*, "que reúne uma fábrica de bebidas (cerveja Caracu), uma fábrica têxtil e empresas de comércio de automóveis". Em intensidades distintas, os três modos de concentração podem abarcar grupos que possuem setores de atividade principal e secundária, e até mesmo terciária ou quaternária (Queiroz, 1965, p. 57). Enquanto os modos de concentração horizontal e vertical levam ou podem levar ao monopólio do mercado, isso é pouco provável na concentração desconectada. A hipótese para explicar a frequência alta desse último modo de concentração é que "isto se relaciona talvez com o relativo atraso industrial do Brasil". A pesquisa liderada por Queiroz observa também outros dois aspectos: os grupos mistos, de capital estrangeiro e nacional, questão que remete, ao modelo de desenvolvimento associado-dependente e ao debate sobre os interesses comuns e distintos desses dois capitais; e a diversificação de setores de atuação nos grupos econômicos, que podem combinar empresas industriais, financeiras e agrárias.

O setor principal de atuação dos 55 grupos multibilionários distribuía-se da seguinte forma: 78,1% era industrial, 12,8%, comercial e 9,1%, financeiro. Queiroz (1965) constata que, dos 55 grupos multibilionários, 29 eram estrangeiros, 24, nacionais e dois, mistos. Quanto à data de fundação, a maioria dos nacionais era anterior a 1914. Em relação aos estrangeiros: "a maior parte se instalou depois de 1919. Período particularmente auspicioso para o estabelecimento de grupos estrangeiros parece que foi o decênio 1919-1929, quando se verificou um verdadeiro *rush* do café. Igualmente, após 1945, as condições foram propícias à instalação de grandes grupos estrangeiros. Sete grupos multibilionários estrangeiros aqui se fixaram depois dessa

data” (p. 52). À medida que algumas políticas de desenvolvimento atraíram a grande empresa estrangeira, atraíram capital concentrado desde a origem.

Os limites do trabalho impedem, aqui, uma maior exploração dos dados de Queiroz (1962, 1965), mas, se os confrontarmos, por exemplo, com o peso dado no Plano de Metas (1956-1961) às indústrias de base (setores siderúrgico, de alumínio, cimento, celulose, automobilístico, mecânica pesada e químico) algumas hipóteses se sustentam.²⁵ Dos 55 grupos multibilionários, 67,1% atuavam na indústria de base. Ao abordarem a política cambial da Instrução 113 da Sumoc e o documento oficial do Plano de Metas, Caputo e Melo (2009, p. 519) afirmam que “quatro metas [...] receberiam equipamentos através da referida política cambial: alumínio, cimento, indústria automobilística e construção naval. A Instrução 113 teria então uma participação no alcance das metas, já que era o dispositivo legal que permitia a entrada das máquinas e equipamentos sem cobertura cambial, na forma de investimento direto estrangeiro”. Ademais, foi visto que, a partir de 1930, a restrição de divisas estrangeiras forçou o Estado a adotar medidas prejudiciais às importações, que induziram à industrialização por substituição de importações e beneficiaram as indústrias já existentes, de bens de consumo não duráveis e duráveis e de bens de capital a elas correspondentes, que tinham também passado por um primeiro surto industrializante durante a Primeira Guerra Mundial, apoiado no mercado interno. No pós-1930, a demanda interna por bens produzidos no país passa a ser uma variável fundamental para o desenvolvimento industrial e também para a produção agrícola, que, antes, era desproporcionalmente dirigida à exportação.



Outro capítulo importante da relação entre Estado e acumulação de capital no período nacional-desenvolvimentista se desenvolveu durante o regime militar, especialmente nos governos Médici e Geisel. No entanto, esse período extrapola as breves notas de pesquisa aqui apresentadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento, a acumulação de capital, nas diversas fases do capitalismo, ocorre por mecanismos de mercado e pela política. No processo de acumulação, o capital, interagindo com o Estado, concentra-se e, em seguida, centraliza-se. As modalidades específicas de relação entre o Estado e o capitalismo variam de acordo com especificidades econômicas e políticas nacionais e internacionais. Um aspecto importante a ser observado são as crises do capitalismo e as respostas para enfrentá-las.

Quando se trata da acumulação de capital exclusivamente no mercado nacional, sem que sua realização dependa de ações políticas externas, o Estado auxilia com políticas públicas internas, como a construção de obras de infraestrutura, compras do setor privado, regulação de diversos preços etc. E o Estado também alavanca a acumulação de capital pelas políticas públicas externas, pela diplomacia e pela guerra, como se pode observar desde o velho colonialismo do mercantilismo, que propiciou o desenvolvimento do Império Britânico e do Império Holandês, até o imperialismo militar e econômico do século XX, cuja maior expressão está nos EUA. Tais papéis do Estado são especialmente importantes para apoiar as exportações de bens e serviços e a internacionalização da produção, mas também para propiciar fontes externas de matéria prima, mão de obra barata, oportunidade de negócios e assim por diante.

As modalidades da relação entre o Estado e a acumulação de capital mudam historicamente e, a partir da crise de 1929, diante dos riscos econômicos, políticos e militares associados aos interesses e ao desempenho do sistema produtivo capitaneado pelo capital monopolista, tornam-se mais complexas em termos técnicos e políticos, impactando nas decisões internas e externas de política econômica e nas relações internacionais.

A competição econômica relevante passa a se dar, sobretudo, entre gigantes do mercado, associados aos seus Estados, que procuram lhes propiciar, por meios políticos e, se necessário, militares, condições de acumulação e respostas às crises cíclicas do sistema econômico. Os papéis econômico e militar do Estado podem ser apreendidos pela idéia de *dependência estrutural do Estado em relação ao capital*.

No Brasil, tal dependência induziu o Leviatã, em um primeiro momento, a garantir a concentração do capital no setor cafeeiro. Mas, em função dos problemas objetivos que se apresentaram a partir da crise de 1929, o poder público, desde Vargas, passou a alavancar a mudança de uma estrutura produtiva exclusivamente agrícola para uma economia urbano-industrial. Nesse sentido, foram implementadas, entre

outras medidas relevantes, políticas cambiais restritivas às importações e políticas protecionistas; além disso, o Estado engajou-se, por meio de companhias mistas, em empreendimentos industriais capital-intensivos, nos setores de mineração, siderurgia, petróleo e energia elétrica, cujas empresas já surgiram como oligopólios. Munido-se do planejamento econômico e de um banco público de desenvolvimento criado para financiar projetos de grande porte em um contexto nacional de relativa escassez de capital e de ausência de oferta de crédito de longo prazo pelos bancos privados, o Estado deu suporte a projetos, em aliança com agentes econômicos internos e externos, que viabilizaram cadeias produtivas nas indústrias de transporte, química, siderurgia, energia elétrica, entre outras. A atração de corporações estrangeiras possibilitou a implantação de indústrias novas, como a automotiva, ao mesmo tempo em que produziu efeitos de encadeamento industrial. A proteção ao mercado interno, inserida na estratégia de industrialização por substituição das importações, propiciou a concentração e a centralização do capital tanto em indústrias de bens de consumo não duráveis, como em indústrias de bens duráveis. Uma questão pertinente às estratégias políticas de acumulação de capital diz respeito às relações entre capital nacional e capital estrangeiro e ao caráter dependente ou autônomo do desenvolvimento.

Já nos anos 1960, a concentração de capital era uma característica da estrutura produtiva, particularmente no estado de São Paulo, embora não só. Os indicadores de concentração industrial evoluíram positivamente, década a década, desde os anos 1950, ainda que, em um primeiro momento, predominaram as empresas individuais ou familiares, e não o capital aberto. A investigação, em perspectiva histórica de médio e longo prazo, da relação entre o processo de concentração do capital industrial e as políticas do Estado é um contraponto teórico-empírico à ideologia dos modelos econômicos abstratos, que preconizam explicações para o crescimento e o desenvolvimento lastreadas na vigência de um reino decisório exclusivamente centrado nos agentes operando em condições de *laissez-faire*.

Notas

¹ Esse artigo é parte de um trabalho apresentado no 38º Encontro Anual da Anpocs, em 2014.

² Idem, p. 729.

³ Idem, p. 876.

⁴ Idem, *ibidem*.

⁵ Idem, p. 730.

⁶ Idem, p. 729.

⁷ Baran & Sweezy (1966, pp. 18-19).

⁸ Nos EUA, essa lacuna é preenchida pelo marxista Hary Braverman (1974), na obra *Labor and Monopoly Capital*. Mandel (1972) também destaca o papel da revolução tecnológica na conformação da fase na qual o capitalismo ingressa no pós-1945.

⁹ Baran & Sweezy (op. cit., p. 19).

¹⁰ Idem, pp. 120-121.

¹¹ Mandel (1972[1975], p. 310).

¹² Essa citação e a anterior estão em Mandel (1972 [1975], p. 312).

¹³ Idem, p. 332.

¹⁴ Idem, p. 486.

¹⁵ Przeworski avalia que Poulantzas, Miliband, Offe, Block e Lindblom, um autor não neomarxista, têm essa percepção estruturalista do Estado.

¹⁶ Disponível em bit.ly/2zQdQ1D. Acesso em: 7 fev. 2019. Essa obra foi publicada apenas em 1932.

¹⁷ Consultar Löwy (1995) e Trotsky (1930 [1978]). Segundo Trotsky, o processo histórico caracteriza-se pela desigualdade do ritmo, tendência especialmente impactante nos países atrasados. "Sob o chicote das necessidades externas, a vida retardatória vê-se na contingência de avançar aos saltos" (p. 25).

¹⁸ Posição 23 de 8701 (uso uma versão digital Kindle, da Amazon, cuja paginação é diferente).

¹⁹ Conforme Baer (1966, p. 100). Para o conceito de centro e periferia, consultar Rodríguez (1977).

²⁰ Idem, p. 35.

²¹ A partir dessa seção, usaremos o termo concentração de capital como sinônimo de centralização do capital.

²² No entanto, a estrutura fortemente agrária da sociedade brasileira ainda levará algumas décadas para ser alterada pela industrialização.

²³ Como dito na nota 1, esse artigo foi escrito em 2014.

²⁴ Bonelli estava preocupado em investigar relações entre a concentração industrial e os períodos de expansão e retração da atividade econômica.

²⁵ Uma informação importante seria saber quais desses grupos receberam financiamento do BNDE e em que montante.

Referências

ALEM, A. C. e CAVALCANTI, C. E. "O BNDES e o Apoio à Internacionalização das Empresas Brasileiras: Algumas Reflexões". *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 43-76, 2005.

BAER, W. *A industrialização e o desenvolvimento econômico no Brasil*. Rio: Fundação Getúlio Vargas, 1965 [1966].

BARAN, P. A. & SWEEZY, P. *Monopoly capital*. Middlesex, Penguin Books, 1966[1970].

CAPUTO, A. C. e MELO, H. P. "A industrialização brasileira nos anos de 1950: uma análise da instrução 113 da SUMOC". *Estudos Econômicos* (São Paulo), v. 39, nº 3, 2009.

CARDOSO, F. H. "Hegemonia burguesa e independência econômica: raízes estruturais da crise política brasileira". In Furtado, C. et ali, *Brasil: tempos modernos*. Rio, Paz e Terra, 1968.

CARDOSO, F. H. *A construção da democracia: estudos sobre a política brasileira*. São Paulo: Siciliano, 1993.

CHAVES, M. *A Indústria de Construção no Brasil: desenvolvimento, estrutura e dinâmica*. Dissertação de mestrado em Economia Industrial. Rio de Janeiro: UFRJ, 1985.

COLBY, S. E. *Searching for institutional solutions to industrial policy challenges: a case study of the Brazilian development bank*. Johns Hopkins University, mimeog., 2013.

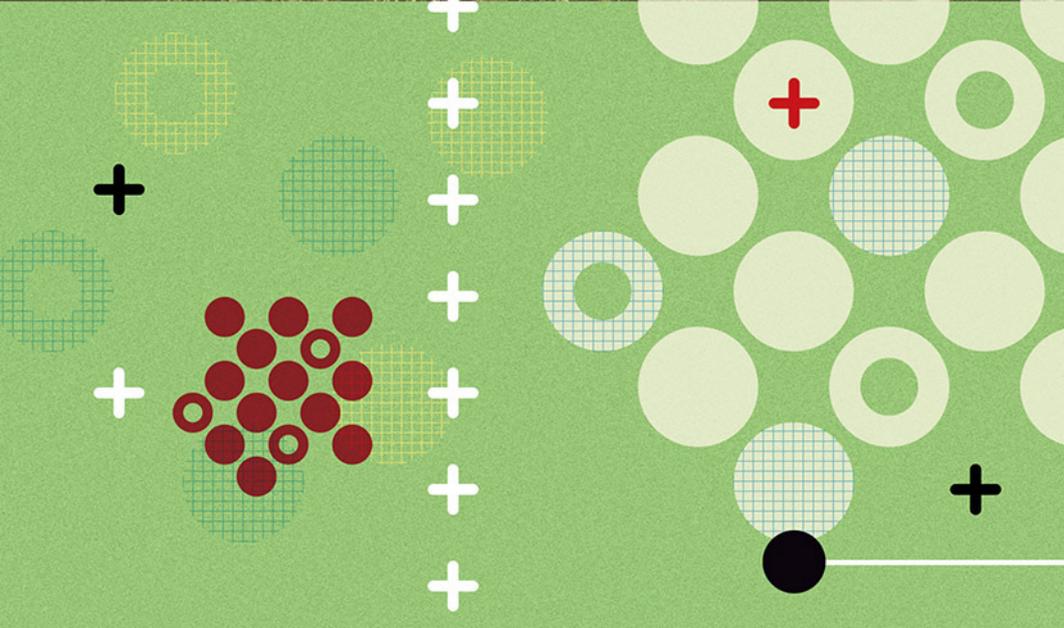
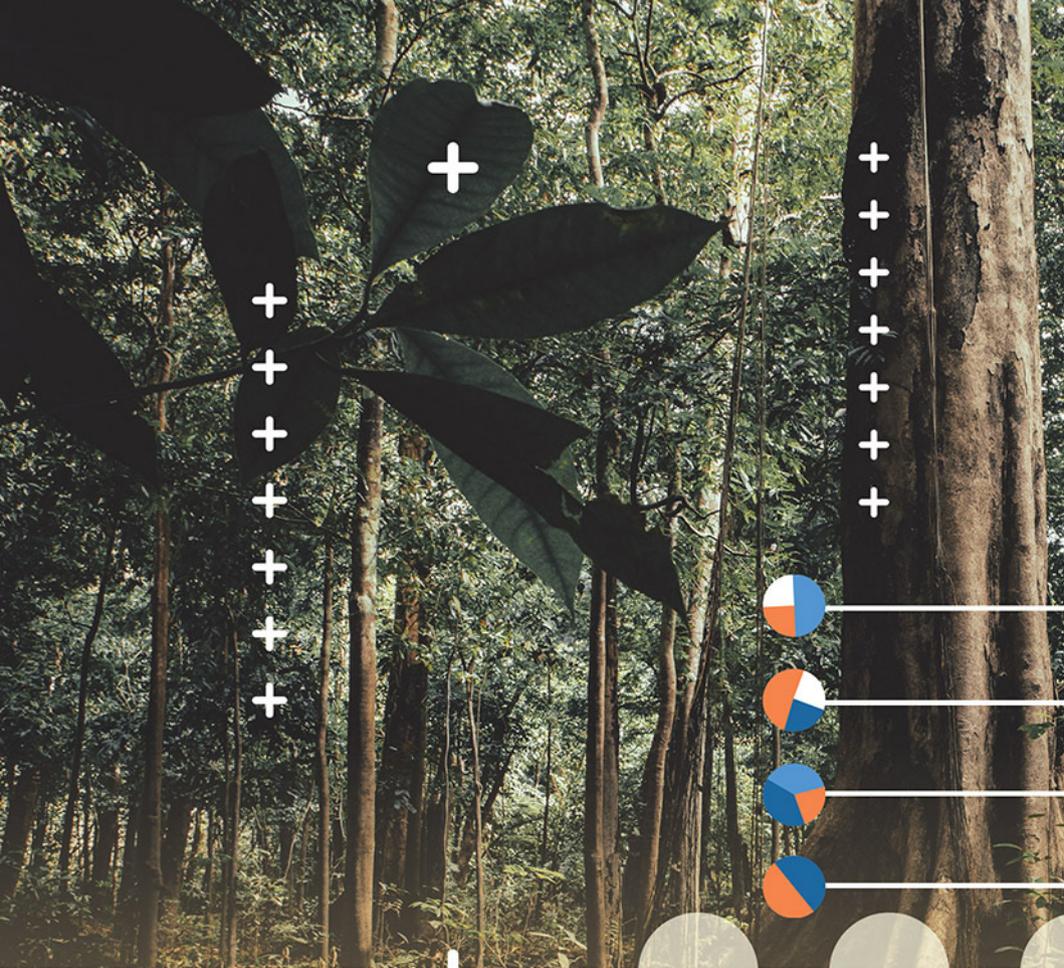
EVANS, P. *A tríplice aliança: as multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

EVANS, P. *Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1995 [2004].

FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959[1964].

- JOHNSON, C. A.** *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford: Stanford University Press, 1982.
- LESSA, C.** *Quinze anos de política econômica*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- MANDEL, E.** *An Introduction to Marxist Economic Theory*. Australia: Resistance Books, 1967 [2002].
- MANDEL, E.** *Late capitalism*. London: Lowe & Brydone Printers, 1972 [1975].
- MARX, K.** *O capital: crítica da economia política*, Livro I, vl. 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1867 [1998].
- MELLO, J. M. C. de.** *O capitalismo tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- OFFE, C.** *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- PRZEWORSKI, A.** *Estado e economia no capitalismo*. Rio de Janeiro, Relume Dumará, 1990 [1995].
- RODRÍGUEZ, O.** *On the conception of the centre-periphery system*. Santiago, Chile: Cepal Review, 1977.
- QUEIROZ, Maurício Vinhas de** "Os grupos bilionários". *Revista do Instituto de Ciências Sociais*, 2-1, pp. 47-77, 1965.
- SUZIGAN, W.** *Notas sobre desenvolvimento industrial e política econômica no Brasil na década de 1930*. São Paulo: *Revista de Economia Política*, vol.4, n.1, jan-mar/1984.
- TROTSKY, L.** *História da revolução russa*. A queda do tzarismo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, vl. 1, 1930 [1978].
- VAN DER LAAN, C. R.; CUNHA, A. M.; FONSECA, P. C. D.** *Os Pilares Institucionais da Política Cambial e Industrialização nos Anos 1930*. São Paulo: *Revista de Economia Política* (Impresso), v.32, p.597-614, 2012.





Política e estratégias de integração na Pan-Amazônia: qual o lugar da agenda ambiental?

Politics and strategies of integration in the Pan-Amazon area: What is the place of the environmental agenda?

Nirvia Ravena*

Flavio Gaitán**

Eugênia Rosa Cabral***

Pedro Pablo Cardoso Castro****

Resumo

Este artigo aborda a política de integração regional em curso na América Latina, ao longo dos anos 2000, com base nas premissas e ações da Iniciativa de Integração Regional Sul Americana (IIRSA) vista como estratégia de desenvolvimento adotada pelas elites políticas regionais e como instrumento da política exterior brasileira.

Com foco nos projetos empreendidos no eixo localizado na Pan-Amazônia analisa a estratégia de integração vis-à-vis à regulação ambiental, destacando o papel que a virada à esquerda, nos países da Pan-Amazônia, promoveu sobre a regulação ambiental, ao adotar um modelo de integração que promove a diminuição do estoque de recursos naturais, estratégicos para políticas de desenvolvimento sustentável. Trata-se de uma pesquisa descritivo-analítica, baseada em dados secundários e conteúdos de documentos oficiais disponíveis nas instituições envolvidas.

A análise empreendida associa a tipologia de Estado Logístico (Cervo 2003) e a teoria da variedade do capitalismo (Hall and Soskice 2001; Schneider, 2008) para compreender os desdobramentos do capitalismo na região a partir da ascensão das "novas esquerdas" ao poder, quando a agenda ambiental assume papel secundário no contexto da política de integração regional, contradizendo o conteúdo dos programas de governo e das agendas políticas que haviam colocado a questão ambiental como elemento central.

Palavras-chave: Integração Regional. Pan-Amazônia. Agenda Ambiental.

Abstract

This article discusses the ongoing policy of regional integration in Latin America, throughout the 2000s, based on the assumptions and actions of the South American Regional Integration Initiative (IIRSA) seen as a development strategy adopted by the regional political elites and as a tool of the current Brazilian foreign policy. Focusing on projects undertaken in the shaft located in the Pan-Amazon analyzes this integration strategy vis-à-vis to environmental regulation, highlighting the role that the left turn, the Pan-Amazonian countries, promoted on environmental regulation, to adopt a model of integration that promotes the reduction of the stock of natural resources, strategic for sustainable development policies. This is a descriptive-analytic study, based on secondary data and contents of official documents available in the institutions involved. The analysis undertaken associates Logistical State typology (Cervo 2003) and the theory of variety of capitalism (Hall and Soskice 2001; Schneider 2008) to understand the unfolding of capitalism in the region from the rise of the "new left" to power when the environmental agenda assumes a secondary role in the regional integration policy, contradicting the content of government programs and political agendas that had put the environmental issue as a central element.

Keyword: Regional integration. Pan-Amazon. Environmental Agenda.

* Professora e pesquisadora do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA – Universidade Federal do Pará-UFPA. Pesquisadora do INCT-PPED. E-mail: niravena@gmail.com.

** Professor da Universidade Federal de Integração Latino-americana. Pesquisador do INCT-PPED. E-mail: flavio.gaitan@unila.edu.br.

*** Programa de Pós-graduação em Ciência Política – Universidade Federal do Pará. E-mail: ercabral@uol.com.br.

**** Leeds Beckett University-Reino Unido. E-mail: P.P.Cardoso-Castro@leedsbeckett.ac.uk.

INTRODUÇÃO

A política externa Sul Americana tem na Iniciativa de Integração Regional Sul Americana (IIRSA) um dos instrumentos chave no reposicionamento dos países sul-americanos no cenário das mudanças globais (Couto 2007; Caballero2011). Nesse contexto, como ator relevante no subsistema regional, o Brasil desempenha um papel importante na conformação do capitalismo na região (Lima 2005; Pecequilo 2008; Caballero 2011; Malamud2011).

A IIRSA surgiu como uma iniciativa do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em agosto de 2000, em parceria com a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata), criada a partir de uma proposta do Presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso (FHC), na IReunião de Presidentes da América do Sul. Nesse sentido, a IIRSA, surgiu no cenário das determinações do Consenso de Washington que desenhou a agenda neoliberal, recomendando (com forte pressão dos organismos multilaterais de crédito e de países centrais) a privatização das empresas estatais, a desregulamentação da economia e a liberalização unilateral do comércio exterior dos países da América Latina (Quintanarand Lopes 2003; Couto 2007; Pecequilo 2008). Como desdobramento do *Washington Consensus*, a discussão acerca do desenvolvimento rumou em direção à integração regional. Nesse contexto, a construção de infraestrutura física de comunicação e energia para a integração latino-americana foi um dos tópicos principais da I Reunião de Presidentes da América do Sul, que é o marco de criação da IIRSA. O objetivo declarado da IIRSA era:

promover el desarrollo de la infraestructura regional en un marco de competitividad y sostenibilidad crecientes, de forma tal de generar las condiciones necesarias para alcanzar en la región un patrón de desarrollo estable, eficiente y equitativo, identificando los requerimientos de tipo físico, normativos e institucionales necesarios y procurando mecanismos de implementación que fomenten la integración física a nivel continental¹.

A partir da criação da IIRSA foram definidas as prioridades da política de integração e, desde então, este projeto, cuja coordenação demanda graus de interação complexos, manteve ritmos de execução que alternaram momentos de aceleração e desaceleração: ora intensificaram a execução dos projetos prioritários da agenda; ora a execução dos projetos foi realizada em uma dinâmica menos acelerada. No entanto, é forçoso afirmar que, como projeto comum de todos os países signatários, a despeito do ritmo adotado, nunca esteve ausente das agendas da política de desenvolvimento de cada um dos países partícipes. Vê-se que o planejamento estatal em torno de eixos de integração e desenvolvimento (EID) da IIRSA tem como propósito a interação entre economias de escala, custos de transporte e distribuição espacial da produção. Além disso, pretende incorporar as preocupações contemporâneas de sustentabilidade ambiental e social nos discursos e publicidade veiculados acerca dos projetos

prioritários. Araújo Jr. (2013) afirma que a IIRSA é baseada numa premissa simples, que associa integração de mercados à diminuição dos custos de transporte. Em outros termos, trata-se de um projeto de integração que visa exploração e comercialização de recursos energéticos e de mercadorias na América do Sul.

Fundamentada no planejamento territorial a IIRSA foi concebida para executar a integração regional a partir de dez eixos de integração dos quais quatro passam pela Pan-Amazônia². Assim, considerando a especificidade do contexto político da atualidade, interessa aqui analisar as rupturas e continuidades no desenho estratégico da integração regional após a virada ideológica representada pela chegada ao poder de coalizões eleitorais de esquerda, trabalhistas ou anti-neoliberais. Essas coalizões, chamadas de “nova esquerda”, que assumem o poder na maioria dos países da Pan-Amazônia, apresentaram a questão ambiental como elemento central em seus programas de governo, em suas agendas políticas. Nesse sentido, é importante identificar e analisar o lugar da agenda ambiental nas políticas de desenvolvimento que estão em andamento nos países da América do Sul, partícipes da IIRSA.

Em dez anos de existência, a IIRSA, a partir da eleição de presidentes oriundos das denominadas novas esquerdas, entre o fim da década de 1990 e o início dos anos 2000³, assume na Pan-Amazônia o papel de coordenar as políticas gestadas ainda em arcabouços institucionais ligados aos paradigmas neoliberais, evidenciando, por parte do Brasil, uma performance de continuidade na diplomacia de FHC (Almeida2004; Pecequilo 2008), por um lado, e a de *Global Player*, por outro (Lima 2005; Caballero 2011).

O formato da cooperação sul-sul, a integração como consenso regional e a manutenção da agenda neoliberal da IIRSA são pontos que entretecidos permitem verificaras formas de adaptação do capitalismo na América Latina. Estes pontos associaram-se a uma ergonomia institucional criada pela agenda neoliberal que, no contexto institucional doméstico, de grande parte dos países sul-americanos, tornou secundária a discussão dos impactos ambientais e das externalidades originadas pelas agendas de desenvolvimento empreendidas pela variante do capitalismo na América Latina.

Orientando-se nos argumentos desenvolvidos por Hall e Soskice (2001) e Schneider (2008), as formas assumidas pelo capitalismo nos diversos contextos institucionais deram origem a uma diversidade de interpretações acerca de sua capacidade de adaptação. Assim, na América Latina, enquanto *Global Player*⁴ o Brasil assume com os países da Pan-Amazônia papel de coordenador da dinâmica regional onde esta adaptação ocorre. Tal estratégia vem da utilização de projetos de integração como a IIRSA que, na América Latina, e particularmente na Pan-Amazônia, empresta ao contexto político, peculiaridades bem marcadas. Assim, a ação dos chefes do executivo na implementação de seus projetos é emblemática e tem apresentado um padrão que soma práticas apoiadas na aclamação popular a políticas de desenvolvimento que excluem a agenda ambiental no momento de desenho e implementação dos projetos.

Este artigo aborda a integração regional que está em fase de implementação pela IIRSA e o posicionamento de seus projetos de integração em relação à regulação ambiental empreendida pelos países da Pan-Amazônia. Analisa o desenvolvimento dessa estratégia vis-à-vis à regulação ambiental, destacando o papel que a virada à esquerda, nos países da Pan-Amazônia, promoveu sobre a regulação ambiental na região, ao adotar um modelo de integração que promove a diminuição do estoque de recursos naturais, que poderiam ser estratégicos para políticas de desenvolvimento sustentável, de longo prazo.

A reflexão empreendida associa a tipologia de Estado Logístico apresentada por Cerro (2003) e a teoria da variedade do capitalismo para compreender os desdobramentos do capitalismo na América Latina a partir da ascensão das denominadas “novas esquerdas” ao poder. A referência empírica do estudo é a IIRSA, por ser considerada uma expressão materializada das estratégias de desenvolvimento das elites políticas regionais.

O artigo está organizado em três seções: a primeira descreve a teoria das variedades do capitalismo e as recentes reflexões sobre o período pós-neoliberal nos países da Pan-Amazônia; a segunda apresenta as questões relativas à regulação ambiental como arena de interesses na Pan-Amazônia e; a última seção descreve e analisa os projetos da IIRSA para a Amazônia, o lugar da agenda ambiental e o papel da política externa brasileira nesse contexto.

A VARIEDADE DE CAPITALISMOS EAS NOVAS ESQUERDAS NO CONTEXTO PAN-AMAZÔNICO

A literatura de Variedades de Capitalismo, originada na obra de Hall e Soskice (2001) identifica domínios estratégicos para os problemas de coordenação que devem enfrentar os atores da *political economy*, em especial as firmas. Em função das características desses domínios (governança corporativa, capacitação dos recursos humanos, relação com os empregados, relações inter-firmas), os autores estabelecem uma diferenciação entre economias de mercado coordenado (CME) e economias liberais de mercado (LME). Assim, a Variedade de Capitalismos é uma abordagem que tem apresentado graus significativos de complexidade na análise do processo de globalização. O debate que envolve esta literatura também se mostra abrangente no sentido de cada vez mais apresentar alternativas explicativas para fenômenos específicos assumidos pelo capitalismo e a variedade de respostas nacionais. O maior mérito é reconhecer que as respostas frente à globalização não são unívocas. Nesse sentido, esta teoria contesta a premissa neoliberal de uma única modalidade de eficiência econômica.

Das abordagens iniciais sobre a diversidade do capitalismo (Hall & Soskice, 2001; Boyer, 2005) às análises mais recentes (Schneider, 2008; Amable & Palombarini, 2009; Diniz 2010; Doctor, 2010) as tipificações têm aumentado e incluído o Estado como

variável explicativa dominante nos modelos. Em análises recentes argumenta-se que a incorporação do papel do Estado na coordenação e regulação do mercado permite uma aproximação mais clara dos fenômenos da globalização em países situados às margens do núcleo dinâmico do capitalismo. As análises baseadas nessa abordagem permitem interpretar as particularidades de economias como o Brasil (Boschi & Gaitán, 2008; Diniz, 2010; Doctor, 2010; Delgado et al, 2010).

O desdobramento da literatura de Variedade de Capitalismo que se produziu na América Latina acaba incorporando, tal como fizera Schmidt (2009), o Estado e a política como ferramenta analítica central dos processos de mudança institucional. Assim, o aparato estatal aparece então como elemento determinante nos projetos de desenvolvimento.

Ainda que seja reconhecida a importância da iniciativa privada⁵, à luz da Variedade de Capitalismo o poder público deve ser incorporado não apenas na sua dimensão de regulador da iniciativa privada, mas fundamentalmente com a tarefa de criar janelas de oportunidade para a inovação e o investimento. De acordo com essa perspectiva, a política é fundamental para explicar as diferenças no modo de intervenção pública em diferentes tempos e cenários. Nesse sentido, a consolidação democrática e a virada ideológica também contam na forma como as políticas são constituídas na América Latina (Cervo, 2001; 2003; Boschi & Gaitán, 2008).

Os atores estratégicos desempenham um papel importante para explicar as diferentes trajetórias criadas no contexto da virada ideológica, associada à consolidação democrática. Ideologia, Interesses e Instituições representam, assim, um triplo vértice para explicar as mudanças institucionais. Por fim, a abordagem de Variedades de Capitalismo permite compreenderas diferentes respostas ensaiadas pelos países para fazer frente aos desafios da globalização; respostas influenciadas pela configuração institucional de cada país.

Se para a América Latina as questões acerca do desenvolvimento apresentam nuances que não são triviais, para a Pan-Amazônia existe uma matização necessária desse movimento que associa um discurso anti-neoliberal e a implementação de modelos de desenvolvimento que inserem a agenda ambiental numa perspectiva periférica. Assim, na análise dos modelos de desenvolvimento para essa região, as atuações de algumas lideranças e os ideais de esquerda demandam também uma interpretação do que parte da literatura tem definido como “nova esquerda” na América Latina.

A INTEGRAÇÃO REGIONAL EA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA QUANDO AS “NOVAS ESQUERDAS” ENTRAM EM CENA

Os anos 2000 representaram um conjunto de mudanças globais, entre as quais a ascensão de governos de orientação socialista no bloco regional sul americano, que foi representativo no cenário político regional. Denominada na literatura como

Latin America Turn Left (Roberts, 2007; Arditi 2008; Cameron, 2009), esta inflexão tem sido objeto de análise política dada a mudança ocorrida nas políticas neoliberais que vigoraram nos anos 90. Buscam-se identificar padrões nos resultados eleitorais ocorridos na primeira década de 2000, na Venezuela, do Chile, Brasil, Argentina, Uruguai, Bolívia, Peru e Equador. Em termos programáticos, todos os países tinham como elemento comum na dimensão eleitoral, agendas de esquerda associadas a estratégias eleitorais, cuja legitimidade se assentou na aclamação popular.

Para os analistas da "*Latin America Turn Left*" a inflexão à esquerda é consequência *ex post* do período em que o Consenso de Washington induziu a América Latina a crer que o triunfo do liberalismo se materializaria na associação entre capitalismo e democracia. As interpretações indicam que as instituições em sua dimensão informal demonstraram, na perspectiva normativa da democracia e nas eleições, seu desapontamento com o que havia se constituído institucionalmente. A correlação entre direitos civis e desigualdade permitiu e incentivou esse descontentamento. Ou seja, o neoliberalismo foi enfraquecido por sua incapacidade na arena social.

As lideranças latino-americanas, inseridas na chamada nova esquerda, combinaram o apelo às massas^{6a} agendas de combate às desigualdades sociais. Essa associação encontrou acolhimento em ambientes institucionais que, formalmente, são caracterizados por procedimentos democráticos. Em última instância, a ascensão dessas esquerdas representou a ruptura mais evidente entre o neoliberalismo e pós-neoliberalismo, dada pela ênfase na questão social, de modo de reverter a profunda deterioração social experimentada na maioria dos países da América Latina nos anos 1990.

Vê-se nos países latino-americanos, que integram a Pan-Amazônia, a presença marcante dessa lógica que associa estratégias desenvolvimentistas a contextos de legitimidade eleitoral e o Brasil aparece na maioria das interpretações como país onde o pluralismo se consolidou (Roberts, 2007; Arditi, 2008; Cameron, 2009). A chegada ao poder de um partido de base trabalhista, e a incorporação dos sindicatos, teria contribuído para estabelecer uma versão local de projeto socialdemocrata baseado em um corporativismo societal (Boschi 2010). No entanto, estas abordagens deixam clara a diferença de contextos institucionais marcados por lideranças que evocaram a aclamação popular aos seus projetos de mudança política e os demais contextos onde, a social democracia aparece como regime que permitiu também a redução de desigualdades através de uma consolidação de instituições democráticas (Kauffman, 2007; Mc Load et all., 2011). O Brasil e o Chile se enquadram nesta tipologia. Poder-se-ia dizer que, ainda com os avanços representados pelas políticas sociais de amplo escopo, a criação de um regime de bem estar é um processo em aberto, persistindo questões de desrespeito a direitos civis, sociais e econômicos de diferentes populações. Em áreas da Pan-Amazônia, mesmo contando com contextos democráticos em nível domésticos, a regularidade institucional democrática pode apresentar vulnerabilidades. Nesse contexto, o posicionamento das questões ambientais nas

estratégias de desenvolvimento é um indicador que permite essa relativização (Ravena & Teixeira, 2010).

Lançada por presidentes de inspiração neoliberal⁷ a IIRSA foi continuada pelos governos de inspiração progressista. Na reunião de Cuzco, em dezembro de 2004, os doze presidentes participantes reafirmaram seu compromisso com a iniciativa ao aprovar a “Agenda de Implementação Consensual, 2005-2010”, que selecionou os projetos prioritários que deveriam ser concluídos até 2010. Após o atraso das agendas de integração, mudanças organizacionais ocorridas na IIRSA deram origem a outras instâncias administrativas, que buscaram corrigir uma ineficiência sistêmica materializada no atraso da execução de vários projetos. Assim, enquanto processo marcado pela posição de *paymaster* do governo brasileiro, no segundo mandato do presidente Lula, o Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) foi uma instância resultante desse processo para a IIRSA, que passou a desempenhar as funções da IIRSA através do grupo técnico alocado para esse fim. Esta inflexão nos rumos da IIRSA pode ser interpretada como um alinhamento entre as premissas desenvolvimentistas dos governos de esquerda nos países da Pan-Amazônia e as janelas de oportunidade abertas pelo consenso de Washington. Essa inflexão situa a IIRSA no interior da agenda de desenvolvimento das lideranças latino-americanas que aderiram à UNASUL, em 2008⁸.

Na sua política externa, tanto na área diplomática quanto nas ações estratégicas, o Brasil tem adotado uma *performance* de coordenador da integração latino-americana, e mesmo frente à assimetria econômica entre os países, busca manter a posição de angariar força regional através da coalizão com o Sul (Lima, 2005; Caballero, 2011; Malamud, 2011). Neste cenário regional, a IIRSA se revela, para a Pan-Amazônia, como instrumento de efetivação dessa estratégia, de forma emblemática.

A integração adentra o discurso das lideranças latino americanas sem, no entanto, ser pontuada a face do impacto que a integração pode causar. Pesquisadores que interpretam a IIRSA na perspectiva de seu impacto regional destacam como esses impactos têm magnitudes ainda não dimensionadas e alertam para a fragilidade dos movimentos sociais diante dos interesses corporativos envolvidos nos processos de planejamento e implementação dos projetos prioritários (Castro, 2012). Discursivamente a IIRSA foi e continua sendo apresentada através do COSIPLAN como um instrumento que busca criar um fluxo menos custoso de pessoas, mercadorias, capital e recursos naturais, intensificando a circulação de *commodities* pelo continente e também numa perspectiva intercontinental.

No eixo Amazônico, que se constitui estratégico para a IIRSA, existem projetos para ligar portos no Pacífico (Paita no Peru, Esmeraldas no Equador e Tumaco na Colômbia) com o Atlântico, de modo a possibilitar o transporte de mercadorias entre ambas as costas. Esse projeto é funcional à concepção de baratear o fluxo de mercadorias e recursos naturais não só dentro dos países da região, mas também com vistas à exportação. Quatro dos dez eixos de ação do IIRSA se situam em território

Pan-Amazônico e, entre estes, o eixo Peru-Brasil-Bolívia concentra grande parte da internacionalização do Projeto Madeira. O eixo Andino também se apresenta como fundamental nas diretrizes de integração, pois, se articula transversalmente ao eixo do Escudo da Guiana. Vê-se que a proposta de integrar Atlântico e Pacífico, por meio da combinação dos modais hidroviário, ferroviário e rodoviário, atende pressupostos de desenvolvimento presentes nos discursos dos presidentes eleitos e reeleitos.

A área de abrangência do eixo Amazonas é muito diversificada, tanto em termos ambiental, quanto econômico. Diferentemente da proposta inicial da IIRSA, que circunscrevia o eixo ao bioma amazônico, adequações estenderam o eixo até o semi-árido brasileiro e assim, a complexidade ambiental e social também foi ampliada. Existem, nessa região, projetos conservacionistas, de arranjos produtivos locais, estratégico-militares com acordos específicos em sistemas de radar e monitoramento. Nos documentos da IIRSA são apontadas as potencialidades do eixo na área industrial (eletrônica, biotecnologia, química, farmacêutica, de cimento, construção naval, alumínio, fertilizantes), agrícola (cana de açúcar, algodão, tabaco, café, algodão, soja), agro-silvicultura, pesca, mineração (petróleo, gás, carvão, metais, urânio, ferro, ouro, esmeraldas, entre outros) e turismo. Trata-se de um eixo cuja diversidade social e ambiental, com a anexação da região nordeste e da região centro-oeste do Brasil, exige uma regulação mais complexa dos impactos originados pelos empreendimentos que estão sendo implementados.

Do total de projetos IIRSA para essa área, vinte e um são para obras destinadas a portos e hidrovias, doze de estrada, três para obras em portos marítimos, cinco para transporte aéreo e para ajustes de fronteira e os outros dois são para interconexão elétrica conectando as diversas hidrelétricas construídas na rota do rio Madeira.

O papel do Estado na implementação da ação de integração é notório nos discursos governamentais acerca da IIRSA, no início de sua implementação. As contendas ocorridas com os movimentos sociais, decorrentes dos impactos não dimensionados e do caráter autoritário na execução dos projetos prioritários, foi substituído pelo quase silêncio a respeito da IIRSA. Assim, o Estado materializou a ação política, associando a ausência de debate público com o atropelamento das exigências regulatórias ambientais para a execução dos projetos.

Alocando as estratégias de integração em uma variante do capitalismo já experimentada e classificada na VOC, o Estado passou a coordenar as ações do mercado e simultaneamente adentrou a arena regulatória desregulamentando setores ou desobedecendo a regulamentações. Passou a induzir ações no âmbito regional que teriam como resultado uma institucionalização da integração na perspectiva supranacional, que tinha na incompatibilidade regulatória entre os países da Pan Amazônia, a janela de oportunidades para que fossem levados adiante projetos ambientalmente insustentáveis.

Parece típica essa atuação dentro do que é proposto na VOC e se adequaria razoavelmente ao que foi proposto enquanto modelo de interpretação da VOC. No entanto, a variante latino-americana apresenta nuances distintas e específicas quando a IIRSA é interpretada como uma representação regional das estratégias do capitalismo. A complexidade da coordenação estatal, tanto nos níveis domésticos quanto no regional, é expressão da particularidade latino-americana.

Os eixos de integração da IIRSA materializam essa complexidade e demonstram a magnitude da integração e os problemas de coordenação advindos dessa proposta de supranacionalidade como é visualizado na Figura 1.

Figura 1: Mapa dos Eixos que formam IIRSA



Fonte: IIRSA 2009.

Os eixos de atuação da IIRSA demonstram que sua elaboração sedimentou-se na premissa de insuficiência de infraestrutura para o desenvolvimento. A integração regional seria uma saída sinérgica para problemas diplomáticos e eleitorais, pois, de um lado alavancaria as empresas brasileiras do setor da construção civil, setor historicamente avesso a normativas e de outro realizaria um reposicionamento regional frente às disputas globais por liderança em setores econômicos como o de energia e de *commodities* como minério e soja.

Porém, os arcabouços institucionais de regulação de impactos sociais e ambientais na América Latina ainda não estão dotados de robustez. Interesses empresariais

que violam os direitos civis de populações que serão atingidas pelos projetos de infraestrutura localizados principalmente na Amazônia, decorrem da baixa regulamentação dos impactos sociais originados por estes projetos. Isso é denunciado e judicializado pelos movimentos sociais, mas os Ministérios Públicos Estaduais e Federal estão manietados por decretos presidenciais que impedem sua ação. Os setores, energético e de mineração, globalmente, travam verdadeiras batalhas para reduzir os custos de transação impostos por regulamentações mais concisas em relação a impactos sociais e ambientais de grandes empreendimentos. Neste ponto reside a argumentação central proposta por este trabalho: a agenda ambiental, que elegeu grande parte das lideranças latino-americanas, não está presente na implementação da IIRSA.

A reformulação da IIRSA e a criação do COSIPLAN tiveram como finalidade atender a agentes econômicos estrategicamente posicionados tanto no aparato estatal brasileiro quanto nos demais países latino-americanos, dando o tom da variedade de capitalismo que se processa na região. Entende-se que os governos de esquerda utilizam os projetos da IIRSA para atenderem demandas de mercado e a opção política dos governos latino-americanos em permanecerem implementando os projetos da IIRSA encontra acolhimento no sistema político. Explica-se: o pluralismo político tem permitido que o mercado, através do financiamento de campanha e da ação dos grupos de pressão notadamente empresariais, tenha uma participação relevante na tomada de decisão dos governos de esquerda eleitos. As relações e os grupos de interesse ampliam, em momentos de financiamento de campanha, a janela de oportunidades para influenciar decisões governamentais (Quintanar & Lopez, 2003; Couto, 2007).

PROJETOS DE INTEGRAÇÃO NAPAN-AMAZÔNIA E REGULAÇÃO AMBIENTAL

A ausência de coordenação de uma regulação ambiental entre os países da Pan-Amazônia é notória⁹. Tal fato certamente tem um impacto na possibilidade do desenvolvimento de infraestrutura em bases sustentáveis uma vez que em espaços amazônicos os instrumentos de comando e controle, utilizados pela regulação ambiental na região, têm limites sistêmicos de eficiência. Somada a essa característica, a desregulamentação ambiental crescente no cenário político brasileiro¹⁰, faz da IIRSA, um instrumento eficaz tanto para os interesses governamentais em ampliar postos de trabalho e aumentar as taxas de crescimento econômico quanto para os agentes de mercado que buscam garantir o retorno seus investimentos em campanhas eleitorais.

Os desenhos regulatórios presentes nos países da Pan-Amazônia, permitem identificar que neles estão presentes burocracias setoriais voltadas à regulação ambiental. Contudo, contrastam, nesse contexto de regulação, projetos nacional-desenvolvimentistas que permanecem no cenário doméstico e interferem na

cooperação sul-sul (Lima, 2005). Um exemplo é a forma como o financiamento dos projetos é realizado no interior da IIRSA. A adesão do BNDS e sua atuação quase que exclusiva como agente financiador de grande parte dos projetos está associada à obrigatoriedade de que nos mesmos sejam contratadas empresas brasileiras para executar as obras. Dessa forma, a IIRSA é executada ainda sob a influência das perspectivas neoliberais e as trajetórias dependentes criadas a partir de sua elaboração, nos anos de 2000, que circunscrevem a agenda ambiental a um papel irrelevante na condução e implementação dos projetos. Nesse contexto, projetos e licenciamento ambiental expressam uma posição secundária.

A Tabela 1, a seguir, permite a visualização da situação dos projetos de infraestrutura, nos quatro eixos de integração da IIRSA, que encontram-se em território da Pan-Amazônia, segundo a condição de licenciamento e não licenciamento ambiental.

Tabela 1 – Projetos dos empreendimentos nos Eixos da IIRSA, que conformam a Pan-Amazônia, segundo a condição de Licenciamento Ambiental (LA) – 2013 e 2014.

PROJETOS	EIXOS DA IIRSA EM TERRITÓRIO DA PAN-AMAZÔNIA									
	Peru-Brasil-Bolívia		Guyanas		Amazônia		Andino		TOTAL	
	Licenc.	Não Licenc.	Licenc.	Não Licenc.	Licenc.	Não Licenc.	Licenc.	Não Licenc.	Licenc.	Não Licenc.
Portos e Pontes	02	02	04	04	08	13	03	03	17	22
Hidrovia e Ferrovia	04	00	00	01	09	18	0	01	13	20
Estrada e <i>Pase de Frontera</i>	03	06	03	06	11	12	25	19	42	43
Hidrelétricas e Linhas de Transmissão de Fibra Óptica	03	02	00	02	01	00	03	08	07	12
Aeroportos e Centros Logísticos	03	00	00	00	03	07	02	00	08	07
TOTAL	15	10	07	13	32	50	33	31	87	104
%	60,0	40,0	35,0	65,0	39,0	61,0	51,5	50,8	45,5	54,5

Fonte: IIRSA - Banco de Dados de Carteira de Projetos na Cosiplan(<<http://iirsa.org/proyectos/Principal.aspx>>).

Vê-se que do total de 191 projetos, 54,5% não passaram por processo de licenciamento ambiental. Chama a atenção o grande número de projetos de hidrovia e ferrovia não licenciados, localizados no Eixo Amazônia: 18 de um total de 27 projetos, ou seja, 66,6% dos que se encontram nessa condição. Outra situação que merece

destaque é a dos projetos de hidrelétricas e linhas de transmissão de fibra óptica, que encontravam-se em sua maioria sem licenciamento ambiental.

Os dados disponíveis nos relatórios de 2013 e 2014 (Tabela 2) mostram a situação dos projetos de infraestrutura, segundo a fase de execução e a condição quanto ao licenciamento ambiental. As licenças ambientais foram obtidas apenas para 45,5% dos empreendimentos, sendo que vários dos mesmos seguem sendo executados ou encontram-se em fase de pré-execução sem o licenciamento ambiental.

Os dados das Tabelas 1 e 2 indicam a fragilidade das ações regulatórias realizadas no início da implementação dos projetos da IIRSA, especialmente aqueles projetos referentes à geração de energia (63% sem LA), hidrovias e ferrovias (60,6% sem LA), conforme Gráfico 1, o que expressa o caráter disfuncional entre a IIRSA e a agenda ambiental, que assume lugar secundário.

Tabela 2 – Projetos dos empreendimentos nos Eixos da IIRSA, que conformam a Pan-Amazônia, segundo as etapas do projeto e a condição de Licenciamento Ambiental (LA) – 2013 e 2014.

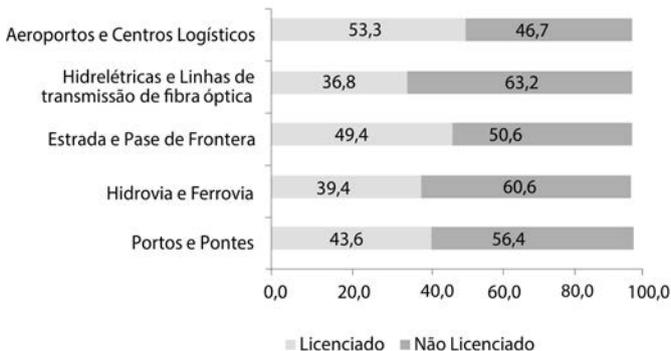
PROJETOS	ETAPA DO PROJETO	EIXOS DA IIRSA EM TERRITÓRIO DA PAN-AMAZÔNIA				TOTAL
		Peru-Brasil-Bolívia	Guyanas	Amazônia	Andino	
Projetos de Portos e Pontes	Pré-Execução	2	1	8	1	12
	AP. para iniciar	1	4	4	-	9
	Execução	-	-	6	3	9
	Concluído	1	3	3	2	9
	Total	4	8	21	6	39
	Com LA	2	4	8	3	17
Projetos de Hidrovia e Ferrovia	Pré-Execução	3		8		11
	AP. para iniciar	1	1	6	1	9
	Execução	-	-	5	-	5
	Concluído	-	-	8	-	8
	Total	4	1	27	1	33
	Com LA	4	0	9	0	13
Projetos de Estrada e Pase de Frontera	Pré-Execução	2	2	5	8	17
	AP. para iniciar	2	1	3	11	17
	Execução	3	4	11	15	33
	Concluído	2	2	4	10	18
	Total	9	9	23	44	85
	Com LA	3	3	11	25	42

Tabela 2 (cont.) – Projetos dos empreendimentos nos Eixos da IIRSA, que conformam a Pan-Amazônia, segundo as etapas do projeto e a condição de Licenciamento Ambiental (LA) – 2013 e 2014.

PROJETOS	ETAPA DO PROJETO	EIXOS DA IIRSA EM TERRITÓRIO DA PAN-AMAZÔNIA				TOTAL
		Peru-Brasil-Bolívia	Guyanas	Amazônia	Andino	
Projetos de Hidrelétricas e Linhas de Transmissão de Fibra Óptica	Pré-Execução	1	-	-	-	1
	AP. para iniciar	2	1	-	4	7
	Execução	1	-	-	3	4
	Concluído	1	1	1	4	7
	Total	5	2	1	11	19
	Com LA	3	0	1	3	7
Projetos de Aeroportos e Centros Logísticos	Pré-Execução	-	-	1	-	1
	AP. para iniciar	-	-	6	-	6
	Execução	3	-	2	1	6
	Concluído	-	-	1	1	2
	Total	3	-	10	2	15
	Com LA	3	-	3	2	8
Total Geral		25	20	82	64	191
Total de Projetos com LA		15	07	32	33	87
% de Projetos com LA		60,0%	35,0%	39,0%	51,5%	45,5%

Fonte: IIRSA - Banco de Dados de Carteira de Projetos na Cosiplan (<<http://iirsa.org/proyectos/Principal.aspx>>).

Gráfico 1 – Projetos da IIRSA nos Eixos da Pan-Amazônia, segundo a condição de licenciamento ambiental.



Fonte: IIRSA - Banco de Dados de Carteira de Projetos na Cosiplan (<<http://iirsa.org/proyectos/Principal.aspx>>).

Ademais, cabe ressaltar que a judicialização que questiona os empreendimentos de grande magnitude nos impactos sociais e ambientais aponta lacunas e erros nos estudos e relatórios de impacto ambiental apresentados para que fosse autorizado o início dos projetos em análise. Em 10 de março de 2014, em Rondônia, o Ministério Público Federal juntamente com o Ministério Público Estadual, Defensoria Pública da União, Defensoria Pública do Estado e Ordem dos Advogados do Brasil, obtiveram uma decisão liminar favorável em ação civil pública contra o Ibama, a Energia Sustentável do Brasil (Usina de Jirau) e a Santo Antônio Energia (Usina de Santo Antônio).

Em relação às hidrelétricas do Rio Madeira, a Justiça Federal determinou que devem ser feitos novos estudos sobre os impactos de suas barragens, supervisionados pelo Ibama, Iphan, Agência Nacional de Águas, DNIT, entre outros órgãos responsáveis, que indicarão os especialistas (engenheiros, agrônomos, geólogos, sociólogos e outros) para acompanhar esses estudos, os quais serão custeados pelos consórcios. Caso não cumpram a decisão, as licenças de operação das usinas podem ser suspensas pela Justiça Federal. Esta é uma das questões regulatórias mais sérias promovidas pela IIRSA e que denota a inconsistência da regulação ambiental do ponto de vista procedimental. Em estudos de impacto Ambiental como o do Madeira, por exemplo, foram subdimensionados os impactos sociais para que o empreendimento parecesse atrativo do ponto de vista financeiro e sustentável na perspectiva ambiental.

No Brasil, nos doze anos de governo do Partido dos Trabalhadores, as metas de desenvolvimento proporcionaram no ambiente institucional um processo de esquizofrenia regulatória. Explica-se: em ambientes cujo grau de organização das instituições políticas sucumbiu ao modelo centralizador do presidencialismo de coalizão, o cumprimento das normativas regulatórias foi relegado a um segundo plano¹¹ Como prioridade surgiram necessidades de fortalecimento do bloco regional sul-americano através da interdependência territorial materializada nas ações da IIRSA. Os diversos interesses traduzidos nos financiamentos de campanha fizeram das empreiteiras brasileiras atores com poder de agenda nos de construção do modelo de desenvolvimento.

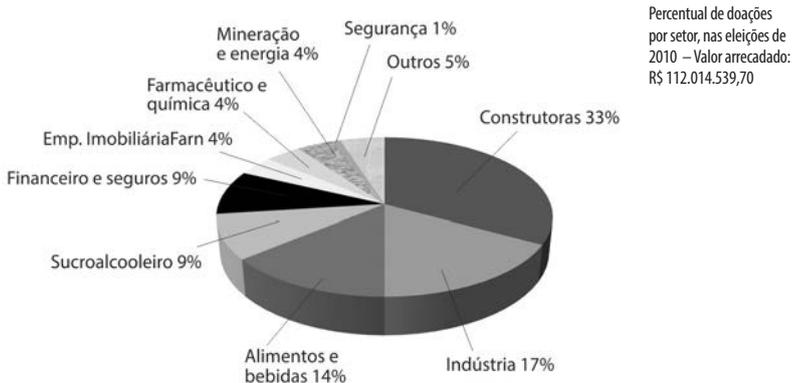
O financiamento de campanha eleitoral é um elemento que representa a barganha presente no cenário eleitoral e refere-se aos recursos materiais empregados pelos candidatos com o objetivo de captar votos dos eleitores (Gomes, 2011). No Brasil, em conformidade à Lei 11.300 de 2006, tais recursos podem ser de origem pública, privada ou mista¹².

As interpretações sobre o papel das doações de campanha no cenário político argumentam que, considerando as regras atuais, o financiamento das campanhas eleitorais precisa ser repensado, a fim de reduzir os gastos, bem como impedir que recursos públicos paguem o preço das campanhas eleitorais (Mancuso & Ferraz, 2012; Lula, 2010; Avritzer & Anastasia, 2007). Além disso, cabe ressaltar que no formato atual o financiamento de campanha no Brasil acaba por se constituir em moeda de troca no mercado político, com a forte presença e influência do setor empresarial, que

responde por valores significativos no financiamento das campanhas eleitorais, tanto para candidatos ao legislativo quanto para o executivo.

Essa questão não é trivial quando se expande a análise para a América Latina. A posição do Brasil no interior da IIRSA, como *paymaster* na efetivação da integração, também corresponde à sua posição de *agenda setting* na definição das empresas que estarão nas concorrências para a execução das obras de infraestrutura¹³. Nesta análise a apresentação das doações à campanha da presidenta eleita não significa que a mesma doação não tenha sido feita ao oponente. É necessário destacar este ponto. As empreiteiras brasileiras realizaram doações aos dois candidatos num cenário eleitoral com um alto grau de incerteza. No entanto, a certeza de continuidade da IIRSA e dos projetos, independentemente do partido que ascendesse ao poder, conduziu a escolha das empreiteiras.

Gráfico 2 - Doações para Campanha Eleitoral, de 2010, da presidenciável Dilma Rousseff, segundo o setor de origem do recurso.



Fonte: TSE, 2010.

De acordo com os dados dos Gráficos 2 e 3, vê-se que grande parte dos recursos que financiaram as últimas campanhas eleitorais, no Brasil, vem de doações efetuadas pelo setor empresarial. É possível verificar pelos dados o poder que as empreiteiras têm frente aos outros setores. A desigualdade em relação ao poder de agenda nas estratégias de desenvolvimento, nesse sentido, também se manifesta entre os setores que se posicionam no período de contenda eleitoral.

O que isso representa para a democracia brasileira e qual a influência no modelo de desenvolvimento adotado, são questões que merecem reflexão. Mancuso e Ferraz (2012) argumentam que “a concentração das doações eleitorais em grandes empresas, grupos empresariais e indivíduos abastados coloca em risco a igualdade política”. Representa, portanto, um risco à democracia, pois os grandes doadores têm o poder

de exercer muito mais influência sobre os resultados eleitorais do que os eleitores comuns – a imensa maioria da população –, que contam apenas com seu voto.

Gráfico 3 - Doações para Campanha 2014 da presidenciável Dilma Rousseff, segundo o setor de origem do recurso.



Fonte: TSE, 2014.

Em relação ao financiamento à campanha eleitoral de 2010, de acordo com os dados oficiais, metade das doações teve origem nos cofres de setenta empresas ou grupos empresariais que atuam no mercado Brasil. Entre os quinze maiores doadores, que responderam por 32,5% do total de contribuição oriunda do setor empresarial, encontram-se seis construtoras (Camargo Corrêa, Queiroz Galvão, Andrade Gutierrez, OAS, Galvão Engenharia e UTC Engenharia), conforme destaque feito por Mancuso e Ferraz (2012). Em 2014 repetiram-se os mesmos atores no que se refere à doação.¹⁴

Este ator tem performances conhecidas desde o tempo dos governos militares e também são avessos às regulações ambientais que no contexto da IIRSA eram evocadas como premissas legais para que a integração ocorresse numa perspectiva de desenvolvimento que incorporava, ao menos do ponto de vista do discurso, a questão ambiental.

A incongruência entre os ideários de desenvolvimento dos empresários da indústria da construção civil, especificamente das grandes construtoras, e o ideário que norteia a regulação ambiental vigente nas áreas da Pan-Amazônia, gera um contexto de esquizofrenia institucional, pois nessa região, há lacunas jurisdicionais e de coordenação dos movimentos sociais que proporcionam a ocorrência de não cumprimento dos marcos legal referentes ao licenciamento ambiental.

Embora, no Brasil, a regulação ambiental tenha avançado mais, se comparada à realidade do setor nos demais países da Pan-Amazônia, o debate regulatório na arena ambiental ainda encontra grandes barreiras e gera muitos conflitos, no Brasil. O forte impacto no consumo que as políticas redistributivas do governo Lula promoveu (Hunter & Sugiyama, 2009), tornou opaca a importância das questões ambientais

cuja dinâmica apresenta benefícios intangíveis e de longo prazo. Na via inversa, as políticas sociais disponibilizam para o mercado novos consumidores de forma quase imediata. Explica-se. As demandas por programas mais agressivos de distribuição de renda e aumento de emprego são acompanhadas por um discurso que responsabiliza a regulação ambiental e a proteção de populações tradicionais pelos entraves ao desenvolvimento, pois, nos discursos das empresas e de setores específicos dos governos, a regulação ambiental é o elemento responsável por obliterar obras que gerariam um ciclo virtuoso de crescimento. Nesse contexto de pressão política por flexibilização das regras que norteiam o uso dos recursos naturais, a agenda ambiental tem tido poucos adeptos e vários instrumentos regulatórios têm sido alterados no Brasil¹⁵. O desafio, nesse sentido, é continuar garantindo direitos sociais e fortalecendo, ao mesmo tempo, a sustentabilidade ambiental.

Figura 2 – Mapa da Área de Influência da IIRSA na Pan-Amazônia.



Fonte: IIRSA 2014

No restante da América Latina, especificamente nos países da Pan-Amazônia, os instrumentos regulatórios para o meio ambiente existem sem um escopo coordenador das políticas ambientais e possuem baixo grau de institucionalização. Dessa forma, pensar a ação do Brasil na coordenação de projetos de integração regional requer a compreensão desse país como hegemônico também na perspectiva de impor

modelos de regulação ambiental. Estes, no caso da IIRSA na Pan-Amazônia, operariam em toda a extensão territorial de impacto dos projetos da IIRSA na região. Projetos de compatibilização regulatória já estão em curso com esse propósito¹⁶.

A área de influência, somente do eixo Amazônia, permite compreender a abrangência territorial da ação nesse eixo como também em que medida a coordenação institucional será complexa. A complexidade do entretecimento de escalas que envolvem as ações de integração regional proposta pela IIRSA é notória. Na área de abrangência desse eixo estão os maiores estoques de recursos naturais do planeta e também baixos graus de institucionalização das regulamentações ambientais (Figura 2).

A conexão desta região baseada na execução de projetos sem estudos de impacto social e ambiental concluídos, que subsidiem os licenciamentos com as respectivas condicionantes socioambientais para a execução dos empreendimentos, coloca esse território em um grau de vulnerabilidade nunca antes experimentado. Essa concepção de desenvolvimento acompanha o ideário que relega a agenda ambiental ao segundo plano.

Vê-se que empresas que estavam, no governo FHC, capturando a agenda de construção de obras nos eixos da IIRSA, permanecem em tempos da “*Turn Left*” Latino Americana e nas decisões dos governos de esquerda e centro-esquerda, eleitos. Movimentando-se próximas as estruturas estatais, introduzindo suas demandas e exercendo suas influências através do pluralismo numa estratégia de captura de arenas (Stigler 1971) supranacional, estas empresas mudaram sua *performance*, tendo maior flexibilidade para atuar em função da redefinição do papel da América Latina na crise mundial de 2008 e da conversão do Brasil em *global player* no cenário mundial (Malamud, 2011; 2013).

O *World Investment Report* apontou que o maior aumento de investimento externo ocorreu na América do Sul. Os investimentos foram da ordem de US \$ 86 bilhões, com o Brasil respondendo por 56% deste montante. Empresas como a Vale, Gerdau, Camargo Correa, Votorantim, Petrobras e Braskem têm feito aquisições no setor de minério de ferro, aço, alimentos, cimento, químicos e refino de petróleo, além de indústrias em países da América Latina (*World Investment Report* 2011).

Paralelamente, a indústria ligada à infraestrutura se posiciona como ator influente no prosseguimento das ações do IIRSA. Do ponto de vista doméstico, no Brasil, as empresas brasileiras encontraram acolhimento às suas demandas na associação entre o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e ações da IIRSA. Nesse sentido, a hidroeletricidade ganha vulto dada sua centralidade como elemento estruturante da integração regional.

Já operando no Rio Madeira, o setor industrial ligado à construção de estradas, portos e hidrelétricas apresenta crescimento importante no contexto doméstico como nos países da América Latina, que estão na área de abrangência do eixo Amazonas. Pelo Rio Madeira flui mais de 95% do fluxo total de rios bolivianos. Este rio é a principal

fonte de sedimentos em suspensão e sólidos dissolvidos da bacia. O projeto do Rio Madeira e a construção das Hidrelétricas de Girau e Santo Antonio vêm rompendo e destruindo o equilíbrio ambiental e regional nessa área. Além das hidrelétricas no Brasil e Bolívia o projeto para o rio Madeira é formado pela construção de uma hidrovía de 4.200 km que permite a navegação de navios de grande porte. A construção de uma linha de conexão e transmissão de energia, com cerca de 1.500 km de extensão no interior desse projeto, foi orçada em 3.823 milhões de dólares e já está concluída, segundo o BID.

Além da construção de estradas, interligar o sistema brasileiro aos demais países da América Latina é um dos principais objetivos do governo brasileiro na execução da IIRSA. A interconexão não é apenas física. O Plano Decenal de Expansão de Energia do Brasil cita projetos para a construção de hidrelétricas no Peru, na Bolívia e na Guiana, coincidentemente nos eixos da IIRSA que abrangem a Pan-Amazônia (IIRSA 2013). Aproximadamente 7 mil MW de capacidade instalada corresponde a seis usinas que serão instaladas no Peru. A construção dessas hidrelétricas se originou de um acordo assinado em 2010 pelos então presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Alan García. O custo dos projetos seria de US\$ 15 bilhões (mais de cerca de R\$ 30 bilhões) e as usinas seriam geridas pela estatal brasileira Eletrobrás. Contudo, o Peru cancelou a licença provisória de um consórcio brasileiro para a construção da usina no rio Inambari. O cancelamento decorreu de protestos no departamento (Estado) de Puno, o mesmo que abrigaria a hidrelétrica e, também, exigiu do governo peruano a cassação de todas as concessões nos setores energético e minerador do Peru.

Um impacto sobreposto aos impactos do Madeira seria a construção no Peru de seis hidrelétricas que seriam interligadas ao complexo Madeira, Inambari seria a quinta maior hidrelétrica da América Latina e sua construção seria seguida de Sumabeni (com 1.074 MW de potência), Paquizapango (2.000 MW), Uru-bamba (940 MW), Vizcatán (750 MW) e Chuquipampa (800 MW). Estes passos aparecem no documento de execução de projetos da IIRSA para o período de 2010-2015, no entanto, em 2011 saíram da agenda de projetos. Foi publicada no Diário Oficial do Peru a resolução ministerial nº 265-2011 o cancelamento do projeto resultou da mobilização dos moradores da região peruana que eram contrários à execução dessas obras. Com a construção de Jirau e Santo Antonio no Brasil e Cachuela Esperanza na Bolívia, a Bolívia passou a incorporar a maioria das externalidades do projeto Madeira.

Uma iniciativa de integração regional complementar à IIRSA e fundamentalmente importante na Amazônia é a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) que, embora marcada pelas trajetórias dependentes estabelecidas pelo desenho inicial do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), foi potencializada em novembro de 2011, coincidentemente, depois da reunião que estabeleceu os projetos prioritários da IIRSA, em junho de 2011.

A questão central da compatibilização entre desenvolvimento e inserção de uma agenda ambiental, na América Latina, passa pelo jogo regulatório que tem

sua expressão ambiental demarcada em formatos institucionais regionais. O TCA e, posteriormente, a OTCA, enquanto expressão regional das intenções de integração latino-americanas, abrigam em sua área programática de infraestrutura de transporte, energia e comunicação, a estrutura institucional para operacionalizar os projetos da IIRSA. As trajetórias dependentes originadas na construção dessa cooperação estão associadas à dinâmica de implementação dos projetos do IIRSA e emprestam contornos bem definidos às políticas de desenvolvimento na região. A construção do TCA e da OTCA expressa a característica de cooperação centrada em volatilidades dos signatários na adesão à cooperação.

O debate entre sustentabilidade e crescimento econômico plantea uma série de disjuntivas. Entre a visão radical supostamente defensora do meio ambiente, que atua como impedimento para qualquer tipo de projetos de transformação associada à indústria, e o mero permissivismo que rejeita qualquer tipo de controle ambiental existe uma ampla série de opções. O fortalecimento de uma iniciativa de desenvolvimento sustentável, que respeite o meio ambiente ao tempo que aproveite os recursos naturais para potencializar o crescimento guarda relação direta com as análises de diversas opções com diferente nível de inovação e eficiência.

POLÍTICA EXTERNA, COOPERAÇÃO SUL-SUL E A IIRSA

O início do TCA se deu a partir do encontro dos chefes de Estado do Brasil e do Peru que selaram o compromisso de elaborar o desenho inicial da cooperação. O Tratado começou a adquirir consistência em sua elaboração em 1978, ano em que a Venezuela, apesar de relutante no início, aceitou a possibilidade de reconhecê-lo. Cerca de quinze meses de negociação foram necessários para que a versão final fosse apresentada, em 1980. Nesse cenário, a premissa do tratado consistia na preservação (no sentido da territorialidade, não no sentido ambiental) e no desenvolvimento da Amazônia.

Na fase de consolidação política e diplomática do TCA foram discriminadas metas e os objetivos a serem atingidos. Questões primordiais para o início de operacionalização do TCA foram definidas e, também, foi estabelecida a estrutura organizativa. Nesse mesmo período, foram definidos quais deveriam ser os setores prioritários para o estabelecimento da cooperação: a ocupação territorial, o desenvolvimento de tecnologia e o conhecimento científico, voltados para a região (Román 1998).

Os países signatários comprometiam-se em potencializar a decisão tomada. Em 1989, em reunião realizada em Manaus, houve uma revitalização do TCA em novas bases. A questão era abrigar sua infraestrutura em um país menos hegemônico que o Brasil. Naquele encontro, o Brasil mantinha a pretensão de manter o TCA como um instrumento doméstico de segurança nacional e continuava a se posicionar com o fim de conduzir e coordenar as políticas.

A reação dos países partícipes foi a de alocar a logística operacional do Tratado em uma secretaria *pro tempore*, no Equador. Quando a secretaria foi definitivamente para o

Peru, contava com cerca de 20 funcionários provenientes de todos os países signatários. É importante destacar a questão relativa ao tempo que a operacionalização do TCA levou para ser efetivada, pois reflete a ausência de consenso acerca dos propósitos do Tratado e a percepção dos países signatários de que não seria interessante o Brasil surgir como país hegemônico no contexto de formulação do desenho. Porém, a necessidade por parte dos países signatários de uma relativa coesão em torno da integralidade territorial da Amazônia frente aos interesses externos à América Latina promoveu uma "racionalidade geopolítica". Esta findou como o elemento que permitiu que o instrumento finalmente fosse interpretado, em certo momento, como uma janela de oportunidade política para que os países latino-americanos passassem a definir antecipadamente estratégias geopolíticas de defesa de seus interesses domésticos (Román 1998). O TCA, no entanto, ainda era marcado por uma realidade regional permeada por desconfianças e incertezas entre os signatários.

Em 2002, a criação da OTCA buscou revigorar os propósitos de integração iniciados com o TCA, dando mais ênfase à dimensão ambiental. Nesse contexto, a Secretaria Executiva da OTCA, sediada em Brasília e distante da realidade amazônica, que deveria ser o instrumento de efetividade das políticas para a região, passa a ser mais um órgão que intensificou as desigualdades regionais, dado que expressava a dimensão competitiva dos signatários do TCA em relação aos projetos financiados pelas agências multilaterais para a Amazônia (Ravena & Cañete 2007).

Entre 2002 e 2007 a OTCA buscou implementar ações voltadas à cooperação regional e a desconfiança permanecia, principalmente por parte da Bolívia que questionava os propósitos brasileiros de integração (Sant'Anna2009). Como exemplo, a discussão acerca da gestão integrada de rios transfronteiriços, enquanto estratégia de cooperação, já apresentava o problema de entretecimento de escalas institucionais, físicas e políticas que a OTCA enfrentava. Por outro lado, as estratégias do governo brasileiro no interior da cooperação sul-sul, a partir da política externa do Governo Lula, promoveram o movimento *badwagoning* dos países da Pan-Amazônia às políticas de implementação dos projetos do IIRSA (Lima2005).

Os primeiros propósitos do TCA, as forças políticas que o empreenderam, os desdobramentos das ações efetuadas e aquelas que lograram num vazio institucional são elementos que compõem um quadro para a reflexão acerca do tipo de cooperação empreendida e as trajetórias dependentes originadas do TCA que influenciaram a política externa brasileira na condução das políticas de desenvolvimento e de integração na Pan-Amazônia (Ravena & Cañete2007).

No cenário doméstico e regional, o governo Lula combinou a manutenção da política macroeconômica heterodoxa com uma estratégia autonomista articulada pela comunidade de política externa. O legado desenvolvimentista permaneceu em algumas burocracias setoriais brasileiras e influenciou sua política externa em relação aos vizinhos da América Latina. (Lima 2005) São as burocracias setoriais, como a de energia, por exemplo, que adensam os projetos de desenvolvimento voltados

para a combinação de fortalecimento de elites empresariais no contexto doméstico e estratégias regionais de integração. Para a Pan-Amazônia a IIRSA materializa e operacionaliza essa política. Por outro lado, Amazônia Brasileira é uma região para onde políticas setoriais são definidas com alto grau de concentração quando se considera o pacto federativo, isto é, a integração entre as conjunturas doméstica e local é desconsiderada. Para os outros países signatários da Organização, essa dinâmica de distanciamento se intensifica.

No governo Lula, a OTCA, mesmo marcada pelas trajetórias dependentes estabelecidas pelo desenho inicial do TCA, foi novamente potencializada em novembro de 2011, coincidentemente depois da reunião para o estabelecimento dos projetos prioritários da IIRSA ocorrida em junho de 2011.

No governo Dilma, a estratégia iniciada no governo Lula se materializou através da coordenação de ações da OTCA e da IIRSA. Ainda no início da montagem de seu quadro diplomático, a presidente em reunião dos chanceleres dos países membros da Pan-Amazônia reafirmou o curso da cooperação Sul-Sul na Pan-Amazônia. Nessa reunião, redefiniu o papel dessa organização deixando-a como estandarte da sustentabilidade regional associada a uma mudança de agenda que inclui o desenvolvimento numa perspectiva diferenciada daquela que originou sua criação a partir do TCA.

A América do Sul vive um momento de grande potencial para a ação diplomática concertada. Os temas sociais são centrais nas agendas doméstica e externa dos diferentes países da região. As conquistas em matéria de crescimento econômico em todo o continente sul-americano trazem consigo a preocupação crescente com a redução da desigualdade e com a promoção da justiça social, cada vez mais associadas à conservação ambiental. Podemos associar a preocupação relativa ao meio ambiente, com a igualmente legítima preocupação associada ao desenvolvimento da economia e à erradicação da pobreza (Ministro Antonio Patriota, XI Reunião de Chanceleres dos Países Membros da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica - Manaus, 22 de novembro de 2011).

As demonstrações discursivas da submissão da agenda ambiental à agenda de desenvolvimento são claras nesta fala do ministro brasileiro das relações exteriores. Os projetos da IIRSA operacionalizados pela OTCA destinados à Pan Amazônia materializam propósitos de crescimento enunciados. O tenso equilíbrio entre uma agenda de desenvolvimento e a regulação ambiental, porém, está presente no discurso e na atuação presidencial. Se de um lado os projetos da IIRSA seguem sem grande visibilidade para o eleitor mediano, de outro, medidas concretas como os vetos a matérias do Código Florestal, claramente nocivas ao meio ambiente, demonstram a complexidade dessa arena.

Em 2013, o documento acerca dos Projetos Prioritários da IIRSA apresenta um Plano Decenal de 2012-2022 onde a reconfiguração de alguns eixos e a sinergia de alguns projetos, é apresentada. Há também referência a uma metodologia integrada (à qual não é feita nenhuma menção dos pressupostos metodológicos) aplicada apenas a alguns projetos, sendo que, nenhum deles pertence ao eixo amazônico (IIRSA 2013).

Os pressupostos desenvolvimentistas presentes na agenda de projetos prioritários da IIRSA, em execução, e a falta dos respectivos licenciamentos também atestam que a política externa brasileira acena para os vizinhos da Pan-Amazônia em que medida a arena ambiental deve adentrar a cooperação sul-sul. Na contramão desse aceno estão os movimentos sociais. Forjados nas instituições políticas latino-americanas, esses movimentos apoiam-se na defesa do meio ambiente e no ativo ambiental da Amazônia (Comegna & Luchino 2010).

Portanto, a complexidade da integração da Pan-Amazônia, vis-a-vis ao desenvolvimento com um patamar elementar de regulação ambiental, permanece na agenda política da cooperação sul-sul.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A teoria das variedades do capitalismo associada às interpretações acerca dos governos denominados de novas esquerdas permite que se perceba, para o contexto latino-americano, uma esquizofrenia da representação política que vem sendo operada em duas perspectivas simultâneas, mas conflitantes. A miríade de possibilidades de adequação do capitalismo a novos cenários e a realidade das novas esquerdas frente aos desafios de consolidação de instituições democráticas está imprimindo ao pluralismo uma nova face: as novas estratégias de movimentos sociais ligados à consolidação da agenda ambiental como elemento central nos modelos de desenvolvimento para a Amazônia. Transcendendo os limites nacionais, a perspectiva ambiental transfronteiriça que está sendo construída a partir da ação dos movimentos sociais é uma realidade que posta aos governos das denominadas novas esquerdas, uma demanda por instituições que assegurem a diade desenvolvimento-sustentabilidade ambiental numa perspectiva regulatória e não apenas discursiva. Nessa nova configuração dos movimentos sociais, cujas ações organizadas voltam-se para a inclusão da agenda ambiental nas decisões governamentais, as Novas Tecnologias de Informação e Comunicação dão aos movimentos sociais, anteriormente manietados pelas circunscrições toponímicas e geográficas, uma dimensão planetária. Mais que isso, permitem que a solidariedade frente às questões ambientais transcenda os limites dos Estados Nacionais e siga buscando a consolidação de práticas e instituições que permitam o respeito republicano aos povos da Pan Amazônia.

Os efeitos provocados pela dicotomia existente nas práticas, que resultam da integração, já se apresentam em algumas estatísticas. As facetas da variedade que o capitalismo assumiu nesse território advêm de empreendimentos realizados numa intensidade nunca antes experimentada na região. Os impactos se assemelham ao cenário descrito por Polanyi para o impacto da Revolução Industrial nos campos e na sociedade inglesa. Para a Amazônia a velocidade e a frequência com que as mudanças estão ocorrendo imprimem a esse contexto uma perversidade que a regulação ambiental, nessa região, não tem podido evitar.

Notas

- ¹ Informações disponíveis em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=145>. Acesso em: 17 out. 2015.
- ² A Pan-Amazônia ou Amazônia Continental constitui-se de todos os espaços pertencentes à área de drenagem da bacia amazônica. Incluem-se nessa definição, do ponto de vista geopolítico os seguintes países amazônicos: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela.
- ³ Conforme analistas políticos, entre o fim da década de 1990 e o início dos anos 2000 viu-se uma crescente influência da esquerda na América Latina, quando foram eleitos chefes de Estado ligados a partidos de esquerda, a exemplo de Luiz Inácio Lula da Silva (no Brasil), Hugo Chávez (na Venezuela), Evo Morales (na Bolívia), Néstor Kirchner (Argentina) e Tabaré Vázquez (no Uruguai), entre outros (Vigevani & Ramanzini 2009).
- ⁴ Estudiosos do campo das Relações Internacionais referem-se ao Brasil como potência emergente, como *global player* ou ainda como potência regional (polo de poder) quando destacam em suas análises o crescimento de suas capacidades materiais (principalmente econômicas), bem como o crescimento da participação brasileira nas relações internacionais (Hurrell 2010; Flemes 2010a; Soares de Lima e Hirst 2006).
- ⁵ Considerando que são os empresários os principais investidores, situação que Przeworski (1995) denomina de “dependência estrutural do Estado a respeito do Capital”.
- ⁶ Foi evitado o uso do conceito de populismo, que tem sido evocado para explicar processos políticos na América Latina com aplicações que expressam uma polissemia. Neste artigo, a mobilização popular foi utilizada para caracterizar o avanço dos governos democráticos na América Latina e essa definição fica longe da abordagem liberal que estabelece uma relação líder-massa de tipo vertical.
- ⁷ Participaram da reunião de Brasília que a criou, entre outros, Pastrana, De la Rúa e Cardoso.
- ⁸ A *União de Nações Sulamericanas-UNASUL* foi criada em 2008 e em seu artigo 3º pontua a integração e o desenvolvimento sustentável como premissas de sua atuação.
- ⁹ Mello Santana (2009; 2013) ao tratar das questões relativas à gestão de recursos hídricos transfronteiriços faz uma análise integrada das regulações ambientais para a Pan-Amazônia e detecta ausências e impossibilidades de arranjos regulatórios consolidados para uma efetiva cooperação na região.
- ¹⁰ Um exemplo desta desregulamentação é o projeto de Lei 1876/1999, que “dispõe sobre Áreas de Preservação Permanente, Reserva Legal, exploração florestal e dá outras providências” (revoga a Lei n. 4.771, de 1965 - Código Florestal; altera a Lei nº 9.605, de 1998) aprovado em 2013.
- ¹¹ Na crise institucional, do segundo governo Dilma, uma tentativa de contenção, apresentada pelo Ministro da Economia, juntamente com parte da base aliada, incluía a flexibilização de regras de licenciamento para grandes obras. Chamada na carta de *fasttrack*, a estratégia era definir um conjunto de ações para que os empreendimentos saíssem do escrutínio da regulação ambiental brasileira.
- ¹² Por ocasião deste estudo, no Brasil, tramitava a Proposta de Emenda à Constituição (PEC 352/2013), cujo teor altera os Art. 14, 17, 27, 29, 45 e 121 da Constituição Federal, para modificar o sistema eleitoral e dispor sobre o financiamento de campanhas eleitorais, entre outros aspectos inerentes à reforma política (Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoes>>. Acesso em jun. 2018).
- ¹³ O termo *Paymaster* refere-se ao papel de pagador que o Brasil exerceu na região, nas décadas de 1990 e 2000, no âmbito das relações internacionais com países vizinhos, na construção do Mercosul (Saraiva and Ruiz 2009). O conceito de *Agenda setting* refere-se aqui ao processo de priorização de temas e formação da agenda dos formuladores de políticas governamentais, bem como à hierarquização de problemas que chamam a atenção dos formuladores de políticas públicas (McCombs & Valenzuela, 2007).
- ¹⁴ Em 2015 a Polícia Federal no Brasil apresenta a Operação Lava-Jato onde todas as empresas doadoras da campanha para ambos os candidatos à presidência estão envolvidas.
- ¹⁵ Ainda em 2007, Jerson Kelman que interferiu de forma incisiva na regulação de recursos hídricos, dada sua posição de agente de mercado e regulador (Silva and Ravena 2012) propôs a dispensa de licenciamento para projetos inseridos na categoria “Interesse Nacional” (Kelman, J. Licenciamento ambiental e interesse nacional. O Estado de S. Paulo, Espaço Aberto, A2, 02 Jun. 2007).
- ¹⁶ No eixo andino está em execução Projeto: Armonización regulatoria: eléctrica, gasífera y petrolera. Países: Bolívia, Peru, Colombia, Ecuador e Venezuela.

Referências

- AMABLE, B. & PALOMBARINI, S.** A Neorealist Approach to Institutional Change and the Diversity of Capitalism. *Socio-Economic Review*, v. 7, p. 123-143, 2009.
- ARAUJO Jr., J. T.** Da IIRSA ao COSIPLAN: Desafios da Integração Física da América do Sul. In: *O Brasil e a Governança da América Latina: Que Tipo de Liderança é Possível?* Editado por Bernardo Sorj e Sergio Fausto. Plataforma Democrática, São Paulo: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais e da Fundação Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2013.
- ARAÚJO, S. M.** O Financiamento Público nas Eleições Brasileiras. In: *Temas de Direito Eleitoral no século XXI*, edited by André de Carvalho Ramos, 315-354. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2Z7b0IM>. Acesso em: 17 mar. 2019.
- ARDITI, B.** Arguments about the left turn(s) in Latin America: A Post-Liberal Politics?. *Latin American Research Review (LARR)* 43: 3, 2008.
- AVRITZER, L. & ANASTASIA, F.** Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.
- BOSCHI, R. & GAITAN, F.** Intervencionismo Estatal e Políticas de Desenvolvimento na América Latina. *Cadernos CRH*, 21 (53): 305-322, 2008.
- BOYER, R.** How and Why Capitalisms Differ, MPIfG Discussion Paper 05/4, 2005.
- CABALLERO, S.** Brasil y La Región: Una Potencia Emergente y La Integración Regional Sudamericana. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 54 (2): 158-172, 2011.
- CAMERON, M.** Latin America's Left Turns: Beyond Good and Bad. *Third World Quarterly*, v.30, n. 2, pp. 331-34, 2009.
- CASTRO, E.** Expansão da fronteira, megaprojetos de infraestrutura e integração sul-americana. *Cad. CRH* 25 (64), pp. 45-62, 2012.
- CERVO, A. L.** Política Exterior E Relações Internacionais do Brasil: Enfoque Paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional - IBRI*, 46 (2), PP. 5-25, 2003.
- COMEGNA, M. A.; RODRÍGUEZ FONTÁN LUCHINO, M. M.** Novas territorialidades e conflitos na Amazônia: a IIRSA e o Eixo Peru-Brasil-Bolívia. *La planificación territorial y el urbanismo desde el diálogo y la participación. Actas del XI Coloquio Internacional de Geocrítica*, Universidad de Buenos Aires, 2-7 de mayo de 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2MhG1gL>. Acesso em: 15 nov. 2018.
- COUTO, L. F.** O Horizonte Regional do Brasil e a Construção da América Do Sul. *Rev. bras. polit. int.* 50 (1): 159-176, 2007.
- DELGADO, I. G.; E. S. CONDÉ, A. B. ÉSTER & H. MOTA SALES.** Cenários da diversidade: variedades de capitalismo e política industrial nos EUA, Alemanha, Espanha, Coreia, Argentina, México e Brasil (1998-2008). *Revista de Ciências Sociais – Dados*, v. 53, n. 4, p. 959-1008, 2010.
- DINIZ, E.** “Estado, Variedades de Capitalismo e Desenvolvimento em Países Emergentes”. *Desenvolvimento em Debate* 1, v.1, n.1, pp. 7-27, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2NAK8o8>. Acesso em: 15 nov. 2018.
- DOCTOR, M.** Is Brazilian Capitalism at an Institutional Equilibrium?: A Varieties of Capitalism Approach. *Desenvolvimento em Debate*, v.1, n.1, pp.51-69, 2010. Disponível em: http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd_1_3.pdf. Acesso em: 15 nov. 2018.
- FLEMES, D.** A Visão Brasileira da Futura Ordem Global. *Contexto Internacional*, v. 32, n. 2, pp. 403-436, 2010.
- GOMES, J. J.** Direito Eleitoral. 6. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2011.
- HALL, P. A. & SOKKICE, D.** *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

- HUNTER, W. & BORGES SUGIYAMA, N.** Democracy and Social Policy in Brazil: Advancing Basic Needs, Preserving Privileged Interests. *Latin American Politics and Society*, v. 51, n. 2, p. 29–58, 2009.
- HURREL, A.** “Brazil and the New Global Order”. *Current History* 109 (724): 60-68, 2010.
- KAUFFMAN, R.** “Political Economy The ‘New Left’”. In: *The ‘New Left’ and Democratic Governance in Latin America*, edited by Cynthia J. Arnson with José Raul Perales. Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/2KpzLCs>. Acesso em: 20 nov. 2018.
- LIMA, M. R. S.** A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional* -IBRI 48 (1): 24-59, 2005.
- LIMA, M. M. A. B.** A democracia da atualidade e seus limites: o financiamento público de campanhas eleitorais. Santa Catarina: Universidade Federal de Santa Catarina, 2005. <http://bit.ly/1a0Wyti>. Acesso em: 20 nov. 2018.
- LULA, C. E.** Financiamento das campanhas eleitorais e prestação de contas. In *Direito Eleitoral: comentários às Leis 9.504/97, nº 9.096/95 e à Lei Complementar nº 64/90* editado por Leme (SP): Imperium, 2010.
- MCCOMBS, M. & VALENZUELA, S.** The continuing expansion of agenda setting theory: Towards a new frontier of research questions. *Handbook of Political Communication Theories*. New York: Oxford University Press, 2007.
- MALAMUD, A.** A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. *Latin American Politics and Society* 53 (3): 1-24, 2011.
- MALAMUD, A. & RODRIGUEZ, J.** Com um Pé na Região e outro no Mundo: O Dualismo Crescente da Política Externa Brasileira. *Estudos Internacionais* 1 (2) jul-dez p. 167-183, 2013.
- MANCUSO, W. P.** Investimento Eleitoral no Brasil: Balanço da Literatura (2001-2012) e Agenda de Pesquisa. *Revista de Sociologia e Política* 23(54): 155-183, 2015.
- MANCUSO, W. P. & FERRAZ, A. S.** As distorções do Financiamento de Campanhas. Fórum, [Porto Alegre] 108: 1, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/31PCQAM>. Acesso em: 16 nov. 2018.
- MCLEOD, Darryl and Nora** (2011). “Falling inequality under Latin America’s New Left Regimes: who benefits?” mimeo, Fordham and Tulane University, 2011.
- PECEQUILO, C. S.** A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 51, pp. 136-153, 2008.
- PRZEWORSKI, A.** *Estado e Economia no Capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.
- QUINTANAR, S. & LÓPEZ, R.** O Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional Sul americana (IIRSA): Oportunidades e Riscos. Seu significado para o Brasil e a Argentina. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.46, n.1, pp. 213-221, 2003.
- RAVENA, N. & VOINER R. C.** Reflexões sobre a Integração Pan-Amazônica: O Papel da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) na Regulação da Água. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR)*, 9 (1): 131-144, 2007.
- ROBERTS, M. K.** (2007). Repoliticizing Latin America: The Revival of Populist and Leftist Alternatives. *Woodrow Wilson Center Update on the Americas*, pp. 1-11, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/2Zl1trg>. Acesso em: 16 nov. 2018.
- ROMÁN, M.** *The Implementation of International Regimes*. The case of the Amazonian Cooperation Treaty. Uppsala, Sweden: Uppsala University, 1998.

SARAIVA, M. G. & BRICEÑO RUIZ, J. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.52, n.1, pp. 149-166, 2009.

SCHIMIT, V. Putting the Political Back into Political Economy by Bringing the State Back in Yet Again. *World Politics*, v.61, n.3, pp. 516-546, 2009..

SCHNEIDER, B. R. *Comparing Capitalisms: Liberal, Coordinated, Network, and Hierarchical Varieties*. Copy: Northwestern University, 2008.

SILVA, L. S. & RAVENA, N. A Padronização das Políticas de Desenvolvimento na Amazônia. *Redes – Revista Des. Regional*, Santa Cruz do Sul, v. 17, n.3, pp. 168-191, 2012.

SOARES DE LIMA, M. R. & HIRST, M. Brazil as na Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities. *International Affairs*, v.82, n.1, pp. 21-40, 2006.

VIGEVANI, T. & RAMANZINI JÚNIOR, H. Mudanças da inserção brasileira na América latina. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 78, pp. 37-75, 2009.





Cuando las políticas industriales favorecen a los favorecidos: el caso de la industria argentina de biodiésel

*When industrial policy favors the favored:
the case of the Argentine biodiesel industry*

Francisco Muzzo*

Resumen

El presente artículo presenta una propuesta de análisis sobre la industria argentina del biodiésel, centrado en los modos específicos de la intervención estatal asociada a la misma, particularmente a partir de la sanción, en el año 2007, de la Ley 26.093, llamada Ley de Biocombustibles, y la inmediatamente posterior consolidación del, hasta entonces, inexistente sector de biocombustibles, que fue potenciado y protegido por diversas normativas, tanto nacionales como provinciales. Se analiza, en ese marco, la aparente contradicción entre las estrategias en términos de política industrial y los modos de protección y fomento a una industria que, desde su origen, se caracteriza por su elevado nivel de concentración, y que está asentada en el contexto del complejo industrial – el oleaginoso aceitero – más dinámico y rentable del entramado productivo nacional, cuyo núcleo está conformado por un pequeño puñado de empresas transnacionales y grandes grupos económicos locales. A tal fin, se propone enmarcar al biodiésel en la trayectoria socio-histórica del patrón de acumulación exportador y de especialización productiva consolidado en el país desde mediados de la década de los setenta, cuyas características estructurales aparecen como elementos centrales a la hora de explicar los condicionamientos y las potencialidades del accionar estatal a partir de entonces.

Palabras clave: Biocombustibles, modelo de acumulación, complejo oleaginoso, política industrial.

Abstract

This paper presents an analysis proposal on Argentina's biodiesel industry, focusing on specific modes of state intervention associated with it, particularly after the enactment, in 2007, of Law 26.093, called the Biofuels Law; and the subsequent consolidation of the until then non-existent biofuels sector, which was enhanced and protected by various national and provincial regulations. In this context, we analyze the apparent contradiction between the different strategies in terms of industrial policy and the ways used to protect and promote an industry that, since its inception, is characterized by its high level of concentration, and which is also based on one of the most dynamic and profitable industrial complex of the national productive framework, the oilseed oil industry, whose core is made up of a small handful of transnational companies and large local economic groups. To this end, it is proposed to frame biodiesel's industry in the socio-historical trajectory of the accumulation pattern exporter and productive specialized consolidated in the country since the mid-1970s, whose structural characteristics appears as central elements when explaining the conditions and potentials of state action thereafter.

Keywords: Biofuels, accumulation model, oil complex, industrial policy.

* Candidato a Doctor em Ciências Sociais, Universidad Nacional de San Martín. Becario doctoral del Conicet, Consejo de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, Argentina. Correo: fran.cfh6@gmail.com.

INTRODUCCIÓN

Las características de las transformaciones estructurales implementadas durante la década de los años setenta en la Argentina han sido abordadas por una cantidad significativa de estudios en el seno de las Ciencias Sociales, alcanzando una diversidad de lecturas y perspectivas que denota la profundidad de los cambios producidos tanto en términos de estructura productiva como en materia de organización política y de imposición de un nuevo repertorio de valores simbólico-culturales. La investigación que proponemos se enmarca en la tesis que discute y rebate la idea extendida que sostiene que a mediados dicha década en Argentina se da un proceso de lento agotamiento, natural, del patrón de industrialización por sustitución de importaciones. Es posible considerar, en cambio, que el patrón de reproducción del capital exportador y de especialización productiva (Osorio, 2005), implementado es instalado por el accionar programático y sistemático de aquellos sectores y grupos económicos que, a través del golpe de Estado, pasaron a ocupar un rol preponderante en la orientación de la política económica, en un proceso que puede ser entendido en términos de revancha clasista (Azipiazu y Schorr, 2010) u oligárquica (Basualdo, 2013).

Nuestra propuesta de análisis se nuclea en torno a un sector de elevado grado de dinamismo al interior del nuevo modelo de acumulación: el complejo industrial y logístico oleaginoso, considerando fundamentalmente las particularidades en la relación entre los modos específicos de intervención estatal y las estrategias empresariales concretas, particularmente a partir de la sanción, en el año 2007, de la Ley 26.093, llamada Ley de Biocombustibles; y la inmediatamente posterior consolidación del, hasta entonces, inexistente sector de biocombustibles, que fue potenciado y protegido por diversas normativas, tanto nacionales como provinciales. Así, nos dedicaremos a analizar la aparente contradicción entre las estrategias en términos de política industrial dentro de distintos niveles de Gobierno relevantes a la hora de comprender este fenómeno¹ y los modos de protección y fomento a una industria que, desde su origen, se caracteriza por su elevado nivel de concentración, y que está asentada en el contexto del complejo industrial – el oleaginoso aceitero – más dinámico y rentable del entramado productivo nacional, cuyo núcleo está conformado por un pequeño puñado de empresas transnacionales y grandes grupos económicos locales.

AMIGOS DE LOS MERCADOS, MERCADOS DE LOS AMIGOS. LOS ÁMBITOS PRIVILEGIADOS DE ACUMULACIÓN (APA) EN LA ARGENTINA POST-SUSTITUTIVA

Nuestro trabajo se enmarca en una tradición de estudios sobre la historia económica argentina que afirman que tras el golpe de 1976 se implementó a fuego y sangre en la Argentina un nuevo patrón de reproducción del capital, que derivó, a

su vez, en la conformación de un “nuevo poder económico hegemonizado por un conjunto de grupos empresarios locales y de conglomerados extranjeros” (Gaggero et al., 2014: 12).

La noción de patrón de reproducción del capital (Osorio, 2005), o patrón de acumulación (Arceo et al., 2008), remite a una historización específica de formaciones socioeconómicas concretas a través de las particularidades que estas asumen en relación a cada fase particular del capitalismo a escala global, es decir, da cuenta de “cómo el capital se reproduce períodos en históricos específicos y en espacios geoterritoriales determinados” (Osorio, 2012b: 40). Establece así “mediaciones entre los niveles más generales de análisis (modo de producción capitalista y sistema mundial) y los niveles menos abstractos o histórico-concretos (formación económico-social y coyuntura). De esta forma, se alimenta de los aportes conceptuales y metodológicos presentes en los niveles más abstractos, pero exige aportes conceptuales y metodológicos que le son propios” (Osorio, 2012b: 41). En ese sentido, implica considerar una serie de variables “entre las cuales se encuentran la forma en que se distribuye el excedente que se genera en la economía local. Es decir: qué destino tiene el ahorro, qué clases o fracciones de clase conforman el bloque de clases dominantes y cuál desempeña un rol hegemónico. Esto a su vez presupone distintos tipos de Estado, ya que, por un lado, éste es el principal instrumento desde el cual –ya sea directamente, o indirectamente a través de políticas macroeconómicas– se redistribuye el excedente, y, por otro lado, es la instancia en la cual se organiza la clase dominante como tal” (Arceo et al., 2008: 14).

Ahora bien, ante todo, el Estado capitalista supone un entramado complejo de relaciones sociales permeadas por proyectos en disputa que expresan a su vez, por un lado, pugnas de hegemonía concretas entre distintas fracciones del capital y, por otro lado, correlaciones de fuerzas específicas en la relación capital-trabajo. En ese sentido, si bien puede considerarse una autonomía relativa del Estado², la disputa por la hegemonía estatal expresa y es a la vez expresión del patrón de reproducción del capital específico que se establece en cada momento determinado, ya que las formas concretas en las que el capital resuelve las diversas etapas de su ciclo exigen formas de intervención estatal y políticas públicas determinadas (Osorio, 2004). La reproducción del capital asume diversas formas en diferentes momentos históricos, adaptándose, por un lado, a las transformaciones ocurridas en el sistema mundial y en la división internacional del trabajo (Osorio, 2012), y sorteando, por otro lado, el devenir político-institucional y económico concreto de cada realidad nacional específica. Las formas asumidas en cada momento específico suponen, a su vez, determinados modos de circulación (es decir, de producción, distribución e intercambio) del capital, cuyos ejes centrales determinan las características del patrón de reproducción del capital concreto implementado.

En el caso de América Latina, en general, y de Argentina, en particular, las transformaciones en la economía mundial durante la década de los setenta a partir de la crisis de fines de los años sesenta, con la subsecuente rearticulación de las estrategias

político-económicas de las grandes potencias respecto al propio funcionamiento del mercado internacional, alentaron la irrupción en el Estado –generalmente de forma violenta - de sectores que propiciaron el fin de las estrategias de industrialización que, en diversas etapas, habían primado desde la década de los treinta, poniendo en marcha una nueva fase de las economías locales, centrada en un “patrón exportador de reproducción del capital, caracterizado por la especialización productiva” (Osorio, 2012: 32). Dicho patrón se caracteriza a partir de la orientación de los sectores más dinámicos de las economías de la región hacia el exterior, a través de la especialización en determinados sectores competitivos para el comercio internacional, sosteniendo, además, “esa capacidad exportadora sobre un descenso de los salarios y del consumo de los trabajadores en el mercado interno” (Osorio, 2012: 32).

Ahora bien, analizar la relación entre la intervención estatal y el comportamiento empresarial en la Argentina posterior a la caída del régimen sustitutivo se vuelve clave a la hora de comprender el modo específico en el que se produjo la inserción del país al nuevo esquema internacional. En ese sentido, las particularidades a la hora de la implementación del entramado de políticas económicas llevado adelante por el gobierno dictatorial, tendiente a desarticular la estructura productiva de la etapa anterior – en el marco de un proyecto refundacional de la sociedad argentina (Azipiazu et al, 2004) - y reorientar el rumbo de la economía hacia una especialización productiva centrada en pocos recursos, principalmente de origen natural y con destino de exportación, sólo puede ser comprendido a partir del tipo de relaciones específicas que estas prácticas institucionales buscaban establecer con los actores más concentrados de la economía, principales destinatarios de las mismas.

El proceso aperturista impulsado a partir de 1976, caracterizado por la reforma financiera, la apertura comercial y la elevada disponibilidad de fondos internos, sumado a la ausencia de actores capaces de limitar el accionar de los grandes grupos económicos (Castellani, 2006) no tendió en ningún momento, a pesar del discurso oficialista, a estimular el desarrollo de sectores dinámicos y competitivos entre el empresariado local. Por el contrario, se fue consolidando “una especie de entramado corporativo entre el sector público y el privado que resultó completamente funcional a los intereses de las fracciones más concentradas del capital” (Castellani, 2006: 36), entramado que, lejos de alentar lo que en términos schumpetereanos se conoce como monopolio innovador transitorio (esto es, un monopolio garantizado en un momento determinado por transformaciones en la matriz tecnológica – de allí su carácter transicional – que generaría un esquema de competencias entre empresas donde la innovación y, fundamentalmente, la capacidad de tomar riesgos se tornan centrales), impulsó la proliferación de “diversos ámbitos privilegiados de acumulación (en adelante, APA), es decir, espacios en donde las empresas privadas involucradas obtienen ganancias extraordinarias derivadas de la existencia de privilegios institucionalizados y no institucionalizados generados y sostenidos por el modo de vinculación que se establece entre el sector estatal y el privado” (Castellani, 2007: 18).

Los APA se caracterizan, en ese sentido, por ser una fuente de generación de cuasi rentas de privilegio para los actores que operan en él (Nochteff, 1994), desalentando la competencia empresaria a través de la consolidación de monopolios u oligopolios ni innovadores ni transitorios, donde las transformaciones al interior de las cadenas productivas no se dan por la búsqueda de rentas tecnológicas a través del estímulo innovador, sino más bien a partir de adaptaciones tardías a los cambios producidos en el contexto internacional. En ese sentido, la consolidación de los APA no sólo restringe el desarrollo interno sino que, fundamentalmente, suponen una profundización de la dependencia externa, desalentando la posibilidad de reducir la dependencia tecnológica a partir de la innovación.

La relación entre accionar estatal y comportamiento empresario adquiere, en este contexto, central importancia a la hora de interpretar las especificidades y restricciones del modelo de acumulación, fundamentalmente si se toma en consideración a aquellos sectores del empresariado que, en el marco de una estructura productiva relativamente poco diversificada y dinamizada por unos pocos sectores altamente concentrados, son capaces de incidir en la determinación de las políticas públicas que definen la orientación de la intervención económica estatal (Castellani, 2006).

Esta élite económica³ post-sustitutiva, asentada sobre las transformaciones estructurales en el bloque de poder dominante en términos de hegemonía estatal y la subsecuente consolidación de un poder económico altamente concentrado, con alta injerencia de capitales extranjeros y orientado, fundamentalmente, a las actividades consolidadas por la especialización productiva con miras a los mercados externos, se caracteriza, pese a su diversidad y divergencias, por dos rasgos bien definidos: “la sistemática búsqueda de cuasi-rentas de privilegio y la adaptación a las ventajas generadas en el contexto externo” (Castellani, 2006: 8). En el devenir de ambos rasgos interviene directamente el accionar estatal, conformando y sosteniendo nichos privilegiados que se constituyen en monopolios u oligopolios no innovadores ni transitorios, y cuya preeminencia en la estructura económica constituye un escollo estructural al desarrollo.

A lo largo de las últimas décadas, pueden diferenciarse, además, dos grandes tipos de cuasi-rentas de privilegio: aquellas vinculadas al llamado complejo económico estatal-privado (CEEP), “tal como la concesión de obras públicas, la privatización periférica de actividades económicas realizadas por las empresas estatales u organismos públicos, la compra/venta de insumos a precios diferenciales, el acceso protegido a los mercados de bienes y servicios demandados por el Estado, la realización de emprendimientos industriales mixtos, etc.” (Castellani, 2006: 21-22); y aquellas vinculadas a políticas públicas específicas, “que benefician a un sector económico particular o fracción concreta del empresariado, tales como la estatización de los pasivos privados externos, la pesificación de deudas tomadas en dólares en el mercado interno a un tipo de cambio preferencial, la promoción industrial, la protección de algún sector económico

en un contexto de apertura comercial, el otorgamiento de subsidios directos, etc.” (Castellani, 2006, p. 21).

Estas tendencias rentísticas y no innovadoras estructuradas sobre formas concretas de acción u omisión estatal – que no surgen con la dictadura pero que adquieren un nuevo impulso a partir de la implementación del nuevo patrón de acumulación –, en un marco signado por un violento avance sobre el trabajo y por la subsecuente pérdida de autonomía relativa del Estado a favor de las grandes empresas, signaría a partir de allí los límites y las posibilidades de acción de los gobiernos posteriores a la caída del régimen cívico- militar. El caso del gobierno radical es, en ese sentido, paradigmático. Frente al fracaso de un primer intento caracterizado por estrategias que buscaban revertir la profunda regresividad vía política de ingresos durante la gestión de Bernardo Grinspun, la administración de Alfonsín opta por un pacto con los sectores más concentrados de la economía local, llevando adelante un profundo ajuste que acabaría con la consolidación del bloque de poder económico emergido durante los gobiernos de facto (Ortiz & Schorr, 2006).

Las tensiones entre el alfonsinismo y los llamados *capitanes de la industria*, que se expresaba fundamentalmente en la dificultad del gobierno para mantener controlados los precios, derivaron en una serie de medidas tendientes a beneficiar a dichos sectores concentrados, fundamentalmente a partir de subsidios y distintas transferencias de recursos públicos hacia el núcleo del poder económico (Ortiz & Schorr, 2006). Pese a las expectativas de la administración nacional, este esquema lejos estuvo de generar un clima de inversiones y formación de capital, y potenció, en cambio, la fragilidad estructural del Estado frente a la inestabilidad generada por el modelo económico, y la sumisión del mismo a los intereses de las distintas fracciones del poder económico concentrado. Los últimos años de Alfonsín estuvieron signados por diversos intentos de solucionar esta situación apoyándose en algunas de dichas fracciones, llegando a facilitar la colonización de Ministerios y otras áreas de central influencia por parte de miembros ligados a las mismas. De todos modos, estos intentos fracasaron sistemáticamente, precipitando, tras una aceleración hiperinflacionaria de los precios, la salida del radicalismo del gobierno en 1989.

Durante la década de los noventa, el patrón de reproducción del capital instalado durante la dictadura vivió una etapa de profundización, posibilitada por el fuerte *disciplinamiento* provocado por la hiperinflación, que legitimó “un vertiginoso programa de reformas estructurales donde la privatización de empresas públicas desempeñaría un papel fundamental” (Abeles, 1999: 95), logrando estabilizar la economía a través del Plan de Convertibilidad de 1991, que posibilitó una superación de las contradicciones existentes al interior de la cúpula en base a un nuevo golpe al salario. En ese sentido, “si bien durante la última dictadura militar se habían desmantelado los principales resortes del modelo de acumulación centrado en la industrialización por sustitución de importaciones, el entramado institucional que permitió la aplicación de políticas de reforma estructural de impronta neoliberal (privatizaciones, apertura comercial y

financiera, desregulación de mercados, etc.) se construyó tras la crisis hiperinflacionaria de 1989” (Castellani, 2016: 86).

La caída de la convertibilidad supuso un nuevo escenario en términos de estrategias estatales respecto a la dirección de la economía, signado por un momento fundacional de recuperación económica acelerada tras la profunda crisis que eclosionó en diciembre del 2001, pero que había comenzado en 1998 y que sólo acabaría en 2002, tras una salida devaluadora con fuertes impactos regresivos en términos de relación capital- trabajo. A partir de entonces, e impulsada por un contexto internacional favorable debido a la reversión del deterioro de los términos de intercambio - signado en el ámbito nacional, a su vez, por una serie de medidas macroeconómicas tendientes a canalizar parte de los excedentes de dicho contexto para acumular reservas, por un lado, y para alimentar el mercado de crédito y el gasto público, por el otro (CENDA, 2010)-, la economía argentina experimentó un período de considerable mejoría en sus indicadores económicos, caracterizado no sólo por un aumento sostenido del PBI, sino también por una reducción significativa del peso de la deuda sobre el producto y una sensible caída del desempleo (Wainer & Schorr, 2014). Esta situación fue acompañada por una retórica gubernamental signada por una confrontación permanente contra el “pasado” neoliberal, en el marco de un “cambio para nada desdeñable en la orientación de la intervención estatal en general, y de las políticas económicas en particular” (Gaggero y Shorr, 2016: 63), lo que consolidó la idea, en muchos sectores cercanos al gobierno, de que del 2003 en adelante “se habría asistido a una transformación sustantiva del modelo de acumulación, dejando atrás buena parte de los legados críticos del neoliberalismo” (Gaggero & Shorr, 2016: 63).

Lo cierto es que definir las estrategias económicas del kirchnerismo y los modos específicos de vinculación entre el Gobierno y el sector empresarial durante sus gobiernos requiere desglosar a la etapa, al menos, en dos grandes momentos. El primero, que comienza con la salida de la crisis, estuvo signado por un crecimiento anual promedio del 8,5% anual acumulativo, destacándose como “el quinquenio de mayor crecimiento de la economía argentina en los últimos cien años.” (CENDA, 2010: 23). El período, además, se destacó por un acelerado descenso en la tasa de desocupación que se dio en simultáneo con un incremento constante en los salarios reales – cuyo peso, de todas formas, permaneció relativamente bajo en comparación con la etapa sustitutiva -. En el análisis desarrollado por CENDA (2010), tres grandes factores explican fundamentalmente este cambio profundo de tendencias respecto a la etapa anterior: la política cambiaria – es decir, la manutención de un tipo de cambio alto, “que implicó en los hechos una verdadera protección cambiaria de la industria, posibilitando el desarrollo de determinadas producciones domésticas en sectores que habían virtualmente desaparecido durante la etapa previa” (CENDA, 2010: 41) -; los efectos de la crisis del 2001-2002 – con su legado de altos niveles de capacidad productiva ociosa y mano de obra desocupada, sobre los cuales la producción comenzó a expandirse, en un marco signado además por una caída de las tasas de

interés reales -; y los impuestos al comercio exterior – entre los que se destacan los derechos de exportaciones a los cultivos más rentables y sus derivados, ingreso con el que el Estado logró acumular fuertemente reservas, mientras conseguía evitar las presiones a la baja del tipo de cambio.

Ahora bien, si bien este modelo, traccionado por el sostenimiento del “dólar alto”, generó un clima relativamente favorable a la producción manufacturera en el país, el carácter sustitutivo de esta etapa merece ser puesto en cuestión. Estudios tanto de la dinámica industrial (Castells y Schorr, 2015) como de la cúpula empresarial durante la posconvertibilidad (Gaggero & Schorr, 2016) son expresivos en ese sentido: durante el período, “prácticamente no se manifestaron tendencias a un cambio estructural en el perfil de especialización de la industria doméstica respecto de los años de vigencia del neoliberalismo. Se trata de una matriz productiva con un predominio marcado de ramas afincadas en el procesamiento de recursos naturales y unos pocos ámbitos privilegiados por las políticas públicas” (Castells & Schorr, 2015: 55). Esos sectores dinámicos, a su vez, habían experimentado una intensa centralización y concentración tanto durante la convertibilidad como, fundamentalmente, a lo largo de la crisis, situación que lejos estuvo de revertirse durante los años siguientes. Por el contrario, y ante la falta de un paquete de políticas industriales coordinadas tendientes a evitar estas tendencias regresivas, muchas de las empresas y grupos más importantes de la economía nacional se diversificaron hacia los sectores más dinámicos, agudizando el poder de veto de dichas ramas sobre la economía en su conjunto, sobre todo a partir de la importancia que el desempeño superavitario de las mismas en el mercado internacional adquirieron a la hora de explicar el crecimiento del producto a partir del 2003.

En este marco, no es de extrañar que los límites a la etapa más expansiva de la posconvertibilidad se encuentren directamente relacionados con la centralidad estructural de estos actores concentrados y su subsecuente capacidad de veto. A partir del 2008, año signado, en el frente externo, por el estallido de la crisis internacional, y en el interno por un arduo conflicto entre el Gobierno Nacional y las entidades representativas de determinados núcleos de productores rurales, comienza a evidenciarse una desaceleración de la economía. Esta etapa, a su vez, evidenció la fragilidad sustitutiva de la etapa más expansiva y las características regresivas de la estructura económica consolidada: por una parte, se profundizó la “divisa-dependencia” en un contexto de intensificación del déficit comercial del sector manufacturero local, incrementando así la centralidad de los grandes proveedores de divisas. Por otra parte, se evidenció un acelerado proceso de incremento absoluto y relativo de la Remisión de utilidades tanto sobre la Inversión Extranjera Directa como sobre las utilidades de la misma, en un marco de incremento generalizado de los niveles de fuga de capitales, fundamentalmente a partir del conflicto entre el Gobierno y las patronales rurales. Esta situación se profundizó a partir del 2010 provocando un severo deterioro en la Cuenta Corriente “que, al articularse con la dinámica de la cuenta capital, trajo aparejada una

notable pérdida de reservas (de más de 21.000 millones de dólares)” (Wainer & Schorr, 2014: 147). La restricción externa volvía a aparecer, así, en el horizonte, presionando, entre otras cosas, a una depreciación del tipo de cambio que a su vez impactó en los niveles inflacionarios.

Es interesante destacar que, a partir del 2008 y con el comienzo del período más inestable de la posconvertibilidad, el Gobierno impulsó una serie de medidas “novedosas” tendientes a revertir la situación, “como, por ejemplo, las restricciones a las importaciones, diversos aumentos de aranceles, la búsqueda por redireccionar proyectos de inversión a la esfera productiva, algunas reestatizaciones de empresas, el lanzamiento de líneas de asistencia financiera y el fomento a la demanda por diversas vías (...)” (Castells & Schorr, 2015: 52). De todos modos, este paquete de medidas no logró reducir, ni mucho menos, la dependencia estructural de divisas.

En ese sentido, cabe destacar que, frente a las estrategias vigentes desde la dictadura – potenciadas durante la década de los noventa –, donde el crecimiento del producto estaba atado al endeudamiento y a las Inversiones Extranjeras Directas, luego de la caída de la convertibilidad el crecimiento fue sostenido por el superávit en el intercambio de bienes y la reducción del peso de la deuda sobre el producto. Incluso después del 2010, momento en el que este esquema entra en crisis, se logró sostener el crecimiento sacrificando reservas internacionales que habían sido acumuladas durante los años de crecimiento más destacados. El análisis sectorial de dicho superávit, por su parte, muestra una situación de heterogeneidad profunda, ya que se explica casi exclusivamente por el accionar de dichos concentrados sectores, asociados a la especialización productiva⁴, en un marco profundamente deficitario del resto de la economía (Manzanelli & Schorr, 2013). La retórica progresista y neodesarrollista, en el marco de un acotado proceso de industrialización, caracterizado por una dependencia creciente a los dólares comerciales obtenidos por el desempeño de sectores altamente concentrados y extranjerizados de la economía, marcó las contradicciones y límites de la propuesta económica en la posconvertibilidad. A la *oligarquía* había que combatirla en lo político, pero, en lo económico – y entiéndase lo forzado de esta disociación – había que cuidarla⁵. En esos límites y contradicciones se expresa, a su vez, el modo específico que la restricción externa asumió durante los años posteriores a la caída de la convertibilidad, cuyo origen se remite a las características estructurales de la economía argentina post- sustitutiva y al modo de inserción específico en las redes globales de circulación de capital y mercancías.

A LA OLIGARQUÍA HAY QUE CUIDARLA POSCONVERTIBILIDAD, RESTRICCIÓN EXTERNA Y REGÍMENES DE PROMOCIÓN FISCAL: EL CASO DE LA LEY DE BIOCOMBUSTIBLES

En la historia económica argentina reciente, “la emergencia de la restricción externa ha reflejado la incompatibilidad de sostener un proceso de crecimiento económico con

elevación del poder adquisitivo de los salarios de los trabajadores sin experimentar problemas de desequilibrios en el sector externo” (Treacy, 2015: 115). En este marco, y a pesar de los cambios llevadas a cabo durante el período en materia de políticas económicas, difícilmente pueda suponerse que la posconvertibilidad signó el fin de las prácticas cuasi rentísticas por parte de los actores más dinámicos de la economía, sostenidas por el accionar del Estado. El caso de los biocombustibles en general, y del biodiesel fabricado en base a aceite de soja, en particular, es, en el marco de esta situación estructural compleja y contradictoria, paradigmático.

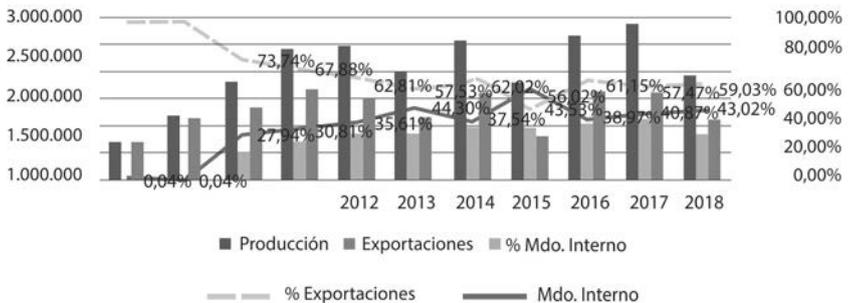
Con la sanción de la Ley 26.093 –llamada Ley de Biocombustibles– en el año 2006 se instauró, prácticamente desde cero, la industria del biodiesel en la Argentina. La Ley, sancionada con sólo un voto negativo en Diputados y por unanimidad en el Senado, estableció un marco normativo para la industria, a partir del estímulo vía exención impositiva a los capitales interesados en la producción de biodiesel a partir de aceite de soja. Además, la legislación estableció un porcentaje mínimo de biodiesel que debería contener todo el diésel comercializado en el país, con un precio fijado por encima del internacional. En el 2007, además, se adicionó un diferencial para los derechos de exportación entre el biodiesel y los demás productos de la cadena productiva de la soja. Mientras la tasa de retención del primero oscilaba en torno al 14%, el resto del sector lo hacía entre el 32 y el 35% (Pérez Barreda et al, 2013).

La legislatura nacional no fue la única en sancionar medidas para impulsar el desarrollo de la industria. Entre 2005 y 2007, una serie de provincias estableció regímenes especiales específicos para la promoción de la misma. Entre ellas se encontraba la Provincia de Santa Fe, que con la Ley 12.692 del año 2006 estableció la exención de todos los tributos provinciales por 15 años a los proyectos de procesamiento de biodiesel. “Además de esta exención, la ley autoriza al poder ejecutivo provincial a entregar predios sin cargo en comodato o a alquilar a precio preferencial, a construir la infraestructura básica que necesiten las plantas y conceder créditos a tasas preferenciales. Adicionalmente, se instaló un cargo de \$0,20 a todos los usuarios del servicio eléctrico de la provincia para financiar estos proyectos (...). Similares beneficios plantearon los regímenes especiales en las provincias de Córdoba (Ley 9.397 de 2007), de Buenos Aires (Ley 13.719 de 2006) o de Santiago del Estero (Ley 6.759 de 2005)” (Pérez Barreda et al, 2013: 22).

Los efectos de este paquete de medidas fueron inmediatos. La Argentina pasó a convertirse, en diez años, en el principal exportador mundial de biodiesel, en el tercer productor mundial de biodiesel en base a aceite de soja, y en el quinto productor de biodiesel a nivel mundial computando todas las fuentes de materias primas (BCR, 2017a). La expansión exportadora de la industria se produjo en un primer momento casi en su totalidad a la Unión Europea, fundamentalmente a España, hasta el año 2012 cuando, debido al conflicto por Repsol, el Gobierno Español trabó el ingreso del biodiesel argentino en su territorio. En el 2013, además, la UE colocó un nuevo arancel a la importación para dicho producto con origen nacional, limitando aún

más la rentabilidad del mismo en dicho continente. A partir de allí, las exportaciones se diversificaron hacia África, Perú y Estados Unidos, país que pasó a convertirse en el principal destino de exportación a partir del 2015. El tutelaje estatal sobre el desempeño del sector se vio reflejado nuevamente durante el conflicto con España y la Unión Europea: en el 2014 el parlamento aprobó un proyecto del Ejecutivo que eximía a los productores de pagar la alícuota del 22% al biodiesel destinado a la generación eléctrica y del 19% correspondiente al Impuesto a los Combustibles Líquidos. Esta exención, que originalmente iría a regir hasta el 31 de diciembre del 2015, fue prorrogada por el Gobierno de Cambiemos en sucesivas ocasiones, manteniéndose vigente hasta entrado el año 2018. Este marco normativo, sumado al aumento del *corde* mínimo legal del biodiesel, es decir, el porcentaje mínimo de biodiesel que legalmente debe contener todo el gasoil comercializado en el país, durante el 2010, consolidó un marco de estabilidad al sector signado por un incremento sostenido del peso del mercado interno en el total de las ventas (Ver Gráfico 1).

Gráfico 1 - Producción, Ventas al mercado interno y Exportaciones de Biodiesel



(*) Dato Provisorio

Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Energía

Ahora bien, ¿qué explica tanto esfuerzo por parte del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Provinciales a la hora de proteger tan fervorosamente a esta industria? Para responder a esta pregunta es necesario, ante todo, analizar las características estructurales de la misma. La industria del biodiesel en Argentina se estructura en torno a 37 fábricas, de las que las primeras 13 concentran más del 80% del total de la producción. De estas plantas, 10 se concentran en el Gran Rosario, donde funciona el mayor complejo oleaginoso a nivel mundial por el grado de concentración geográfica de la estructura industrial (BRC, 2017b), complejo que no sólo encabeza las exportaciones industriales desde 1984 (Feldman y Gutman, 1989), sino que “tuvo un comportamiento diferenciado en las últimas décadas, en tanto no fue afectado por

recesiones ni por las políticas adversas al sector industrial durante el último cuarto del siglo veinte” (Pérez Barreda et al, 2013: 5). En ese sentido, el biodiesel argentino, producido en un 100% con aceite de soja, se encuentra inserto en un alto porcentaje en el complejo aceitero consolidado en torno a dicha oleaginosa, cuyo origen se inscribe en las desregulaciones y aperturas suscitadas posteriormente al gobierno cívico-militar y que se caracteriza por su alta concentración⁶, su elevado nivel de extranjerización⁷ y su orientación fuertemente exportadora⁸. Además, es un sector de bajo valor agregado, expresado en su alta dependencia tecnológica y en la baja demanda de mano de obra que utiliza. Dicho sector, de centralidad estructural clave a la hora de explicar el superávit comercial durante la posconvertibilidad, ya había sido alcanzado de lleno por la promoción industrial durante el período, a partir de la sanción de la ley 25.924 en 2004 que otorgó beneficios fiscales “para proyectos de inversión, por la vía de la amortización acelerada de bienes de capital y la devolución anticipada del IVA por la compra de esos bienes.

Los cupos fiscales fueron (al cabo de los seis llamados a concurso de inversiones) de 10.000 millones de pesos (...), lo que determinó un beneficio fiscal de aproximadamente 1.750 millones de pesos (...). Las empresas del complejo oleaginoso (...) se alzaron con el 14% de los beneficios fiscales, por un total de 250 millones de pesos” (Pérez Barreda et al, 2013: 20). Esta promoción industrial “propició la consolidación oligopólica de grandes agentes locales y, en ese marco, la profundización del proceso de concentración económica y centralización de capital en el país” (Azpiazu y Schorr, 2010: 280), aplicándose además en sectores de bajísimo impacto en la creación de empleo directo, como el de las oleaginosas. Esta legislación constituye un ejemplo claro de las contradicciones anteriormente señaladas entre el discurso oficial respecto a la redistribución progresiva y la reindustrialización y una realidad político- económica signada por la centralidad estructural del sector exportador asociado a la especialización productiva y su subsecuente poder de veto e influencia en las determinaciones de las políticas económicas.

El análisis de las plantas instaladas para la producción de biodiesel, por otra parte, (ver Cuadro 1) aporta algunos elementos a la hora de entender cómo la consolidación de este nuevo sector de la industria está íntimamente relacionado con los intereses de aquellos actores concentrados de la economía. De las 13 mayores plantas que, como dijimos, concentran más del 80% de la producción, siete son filiales de grupos dedicados a la industrialización y exportación de aceites y harinas de soja. De ellos, tres son propiedad de compañías extranjeras – la francesa LDC, la china COFCO y la estadounidense Cargill – dos son propiedad de capitales nacionales – Vicentín y Molinos Río de la Plata -, y las dos restantes son *joint ventures* entre capitales locales y extranjeros – Renova, entre la nacional Vicentín y la suiza Glencore, y Terminal 6 Industrial entre la holandesa Bunge y la argentina Aceitera General Deheza. El porcentaje sobre el total de la producción de estas siete plantas es del 52,06%. Las seis restantes pertenecen a capitales nacionales, entre las que destacan Patagonia Bioenergía, una *joint venture*

entre Energía & Soluciones SA, empresa dedicada principalmente al comercio de gas natural y combustibles, y Cazenave y Asociados, el principal administrador de grandes *pooles* de siembra en el país; y UNITEC-BIO, propiedad de uno de los mayores empresarios del país, Eduardo Eurnekián. Respecto a las empresas localizadas fuera de la Provincia de Santa Fe, Viluco es propiedad del Gupo Lucci, propietario, entre otros, de la mayor empresa exportadora de limones del país (Citrusvil SA); y Diaser es un *gigante* agrario y agroindustrial de la región de Cuyo. La única planta de todo el segmento que no pertenece a una gran aceitera o a grandes capitales provenientes de grupos económicos locales o trasnacionales es AlbardónBio, de capitales rosarinos.

Cuadro 1 – Capacidad de producción anual de plantas industriales de biodiesel (Septiembre 2017)

Compañía	Ubicación/ Localidad	Provincia	Capacidad producción anual (Tn)	% del Total	% Acumulado
LDC Argentina AS	Gral. Lagos	Santa Fe	610.000	13,87%	13,87%
Renova AS	San Lorenzo	Santa Fe	480.000	10,91%	24,78%
Patagonia Bioenergía SA	San Lorenzo	Santa Fe	480.000	10,91%	35,69%
T6 Industrial AS	Puerto Gral. San Martín	Santa Fe	480.000	10,91%	46,60%
COFCO Argentina AS	Puerto Gral. San Martín	Santa Fe	240.000	5,46%	52,06%
CARGILL SACI	Villa Gobernador Gálvez	Santa Fe	240.000	5,46%	57,52%
UNITEC-BIO AS	Puerto Gral. San Martín	Santa Fe	240.000	5,46%	62,97%
Viluco SA (Grupo Lucci)	Frías	Santiago del Estero	200.000	4,55%	67,52%
Vicentín SAIC	Avellaneda	Santa Fe	120.000	2,73%	70,25%
Molinos Río de la Plata SA	Rosario	Santa Fe	120.000	2,73%	72,97%
Explora AS	Puerto Gral. San Martín	Santa Fe	120.000	2,73%	75,70%
El Albardón AS	Puerto Gral. San Martín	Santa Fe	100.000	2,27%	77,98%
Diaser AS	Parque Industrial San Luis	San Luis	96.000	2,18%	80,16%
ARIPAR	Daireaux	Buenos Aires	50.000	1,14%	81,29%
Cremer Argentina SA	Arroyo Seco	Santa Fe	50.000	1,14%	82,43%
Bio Bahía SA	Bahía Blanca	Buenos Aires	50.000	1,14%	83,57%
Pampa Bio SA	General Pico	La Pampa	50.000	1,14%	84,70%

Cuadro 1 (cont.) – Capacidad de producción anual de plantas industriales de biodiesel (Septiembre 2017)

Compañía	Ubicación/ Localidad	Provincia	Capacidad producción anual (Tn)	% del Total	% Acumulado
Rosario Bioenergy SA	Roldán	Santa Fe	50.000	1,14%	85,84%
Vio Ramallo SA	Ramallo	Buenos Aires	50.000	1,14%	86,98%
Bio Bin SA	Junín	Buenos Aires	50.000	1,14%	88,11%
Bio Nogoyá SA	Nogoyá	Entre Ríos	50.000	1,14%	89,25%
Latin Bio SA	Arroyo Seco	Santa Fe	50.000	1,14%	90,39%
Bio Corba SA	Ramallo	Buenos Aires	50.000	1,14%	91,52%
Refinar Bio	Ramallo	Buenos Aires	50.000	1,14%	92,66%
Bio Bal SA	Ramallo	Buenos Aires	50.000	1,14%	93,80%
Energías Renovables SA	Catriló	La Pampa	50.000	1,14%	94,93%
Advanced Organic Materials SA (AOM)	Parque Industrial Pilar	Buenos Aires	48.000	1,09%	96,03%
Diferoil SA	General Alvear	Santa Fe	48.000	1,09%	97,12%
Energías Renovables Argentinas SRL	Piamonte	Santa Fe	24.000	0,55%	97,66%
Colalao del Valle SA	Los Polvorines	Buenos Aires	18.000	0,41%	98,07%
Soy Energy SA	Villa Astolfi	Buenos Aires	18.000	0,41%	98,48%
Héctor Bolzán SA	Aldea María Luisa	Entre Ríos	14.400	0,33%	98,81%
Prochem Bio SA	Ramallo	Buenos Aires	12.000	0,27%	99,08%
New Fuel SA	Villaguay	Entre Ríos	10.800	0,25%	99,33%
BH Biocombustibles SRL	Calchaquí	Santa Fe	10.800	0,25%	99,57%
Doble L Bioenergías SA	Esperanza	Santa Fe	10.800	0,25%	99,82%
Agro M&G	Saladillo	Buenos Aires	8.000	0,18%	100,00%
Capacidad de producción Argentina (en toneladas/año)		100%	4.398.800		
Capacidad de producción Provincia de Santa Fe (en toneladas/año)		79%	3.473.600		

Fuente: BCR, 2017b

Ahora bien, el análisis sectorial de la economía durante la convertibilidad coloca a las aceiteras participantes de la industria del biodiesel en la cúpula de las empresas más grandes del país. Su centralidad estructural radica, como vimos, en su importancia a la hora de la obtención de dólares comerciales a lo largo del período. Dentro del sector de la industria de derivados de la soja, además, las ocho empresas que poseen parte o la totalidad de alguna de las mayores plantas de biodiesel y que, además, participan del sector aceitero, son también las ocho mayores empresas de este último tanto en términos de capacidad de molienda como de volumen de exportaciones, implicando más del 90% del volumen total exportado tanto de harina como de aceite de soja entre el 2002 y el 2015⁹.

La implementación y expansión de la industria del biodiesel, entonces, se estructura en torno al sacrificio de cuantiosos recursos públicos en forma de transferencia de ingresos hacia los sectores que participan de una actividad, que, además, se concentra de manera creciente en torno a la presencia de las grandes aceiteras y de capitales provenientes de grupos económicos locales, como el caso de Corporación América, de Eurnekián, muy relacionado a su vez con el complejo económico estatal-privado. La pregunta sobre el esfuerzo asumido por el Gobierno para sostener este esquema claramente regresivo en el marco de una profundización de su retórica redistributiva, sustitutiva y progresista, sólo puede ser respondida si se considera al sector como un sector privilegiado de acumulación, regido por el accionar específico del Estado tendiente a garantizar cuasi-rentas de privilegio a sectores concentrados de la economía, caracterizados por su centralidad estructural. “En este



sentido, si la orientación da cuenta de la aplicación de políticas tendientes a ampliar el radio de acción del CEEP, un crecimiento de las transferencias de recursos públicos hacia el capital concentrado local, y/o la presencia de rasgos regresivos en el patrón de acumulación (estancamiento y concentración de los ingresos y la producción, por ejemplo); y, a su vez, la evaluación de la calidad muestra una progresiva erosión de las capacidades y de los niveles de autonomía relativa del aparato estatal, es posible afirmar que las condiciones para la existencia de los APA son altamente favorables.” (Castellani, 2007: 26)

CONCLUSIONES

Hemos analizado brevemente la trayectoria de la industria del biodiesel en Argentina, centrándonos fundamentalmente en las condiciones estructurales que posibilitaron la emergencia y la consolidación del mismo a partir de la sanción, en el 2007, de la Ley 26.093, centrándonos principalmente en las condiciones de posibilidad del mismo a partir de la relación establecida entre el accionar estatal y las estrategias emprendidas por el empresariado.

En ese sentido, hemos indagado en cómo las características estructurales del capitalismo dependiente argentino en su fase de integración monopólica atentan de forma particular contra la posibilidad de la emergencia de un sector empresarial dinámico y propenso a tomar riesgos en sus inversiones, capaz de lograr consolidar ámbitos dinámicos de acumulación por el propio despliegue de su accionar en el mercado. Por el contrario, a lo largo de los últimos 40 años se evidencia que la desregulación económica favoreció a la consolidación del rol del Estado como interlocutor clave a la hora de posibilitar o restringir determinadas áreas específicas de desarrollo sectorial. Esto no sólo incluye a los sectores directamente asociados al Estado y su funcionamiento más inmediato, sino también a las áreas más dinámicas de la economía nacional.

El caso de la industria del biodiesel, en ese marco, puede inscribirse en el seno de decisiones concretas de políticas públicas, legislaciones nacionales y provinciales específicas en un contexto internacional favorable, tendientes fundamentalmente a consolidar el poder económico de un sector – el aceitero – caracterizado por su centralidad estructural en el patrón de acumulación, y el subsecuente poder de veto sobre las decisiones en materia de política económica que la misma implica. Es a partir de esta centralidad estructural, caracterizada fundamentalmente por el rol del sector aceitero como principal motor de divisas en la economía nacional, que las condiciones de posibilidad concretas en las cuál la industria desarrolla sus características estructurales se expresan.

Notas

¹ Nos centraremos, principalmente, en el ámbito nacional, describiendo la trayectoria del kirchnerismo, y también en el ámbito provincial de Santa Fe, territorio que concentra el 79% de la capacidad total de producción nacional (BCR, 2016).

² "En un doble sentido: por un lado, autonomía relativa entre los diversos aparatos que componen el Estado en el diseño e instrumentación de las políticas públicas, y por otro, entre el conjunto del aparato estatal y la clase dominante (o alguna de sus fracciones), en tanto que el Estado debe garantizar la reproducción del régimen social de acumulación capitalista en su totalidad, y no sólo la reproducción de una clase o fracción social" (Castellani, 2006: 13-14).

³ Es decir, "el conjunto de empresarios individuales o de organizaciones empresarias de mayor peso económico y político, que moldean el sendero del resto de los agentes económicos (Nochteff, 1994: 39).

⁴ El peso de las 50 mayores empresas del país sobre el total de las exportaciones permaneció por encima del 55% durante todo el período, llegando a representar un 70,6% durante el 2005 (Gaggero y Schorr, 2016).

⁵ Esta es una de las "paradojas" del comportamiento fabril reciente: si bien en los últimos años, y de manera recurrente, la industria local ha sido reivindicada discursivamente, en los hechos la continuidad de la dependencia tecnológica terminó reforzando la centralidad estructural y el poder de veto de los grandes proveedores de divisas en la Argentina, cuyo ciclo de acumulación y reproducción ampliada del capital en la esfera productiva gira alrededor de actividades con un bajo (o nulo) grado de industrialización. Estos sectores y los (pocos pero grandes) actores que los controlan resultaron ampliamente favorecidos no sólo en términos estructurales, sino también por las intensas transferencias intersectoriales del ingreso que tuvieron lugar tras la "salida devaluatoria" de la convertibilidad por efecto de la dinámica que asumió el comportamiento de los precios relativos en la economía y en el interior del sector manufacturero" (Schorr y Wainer, 2014: 16).

⁶ Para inicios de la década de los 90, las 8 principales empresas concentraban alrededor del 60% de la capacidad total de molienda. Este porcentaje aumentó al 86% en 2011, habiendo alcanzado un pico del 92% en 2006 (Pérez Barreda et al, 2013).

⁷ De las 8 principales empresas, 5 son extranjeras.

⁸ En 2015 la Argentina exportó el 84% de su producción, frente al 69% de Brasil y el 59% de USA (BCR, 2016).

⁹ Si bien COFCO aparece recién a finales de 2016, es considerada aquí teniendo en cuenta las exportaciones de sus antecesoras, Nidera y Noble, compañías que adquirió durante dicho año.

Fuentes

BCR, Bolsa de Comercio de Rosario; Informativo Semanal año XXXV – N° 1816 –14 de julio de 2017). BCR, Bolsa de Comercio de Rosario; Informativo Semanal año XXXV – N° 1823 –01 de septiembre de 2017).

BCR, Bolsa de Comercio de Rosario; Informativo Semanal año XXXIII N° 1750 - 18 de marzo de 2016.

Bibliografía

ABELES, M. El proceso de privatizaciones en la Argentina de los noventa: ¿reforma estructural o consolidación hegemónica. *Revista Época*, n. 1, 1999.

ARCEO, N.; MONSALVO, A. P.; SCHORR, M. & WAINER, A. *Empleo y salarios en la Argentina: una visión de largo plazo*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2008.

AZPIAZU, D.; BASUALDO, E. & Khavisse, M. *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80*. Buenos Aires: Siglo XXI; 2004.

BASUALDO, E. *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina*. Notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera. Buenos Aires: FLACSO-UNQui-IDEP; B, 2001.

CASTELLANI, A. Las marcas distintivas de la élite económica argentina de los años noventa. *Política*, v.54, n.1, pp. 85-121; Universidad de Chile; Santiago; 2016.

CASTELLANI, A. Difusión de ámbitos privilegiados de acumulación en la historia argentina reciente. Intervención económica estatal y comportamiento empresario, 1966-1989. *Sociohistoria: Cuadernos del CISH*, 2007.

CASTELLANI, A. La relación entre intervención estatal y comportamiento empresario. Herramientas conceptuales para pensar las restricciones al desarrollo en el caso argentino. Ponencia presentada durante las I Jornadas de Estudios Sociales de la Economía co-organizadas por el CESE del IDAES y el NUCeC del Museo Nacional de la UFRJ, julio de 2006.

CASTELLS, M. J. & SCHORR, M. Cuando el crecimiento no es desarrollo. Algunos hechos estilizados de la dinámica industrial en la posconvertibilidad. *Cuadernos de Economía Crítica*, n.125; 2015.

CENDA. *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual*. La economía argentina en el período 2002-2010. Buenos Aires: Cara o Ceca, 2010.

FELDMAN, S. & GUTMAN, G. La industria aceitera en la Argentina. Un caso de expansión productiva orientada al mercado mundial. In: Proceso de Industrialización y Dinámica exportadora: las experiencias de las industrias aceitera y siderúrgica en la Argentina. Buenos Aires: CEPAL, 1989.

GAGGERO, A.; SCHORR, M. & WAINER, A. *Restricción eterna: el poder económico durante el kirchnerismo*. Buenos Aires: Futuro Anterior Ediciones, 2014.

GAGGERO, A. & SCHORR, M. La cúpula empresaria durante los gobiernos kirchneristas. *Realidad económica*, n. 297; 2016.

MANZANELLI, P. & SCHORR, M. Dinámica externa de la economía argentina. Un análisis a partir de las grandes firmas. In: SCHORR, M. *Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial?*. Estudios de economía política. Buenos Aires: Miño y Ávila; 2013.

NOCHTEFF, H. Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina. In: AZPIAZU, D. & NOCHTEFF, H. *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y elite económica en la Argentina*. Ensayos de Economía Política. Buenos Aires: FLACSO, 1994.

ORTIZ, R. & SCHORR, M. La economía política del gobierno de Alfonsín: creciente subordinación al poder económico durante la "década perdida". In: PUCCIARELLI, A. (coord.); Los años de Alfonsín. El poder de la democracia o la democracia del poder. Buenos Aires: Siglo XXI, 2006.

OSORIO, J. El nuevo patrón de especialización productiva en América Latina. *Revista Brasileira de Economía Política*, n.31, pp. 31'64, São Paulo, 2012.

OSORIO, J. Padrão de reprodução do capital: uma proposta teórica. In: J. O. Carla Ferreira, *Padrão de reprodução do capital* (págs. 37-86); Boitempo Editorial; São Paulo; 2012. Traducción propia.

OSORIO, J. Patrón de reproducción del capital, crisis y mundialización. Trabajo presentado en el Seminario Internacional REGGEN, Alternativas á Globalização; Rio de Janeiro; 8 a 13 de Octubre de 2005.

OSORIO, J. El Estado en el centro de la mundialización. La sociedad civil y el asunto del poder; México: Fondo de Cultura Económica, 2004.

PEREZ BARREDA, N.; KOFMAN, M. & ABRAHAM, L. El capital extranjero en la transformación de la industria aceitera argentina de las últimas décadas (1970 – 2010). Coloquio Internacional – X Coloquio de Historia de Empresas. Empresas multinacionales y economía en América Latina. Una perspectiva de largo plazo, Universidad de San Andrés- Universidad Nacional de Rosario, Udesa, Buenos Aires, 7 y 8 de noviembre 2013.

TREACY, M. Dependencia, restricción externa y transferencia de excedente en la Argentina (1970- 2013). *Cuadernos de Economía Crítica*, n.2, pp. 113-139, 2015.

WAINER, A. & SCHORR, M. La economía argentina en la posconvertibilidad: problemas estructurales y restricción externa. *Realidad Económica*, n. 286, pp. 137-174, 2014.





O ICMS Ecológico como uma política de incentivo dos gastos ambientais municipais

Ecological ICMS as a policy incentive for municipal environmental expenses

Biancca Castro*

Lucas Costa***

Carlos Eduardo Young**

Daniel Sander Costa****

Resumo

O ICMS Ecológico (ICMS-E) é uma política pública regulatória utilizada como mecanismo de coordenação entre os interesses dos estados e as ações dos municípios, com vistas a estimular e premiar práticas ambientais adequadas. Esse artigo tem como objetivo verificar se essa política é efetiva para a adoção de práticas sustentáveis pelos municípios, medidas a partir dos gastos ambientais. Para tal, foi efetuada uma análise no período 2012-2016 comparando os gastos em gestão ambiental como proporção das despesas totais liquidadas com a razão entre o volume recebido do ICMS-E e a receita fiscal total de cada município. Foi comprovada a correlação positiva entre os gastos em gestão ambiental e os recursos de ICMS-E recebidos pelo município. Contudo, o gasto ambiental aumenta relativamente pouco em função do incremento do ICMS-E na receita, e essa relação fica mais nítida nos municípios que recebem proporcionalmente mais ICMS-E. Verificou-se que o índice de desenvolvimento humano (IDH-M) e a população do município também afetam a proporção de gastos em gestão ambiental. Um resultado particularmente importante é que o desenho da legislação estadual influencia a resposta dos municípios: quanto maior o prêmio percebido pelas prefeituras em função da melhoria de seu desempenho ambiental, maior tende a ser seu esforço em adotar ações de gestão ambiental. Demonstra-se, assim, que a coordenação entre os instrumentos econômicos estaduais e as ações municipais podem exercer papel relevante para tornar a gestão pública mais sustentável.

Palavras-chave: ICMS Ecológico, gastos municipais, política ambiental, coordenação federativa.

Abstract

The objective of this paper is to verify if the Ecological ICMS (ICMS-E) is an effective policy for the adoption of sustainable practices by the Brazilian municipalities, measured from environmental expenditures. To this end, an analysis was performed in the period 2012-2016 comparing municipal expenditures on environmental management as a proportion of the total expenses settled with the ratio between the volume received from the ICMS-E and the total tax revenue of each municipality. The positive correlation between the environmental management expenditures and the ICMS-E resources received by the municipality was verified. However, environmental spending increases relatively little as a result of the increase in ICMS-E in revenue, and this relationship becomes clearer only for municipalities that receive proportionally more ICMS-E. It was verified that the human development index (HDI-M) and the population of the municipality also affect the proportion of expenditures on environmental management. One particularly important result is that the design of state legislation influences the response of municipalities: the higher the premium perceived by municipalities due to the improvement of their environmental performance, the greater the effort to adopt environmental management actions. It is shown, therefore, that economic instruments can play a relevant role in making public management more sustainable.

Keyword: Ecological ICMS, municipal spending, environmental policy, federal coordination

*Professora da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. E-mail: bianccastro2@gmail.com.

**Professor titular da UFRJ. E-mail: carloseduardoyoung@gmail.com.

***Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: Lucas.an.costa@gmail.com.

****Graduação em Ciências Econômicas, UFRJ. E-mail: danielsanderc@gmail.com.

INTRODUÇÃO

O Imposto por Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços Ecológico (ICMS-E), também chamado de ICMS Verde, é uma política pública regulatória desenvolvida por alguns estados brasileiros com vistas a estimular e premiar os municípios que mantêm em seus territórios práticas ambientais consideradas adequadas pela legislação estadual. Não se trata de um novo imposto, mas de um incentivo fiscal que tem a vantagem de redistribuir a parcela dos recursos que já seriam transferidos para os municípios (cota-parte do ICMS) a partir do seu desempenho ambiental.

Os recursos municipais obtidos pelo repasse do ICMS-E não necessariamente são alocados em gastos ambientais, podendo ser usados para outros fins, como suplementar as contas municipais e realizar políticas sociais. Isso ocorre devido à desvinculação de gastos, característica das transferências tributárias, em que os municípios têm liberdade na alocação dos recursos, conforme suas prioridades e interesses.

Dado suas características, entende-se que o ICMS-E é utilizado com um mecanismo de coordenação entre os interesses dos estados e as ações dos entes municipais. Nesse sentido, ele seria capaz de gerar uma competição positiva entre os municípios que, para obter maiores verbas dos repasses estaduais, intentam cumprir os critérios ambientais, o que, teoricamente, aumentaria seus gastos com o tema.

Assim, esse estudo busca identificar a relação entre o ICMS-E recebido e a despesa ambiental municipal. A principal variável a ser explicada é o percentual das despesas liquidadas com a Função “Gestão Ambiental” sobre as despesas liquidadas totais dos municípios. As despesas liquidadas com tal função estão relacionadas à capacidade de um município estabelecer sistemas de gestão ambiental, e não incluem as despesas com saneamento, limpeza urbana e coleta de lixo, incluídas em outras funções governamentais.

O artigo divide-se em quatro itens, além desta introdução. O primeiro discute o ICMS-E como uma política pública capaz de promover a coordenação federativa entre estados e municípios. O segundo item apresenta a metodologia de pesquisa, baseada em análises estatísticas. O terceiro item expõe e analisa os resultados deste estudo e, no último, são realizadas as considerações finais.

COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E ICMS ECOLÓGICO (ICMS-E) NO BRASIL

O Brasil é uma federação, onde União, Estados e Municípios compartilham a soberania nacional, ao mesmo tempo em que são autônomos. Com essa autonomia, apesar das atribuições constitucionais, os entes podem definir suas próprias legislações (desde que verse sobre suas peculiaridades), autogovernar-se, administrar-se, possuem capacidade de definir sobre suas políticas públicas e finanças.

Dentre as políticas públicas que devem ser realizadas de forma compartilhada pelos entes federativos, estão as políticas ambientais (artigos 23 e 24 da Constituição Federal de 1988). Considera-se a concomitância da competência dos três entes federativos nesta matéria adequada, pois o meio ambiente está, ao mesmo tempo, no espaço global e local. A competência compartilhada, no entanto, comporta o risco de que um passe ao outro a incumbência que lhe era devida e ninguém resolva o problema. Em adição, podem ocorrer ações sobrepostas ou contraditórias relacionadas à proteção ambiental (Castro & Young, 2017).

Para evitar tais problemas podem ser utilizados diferentes mecanismos de coordenação entre as ações dos entes federativos. A coordenação se refere à disposição ordenada, coerente e metódica de determinado sistema, e pode ser definida como gerenciamento de interdependências entre atividades (Malone & Crowston, 1994). O estudo da coordenação requer perguntar quais são os tipos de interdependência existentes entre as atividades, e como tais interdependências e atividades podem ser gerenciadas. Assim, a coordenação federativa se refere ao gerenciamento das atividades interdependentes entre os vários níveis do governo e suas políticas públicas.

Dentre as interdependências existentes entre os entes federativos é possível mencionar a questão fiscal. Devido às desigualdades, existentes em qualquer federação, mas bastante acentuadas no Brasil no que diz respeito ao ambiente econômico, foram criadas medidas compensatórias, como transferências de impostos que têm o objetivo redistribuir recursos entre os entes federativos (Maciel; Piza; Penoff, 2009). Essa proposta está ancorada no princípio de solidariedade, que impõe a partilha da riqueza entre os entes com o intuito de fortalecer sua autonomia política. Estudo da FIRJAN (2017) aponta que os Municípios, em sua maioria, ainda dependem de repasses dos outros entes para obter receitas correntes. Segundo o mesmo estudo, apenas 136 municípios, de um total de 4.544 analisados no Índice FIRJAN de Gestão Fiscal, conseguiram que mais de 40% de suas receitas fossem originárias de recursos próprios. Em outras palavras, os Municípios dependem dos recursos transferidos pela União e Estados para a realização de suas políticas públicas. Já os Estados e União dependem dos Municípios para que diversas políticas cheguem aos cidadãos, inclusive as ambientais. Contudo, ao se tratar das transferências, não há obrigação de que os Municípios usem esses recursos conforme os interesses dos outros entes federativos.

A coordenação federativa pode ser obtida por diferentes estratégias baseadas na cooperação e competição entre os entes, sendo que o mais adequado seria alcançar o equilíbrio entre elas (Abrucio, 2005).

A cooperação pode ser estimulada por meio da legislação que obrigue os atores a compartilhar decisões e tarefas, fomentando parcerias para resolver problemas públicos. Entretanto, para que isso ocorra, é necessária a construção de uma cultura política baseada no respeito mútuo e na negociação no plano intergovernamental, coisa incipiente no país (Abrucio, 2005).

A competição também pode ser usada para alcançar a coordenação entre os diferentes níveis de governos. Primeiro, devido à importância dos controles mútuos como instrumento contra o domínio de um nível de governo sobre os demais. Além disso, a competição federativa pode favorecer a busca pela inovação e pelo melhor desempenho das gestões locais, já que os eleitores podem comparar os governantes. Entretanto, há problemas advindos de competições desmedidas, como a guerra fiscal, que afeta a solidariedade entre os entes (Abrucio, 2005).

É importante destacar que o acesso a informações e a capacidade de fazer garantir os contratos são relevantes para as estratégias aqui mencionadas, mas também para outros mecanismos para se atingir a coordenação, propostos por autores como Mintzberg (2008) que recomenda a utilização do ajuste mútuo, controle hierárquico e padronização; e Bouckaert, Peters e Verhoest (2010) que sugerem mecanismos baseados no mercado; hierarquia e acordos em rede. O mecanismo hierárquico, apontado pelos autores, merece destaque, pois na literatura existe a discussão sobre a necessidade de uma liderança para estimular a coordenação, com o objetivo de organizar as atividades interdependentes. Contudo, Metcalfe (1996) lembra que a aceitação de uma liderança pode não ser eficiente em regimes caracterizados por uma autonomia organizacional grande. Nesses casos, as organizações desenvolveriam uma capacidade de coordenação entre si em resposta ao aumento de sua interdependência. Esse último autor admite, no entanto, que um governo altamente coordenado é difícil de ser alcançado, dado que o Estado contém dentro de sua estrutura atores com interesses muito heterogêneos.

No Brasil, as desigualdades no sistema tributário impulsionam acordos e parcerias entre as esferas governamentais, pois dificilmente os entes contam com verbas suficientes para realizar políticas públicas sozinhos. Por outro lado, os Estados e, principalmente, a União cumprem o papel de líderes na busca da coordenação entre os diferentes entes federativos, principalmente por sua maior capacidade de arrecadação, transferências monetárias e financiamento, o que acaba subjugando outras unidades governamentais (Arretche, 2006). A liderança, em geral, é utilizada quando se pretende fomentar a competição com vistas a gerenciar as interdependências entre as atividades para alcançar objetivos comuns, por exemplo, a partir do estabelecimento de critérios para a redistribuição das transferências monetárias, como ocorre no ICMS-E.

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços é um imposto estadual regulado pelos artigos 155 e 158 da Constituição Federal de 1988, que determinam que 25% do montante total de ICMS arrecadado pelo estado devem ser transferidos aos seus municípios. Dessa parcela pertencente aos municípios, três quartos devem ser distribuídos de acordo com a proporção relativa ao valor adicionado nas operações de circulação de mercadorias e prestações de serviços gerados no território. Um quarto deve ser distribuído de acordo com a lei estadual, que tem autonomia para definir os critérios específicos para transferir o recurso.

Aproveitando essa possibilidade, alguns estados incluíram critérios ambientais entre os parâmetros próprios para a distribuição de recursos do ICMS. De acordo com Loureiro (2002), essa proposta surgiu a partir de um movimento de municípios paranaenses que buscavam compensação financeira por terem boa parte de seu território caracterizado como áreas de proteção ambiental, reduzindo o potencial de outras atividades econômicas que gerassem dividendos. Assim, o Paraná foi pioneiro ao estabelecer critérios ambientais como medida para a distribuição do ICMS entre os seus municípios. A Lei Complementar Estadual N.º. 59/1991 definiu que os critérios ambientais relevantes para o estado seriam a existência no município de mananciais de abastecimento e Unidades de Conservação, e a Portaria N.º. 263/1998 do Instituto Ambiental do Paraná (IAP-PR) adicionou critérios como registro fundiário, tamanho, qualidade da área protegida e categoria de manejo como relevantes para os cálculos do repasse.

Após a criação do ICMS-E no Paraná, mais 16 estados elaboraram e aprovaram leis com essas mesmas propostas. A Paraíba, embora já possua legislação de ICMS-E (Lei N.º. 9.600/2011), até janeiro de 2018, não a implementou devido a questionamentos jurídicos sobre sua constitucionalidade.

Acredita-se que o ICMS-E pode ser entendido como um mecanismo de coordenação federativa, pois adéqua as ações dos municípios aos interesses dos estados. Esse mecanismo, a depender da característica da sua legislação, usa a competição positiva entre os municípios por mais verbas estatais, a partir do atendimento dos critérios estipulados pelo estado.

Os estados definiram critérios ambientais bastante variados para a distribuição da cota-parte do ICMS. Dentre esses critérios é possível mencionar a existência de Unidades de Conservação, de mananciais de abastecimento de água, sistemas de coleta e reciclagem de lixo; características e qualidade da gestão ambiental, com foco na criação de Conselhos e Fundos Municipais de Meio Ambiente; bem como a existência de políticas ambientais de reflorestamento, de combate ao incêndio, entre outras.

A porcentagem da cota-parte do ICMS-E distribuída, bem como a forma de cálculo da distribuição dos recursos estaduais é bastante diversificada, com propostas de criação de rankings de desempenho, contabilização de critérios de qualidade ou importância das áreas a serem preservadas. Em alguns casos esses cálculos são de difícil compreensão, e a falta de transparência na divulgação da contabilidade, dos critérios e mesmo dos repasses, não favorece o envolvimento dos municípios nesta política.

O desconhecimento do ICMS-E pelos gestores municipais foi apontado por diferentes trabalhos (Ribeiro et. al, 2013; Uhlmann, 2010; Moreira, 2004) e tem sido enfrentado por vários estados que promovem oficinas e seminários para divulgar a política (Rio de Janeiro, Mato Grosso, Goiás, entre outros). Porém, outros estados ainda não foram efetivos nesta divulgação.

Como um mecanismo de coordenação, o ICMS-E precisa ser publicizado, pois seu conhecimento garante o engajamento municipal. Em outras palavras, caso os estados não realizem ampla comunicação a respeito do ICMS ecológico, seus critérios, cálculos e repasses, ocorrerão menos incentivos para os municípios atenderem aos critérios ambientais estipulados, fazendo com que essa proposta seja inócua.

Com o objetivo de analisar as características dos critérios ambientais utilizados pelos estados para a partilha do ICMS-E, foi realizada uma pesquisa da legislação de cada estado que a implementou até 2018 (o que exclui a Paraíba). As características analisadas foram:

- (i) Ano de criação da lei de ICMS-E;
- (ii) A Porcentagem destinada ao ICMS-E;
- (iii) O grau de adicionalidade (Alta, Média, Baixa ou Inexistente), entendido como a existência de incentivos aos municípios a aumentarem seus esforços de gestão ambiental, através de critérios quantitativos ou qualitativos, o que induz a uma competição positiva entre eles.

Uma legislação é classificada como de alta adicionalidade se adota critérios que premiam mais os municípios onde há melhor desempenho na gestão ambiental. Em contraste, em uma legislação de baixa adicionalidade, os critérios adotados pouco diferenciam os esforços municipais em melhorar seu desempenho ambiental. São exemplos de critérios não adicionais aqueles baseados em tamanho do município e da população, pois não variam em função da melhoria da gestão ambiental (Tabela 1).

Na Tabela 1 é possível verificar que apesar do aumento no número de estados que criaram legislações de ICMS-E ao longo do tempo, ainda existem 10 estados brasileiros onde tal iniciativa não foi empreendida. Observa-se também que a porcentagem da cota-parte do ICMS distribuída a partir de critérios ambientais varia entre 0,18% (no Rio Grande do Sul) e 13% (no Tocantins), mas o mais utilizado é 5%.

Com a pesquisa realizada é possível destacar os estados do Amapá, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro e Tocantins, como aqueles que possuem leis de ICMS-E que mais estimulam a competição positiva entre os municípios, por remunerarem mais aqueles que incorrem em maiores gastos ambientais. Com destaque para os estados do Tocantins, que possui o maior índice de ICMS-E, e para Rio de Janeiro e Paraná, que dão maior importância para as Unidades de Conservação Municipais.

Um aspecto interessante de se estudar o ICMS-E é que as legislações estaduais mantêm seus princípios gerais, ao mesmo tempo em que possuem diferentes características e modelos. Assim, seu estudo pode identificar casos que chegam a resultados mais promissores que outros, aprimorando a utilização desta ferramenta pela gestão pública.

Tabela 1. Características da legislação de ICMS-E nos estados que implementaram a política até janeiro de 2018.

	CRIAÇÃO	ICMS-E	ADICIONALIDADE	CRITÉRIOS QUE INCENTIVAM O GASTO MUNICIPAL
Acre	2004	5,00%	Baixaou Inexistente	Apesar do cálculo dos índices considerar o tamanho das Unidades de Conservação (UCs), o fator de correção em função da área e da população dá grande importância ao tamanho do município e da população.
Amapá	1996	1,40%	Alta	Os critérios de repasse consideram o tamanho e a qualidade das áreas protegidas, e a melhoria de performance em cada critério aumenta a pontuação do município.
Ceará	2007	2,00%	Baixaou Inexistente	Único estado que não possui critério de UC. O cálculo do repasse é baseado em critérios qualitativos da gestão de resíduos sólidos, mas sem variação caso haja melhoria de performance em relação a um critério já atendido.
Goiás	2011/14	5,00%	Baixaou Inexistente	Repasso baseado no número de critérios mínimos atendidos pelo município, mas sem variação caso haja melhoria de performance em relação a um critério já atendido.
Mato Grosso	2000	5,00%	Média	O repasse é calculado pelo tamanho das áreas protegidas dentro do município.
Mato Grosso do Sul	1994	5,00%	Alta	O repasse considera o tamanho e a qualidade das áreas protegidas, e a qualidade de tratamento dos resíduos sólidos e da coleta seletiva.
Minas Gerais	1995	1,10%	Alta	O repasse é calculado por critérios quantitativos e qualitativos para as UCs, e critérios qualitativos para o sistema de tratamento e disposição final de lixo e de esgoto sanitário.
Pará	2012/14	8,00%	Média	Os critérios consideram o tamanho das UCs.
Paraná	1991	5,00%	Alta	O índice de repasse é calculado baseado em critérios quantitativos e qualitativos (melhor desempenho aumenta a pontuação), além de dar maior importância às UCs municipais.
Pernambuco	2000	3,00%	Média	Os critérios de repasse do ICMS-E consideram o tamanho e a qualidade das UCs, mas não consideram a qualidade dos sistemas de tratamento ou da destinação final dos resíduos sólidos.

Tabela 1(cont.) – Características da legislação de ICMS-E nos estados que implementaram a política até janeiro de 2018.

	CRIAÇÃO	ICMS-E	ADICIONALIDADE	CRITÉRIOS QUE INCENTIVAM O GASTO MUNICIPAL
Piauí	2008/16	5,00%	Baixaou Inexistente	Repasso baseado no número de critérios mínimos atendidos pelo município, mas sem variação caso haja melhoria de performance em relação a um critério já atendido.
Rio de Janeiro	2007	2,50%	Alta	O repasse é calculado baseado em critérios quantitativos e qualitativos (melhor desempenho aumenta a pontuação), além de dar maior importância às UCs municipais.
Rio Grande do Sul	1997	0,18%	Baixaou Inexistente	Embora nominalmente o repasse descrito como ICMS-E seja de 7% do total, o valor efetivamente transferido para aos municípios pela existência de áreas protegidas é de apenas 0,18% (a maior parte do repasse é função da área total do município, independente do seu uso ou critérios ambientais).
Rondônia	1996	5,00%	Média	Os critérios de repasse do ICMS-E consideram apenas as áreas de UCs no município em proporção às áreas de UCs no estado.
São Paulo	1993	0,50%	Baixaou Inexistente	Os critérios de repasse do ICMS-E consideram apenas as áreas protegidas estaduais e não consideram critérios qualitativos de gestão.
Tocantins	2002	13,00%	Alta	O índice de repasse é baseado em diversos critérios quantitativos e qualitativos que variam de acordo com o melhor desempenho do município.

Fonte: Elaboração própria.

Desta forma, vários autores buscaram analisar os impactos do ICMS-E em diferentes estados. Alguns estudos estavam relacionados à compreensão do impacto do ICMS-E sobre a criação de Unidades de Conservação (Loureiro, 2002; Klein et al., 2009; Pinto et al., 2015; Fernandes et al., 2011; Oliveira e Murer, 2010; Silva Júnior et al., 2013; Matsubara, 2017). Outros estudos apontam o impacto sobre a gestão municipal, com a criação de Conselhos Municipais de Meio Ambiente e ao estímulo à melhoria dos indicadores ambientais (Moreira, 2004; Nogueira et al., 2013). Já outros estudos discutiam a metodologia de cálculo do ICMS-E (Reis et al., 2016). Porém, poucos estudos comparam o ICMS-E nos diferentes estados em que ele é implementado, e relacionam o incentivo aos gastos municipais com a Função Gestão Ambiental, sendo que essa é a proposta desse estudo.

METODOLOGIA

Para a realização deste estudo foram coletados os seguintes dados de todos os municípios brasileiros, de 2012 a 2016, no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi): receitas orçamentárias municipais, cota-parte do ICMS total dos municípios por estado, e despesas com a Função Gestão Ambiental.

Os dados de ICMS Ecológico (ICMS-E) foram obtidos junto às Secretarias Estaduais do Meio Ambiente e de Fazenda, nos seus sítios eletrônicos, bem como através de ligações telefônicas e mensagens eletrônicas. É importante enfatizar que ocorreu certa dificuldade na obtenção desses dados e justamente a sua falta delimitou o período do estudo. Os dados mencionados foram obtidos por município e posteriormente agregados para a realização das análises por estado. A população do município foi extraída do IBGE e o IDH dos municípios foi retirado do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013), elaborado pelo PNUD.

Paraná, Pernambuco e Rio de Janeiro forneceram diretamente os valores nominais de ICMS-E repassados a cada um dos seus municípios. Nos demais estados, os valores foram calculados através dos índices de ICMS-E disponibilizados na legislação estadual ou pelos gestores públicos. Todos os valores foram inflacionados para o ano de 2016 com base no deflator implícito do PIB (IBGE).

Foram realizadas estatísticas descritivas e análises de regressão por Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) com efeitos fixos em ano e Unidade da Federação para verificar como a adoção de práticas sustentáveis pelos municípios, medidas a partir dos gastos com a Função Gestão Ambiental, é influenciada pelo recebimento de ICMS-E, pelo número de habitantes e IDH-M.

Os gastos com “Função”, de acordo com o Manual Técnico de Orçamento (Brasil, 2017), são o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público, sendo essa classificação utilizada por todos os entes federativos. As despesas com a “Função Gestão Ambiental” agregam todos os programas e ações realizados para a área, de despesas comuns até obrigatórias, incluindo salários e contribuições sociais de servidores públicos, e englobam as seguintes subfunções: 541 – Preservação e Conservação Ambiental; 542 – Controle Ambiental; 543 – Recuperação de Áreas Degradadas; 544 – Recursos Hídricos; 545 – Meteorologia (Portaria Nº. 42/ 1999).

Adotou-se a receita fiscal municipal total, e não apenas a receita fiscal, porque boa parte dos municípios no Brasil possuem baixa capacidade de arrecadação e dependem fortemente de transferências federais e estaduais (GOMES & MACDOWELL, 2000). De acordo com a FIRJAN (2017), 81,7% das cidades brasileiras não foram capazes de gerar nem 20% de suas receitas em 2016. Além disso, do ponto de vista da alocação da despesa, o elemento mais importante para a definição do gasto ambiental do município é sua capacidade de pagamento, independente dos recursos serem provenientes de arrecadação própria ou transferências.

Deve-se destacar, por fim, que os estados que não possuem ICMS-E foram também analisados como grupo de controle, com o objetivo de verificar se as causalidades apresentadas neste estudo se referem à transferência da cota-parte do ICMS a partir de critérios ambientais ou a uma tendência geral.

RESULTADOS

A Tabela 2 apresenta o montante total de ICMS-E repassado dos Estados para os municípios no período 2012-2016. Esses valores dependem diretamente da atividade econômica de cada estado, mas também dos coeficientes de repasse que variam bastante, conforme é possível verificar na Tabela 1. De todo modo, o valor total do repasse é significativo, atingindo R\$ 1,9 bilhões em 2016.

Tabela 2 – Valor do ICMS-E repassado aos municípios, 2012-2016 (R\$ Milhões de 2016)

Estado	2012	2013	2014	2015	2016
Acre	7,7	10,1	12,2	13,1	12,3
Amapá	3,0	3,4	2,8	2,4	2,0
Pará	0	0	42,4	84,4	120,3
Rondônia	45,5	43,6	41,8	43,9	40,8
Tocantins	65,4	68,6	69,7	69,3	72,8
Ceará	48,5	52,2	52,9	50,2	48,2
Pernambuco	0	85,7	87,3	82,1	81,4
Piauí	0	0	0	0	42,0
Goiás	0	0	174,9	174,6	164,4
Mato Grosso	97,5	99,6	101,6	98,8	105,3
Mato Grosso do Sul	74,8	78,9	79,6	75,5	71,7
Minas Gerais	97,1	102,6	100,3	91,5	91,9
Rio de Janeiro	232,5	223,0	227,7	240,0	225,5
São Paulo	146,4	155,1	171,6	165,8	152,1
Paraná	300,6	324,9	321,8	344,0	323,7
Rio Grande do Sul	0	0	445,1	435,6	444,6
TOTAL	1.119,0	1.247,6	1.931,5	1.971,4	1.999,0

Fonte: Elaboração própria

A primeira análise realizada foi a comparação do percentual médio de participação das despesas com a Função Gestão Ambiental sobre as despesas totais dos municípios que recebem e não recebem ICMS-E. A média desse percentual nos municípios localizados em estados que recebem ICMS-E há mais tempo (Acre, Amapá, Ceará, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro,

Rio Grande do Sul, Rondônia, São Paulo e Tocantins) é de 0,65%, bastante superior à média de 0,28% dos municípios em estados que não têm legislação sobre o tema. Os municípios dos estados com legislação recente sobre o tema (Pará, Piauí e Goiás) encontram-se em situação intermediária, com média de 0,46% (Tabela 3).

Tabela 3 – Média municipal de despesas com a Função Gestão Ambiental/ despesas totais, ICMS-E/ receita total, IDH-M e população, por UF, 2012/16

UF	Despesa Ambiental/ Despesa Total (%)	ICMS-E/ ReceitasTotais (%)	IDH-M Médio	PopulaçãoMédia
Estados sem legislação de ICMS-E				
Alagoas	0,18%	0,00%	0,566	34.663
Bahia	0,19%	0,00%	0,595	37.035
Sergipe	0,19%	0,00%	0,597	29.813
Maranhão	0,20%	0,00%	0,576	32.467
Paraíba	0,32%	0,00%	0,588	17.824
Santa Catarina	0,36%	0,00%	0,728	23.032
Rio Grande do Norte	0,37%	0,00%	0,612	21.265
Roraima	0,44%	0,00%	0,617	36.589
Amazonas	0,45%	0,00%	0,566	64.183
Espírito Santo	0,51%	0,00%	0,692	49.240
Estados com legislação de ICMS-E antiga				
Pernambuco	0,44%	0,24%	0,596	50.722
São Paulo	0,54%	0,34%	0,740	68.262
Minas Gerais	0,46%	0,41%	0,668	24.647
Ceará	0,39%	0,52%	0,617	48.182
Amapá	1,48%	0,70%	0,645	52.896
Rondônia	0,21%	1,23%	0,644	31.155
Rio Grande do Sul	0,75%	1,25%	0,713	22.626
Acre	0,52%	1,39%	0,587	36.320
Rio de Janeiro	1,26%	1,54%	0,709	182.451
Paraná	0,87%	1,61%	0,702	27.788
Mato Grosso	0,27%	1,92%	0,685	23.476
Mato Grosso do Sul	0,65%	2,03%	0,672	33.966
Tocantins	2,03%	2,95%	0,640	10.656
Estados com legislação de ICMS-E recente				
Piauí	0,43%	0,00%	0,572	14.754
Pará	0,52%	0,53%	0,585	64.552
Goiás	0,45%	1,22%	0,695	27.323

Fonte: Elaboração própria

É importante notar que, entre os estados que apresentam maior proporção de gasto municipal com a Função Gestão Ambiental estão aqueles que possuem legislações de ICMS-E com critérios qualitativos, com destaque para Tocantins, Amapá, Rio de Janeiro e Paraná. Acredita-se que essas legislações sejam mais efetivas em incentivar as prefeituras a gastarem mais com a gestão ambiental com vistas a melhorarem seu desempenho no ranking de repartição de recursos.

A média municipal da participação relativa das despesas com a Função Gestão Ambiental também foi comparada dentro de cada estado com legislação mais antiga de ICMS-E (editadas até 2007). Em todos esses estados, a média de gastos com gestão ambiental nos municípios beneficiados com ICMS-E (variando de 0,29% a 2,03%) é superior a dos municípios nesses mesmos estados que não recebem ICMS-E (oscilando entre 0,0% e 0,86%). Essa é outra evidência de que o recebimento de ICMS-E está correlacionado com o gasto em gestão ambiental.

Além de indicar que há uma correlação entre a porcentagem da despesa com a Função Gestão Ambiental e a existência de legislação de ICMS-E, os dados da Tabela 3 sugerem que os gastos em gestão ambiental crescem na medida em que aumenta a participação relativa do ICMS-E na receita total do município.

Essa tendência é percebida na Tabela 4, que distribui os municípios, por decil, em função da participação relativa do ICMS-E na sua receita total. Porém, essa relação não é linear, e a proporção dos gastos com a Função Gestão Ambiental só passa a ser mais significativa quando a participação do ICMS-E assume uma proporção maior sobre suas receitas totais. Isso significa que municípios que recebem relativamente pouco ICMS-E em relação às suas receitas totais têm média de gastos ambientais pouco maior do que os municípios que não recebem ICMS-E, mas essa relação fica mais evidente nos decis superiores. Igualmente nota-se que o incremento de gastos com a Função Gestão Ambiental é pequeno se comparado com o aumento da participação do ICMS-E na receita total.

É interessante notar que o tamanho da população apresenta relação inversa com a proporção das despesas com gestão ambiental. Municípios maiores tendem a apresentar uma relação menor entre o ICMS-E e a receita total em função da diversificação e escala de receitas recebidas, inclusive por arrecadação própria. Isso explica a relação inversa entre tamanho da população e a participação do ICMS-E na receita total. Por outro lado, por lidar com problemas ambientais mais complexos, em função da maior concentração e densidade urbana, esses municípios tendem a gastar mais em gestão ambiental. Além disso, em um país heterogêneo como o Brasil, não se deve desconsiderar os efeitos dos diferenciais de desenvolvimento humano entre os municípios.

Para compreender melhor a correlação dos gastos ambientais com o repasse de ICMS-E, foi efetuada uma análise de regressão considerando a variável dependente "Gasto Ambiental/Despesa Total" (Regressão 1), que é a proporção dos gastos municipais com a Função Gestão Ambiental em relação a despesa total do município,

e a variável dependente “Gasto Ambiental” (Regressão 2), que é apenas o montante gasto com a Função Gestão Ambiental. Como variáveis explicativas foram utilizadas as variáveis “ICMS-E/Receita Total” (Regressão 1), que é a participação do repasse estatal de ICMS-E nas receitas totais do município, e a variável “ICMS-E” (Regressão 2), que representa o total repassado ao município pelos critérios ambientais da lei de ICMS. Como variáveis de controle foram usados o IDH-M e a população do município, além dos controles dos efeitos fixos de ano e Estados. A Tabela 5 apresenta os resultados das regressões.

Tabela 4 – Média municipal de despesas com a Função Gestão Ambiental/despesas totais, ICMS-E/receita total, IDH-M e população, por decil da proporção ICMS-E/receita total, 2012/16

	Gasto Ambiental/ Despesa Total	ICMS-E/ ReceitasTotais	IDH-M	População
Estados sem legislação de ICMS-E				
Média	0,28%	0,00%	0,620	30.819
Estados com legislação de ICMS-E recente				
Média	0,46%	0,63%	0,627	29.856
Estados com legislação de ICMS-E antiga				
NãoRecebem	0,45%	0,00%	0,697	21.463
Decil 1 (0-10%)	0,71%	0,02%	0,705	243.959
Decil 2 (10-20%)	0,84%	0,12%	0,701	85.028
Decil 3 (20-30%)	0,64%	0,25%	0,681	36.761
Decil 4 (30-40%)	0,64%	0,40%	0,671	35.101
Decil 5 (40-50%)	0,62%	0,58%	0,665	29.146
Decil 6 (50-60%)	0,68%	0,83%	0,666	24.906
Decil 7 (60-70%)	0,68%	1,18%	0,677	16.638
Decil 8 (70-80%)	0,78%	1,75%	0,676	14.404
Decil 9 (80-90%)	0,96%	2,79%	0,666	13.324
Decil 10 (90-100%)	1,31%	8,03%	0,668	12.189

Fonte: Elaboração própria

Na “Regressão 1” da Tabela 5, a proporção de gastos com a Função Gestão Ambiental é significativamente correlacionada com a participação do ICMS-E nas receitas totais dos municípios. O coeficiente na casa de 6% indica que, em média, para cada ponto percentual de “ICMS-E/Receitas Totais” repassado ao município, o gasto em gestão ambiental é 0,06% maior. A “Regressão 2” também apresenta resultado positivo e significativo entre o repasse de ICMS-E e o montante de gasto ambiental do município. O coeficiente da variável “ICMS-E” indica que, em média, para cada real repassado pelas legislações de ICMS-E aos municípios, o gasto em gestão ambiental

é R\$ 0,16 maior. Em ambas as regressões, quanto maior o IDH-M e a população do município, maior é o gasto em gestão ambiental.

Por fim, para entender melhor como os municípios dos estados que recebem ICMS-E comprometem seu gasto em gestão ambiental em contraste com os estados sem ICMS-E, foi realizada a “Regressão 3” – apresentada na Tabela 6. Os estados que não tem legislação de ICMS-E foram omitidos, de forma que os coeficientes na “Regressão 3” são valores em referência à média de todos esses estados: por exemplo, se o coeficiente de um estado é 0,01, os municípios desse estado têm, em média, um gasto de 0,01 ponto percentual maior que a média dos estados sem legislação de ICMS-E.

Na tabela 6, observa-se que os estados que apresentam os efeitos fixos significativos mais altos são os mesmos que apresentam as maiores médias de gastos municipais com a Função Gestão Ambiental: Tocantins, Amapá, Rio de Janeiro e Paraná (conforme a Tabela 3). Esse resultado também corrobora a hipótese de que a legislação de ICMS-E é indutora de gastos municipais em gestão ambiental, e que a forma pela qual os critérios de partilha são estabelecidos pode aumentar essa indução: como dito anteriormente, as leis de ICMS-E de Tocantins, Rio de Janeiro, Amapá e Paraná são legislações com alto grau de adicionalidade (Tabela 1). Apesar desses coeficientes de efeito fixo dos estados captarem a influência de outras variáveis omitidas, há grande correlação entre os coeficientes do estado da “Regressão 3” e o grau de adicionalidade: enquanto estados com alta adicionalidade têm os maiores coeficientes (Tocantins, Amapá, Rio de Janeiro, Paraná), estados com baixo ou inexistente grau de adicionalidade têm coeficientes muito menores (São Paulo, Ceará, Goiás).

Tabela 5– Resultado das análises de regressão

Variáveis Independentes	Regressão 1	Regressão 2
	Gasto Ambiental/ Despesa Total	Gasto Ambiental
ICMS E/Receitas Total	0.0640***	
ICMS E		0.157***
ln (IDH-M)	0.0113***	1.236e+06***
ln (População)	0.00142***	541,451***
ReceitasTotais		0.00604***
EfeitoFixo de Ano	-0.000435**	-129,143*
Constante	-0.00375***	-4.377e+06***
Observações	26,390	26,390
R ²	0.121	0.669
Erros padrão robustos entre parênteses: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1		

Fonte: Elaboração própria

Tabela 6 – Resultados da Regressão 4, incluindo efeitos fixos de estados

Variáveis Independentes	Regressão 3
	Gasto Ambiental/ Despesa Total
ln (IDH-M)	0.00696***
ln (População)	0.000102
ln (ReceitasTotais)	0.00155***
Rondônia	-0.00133**
Acre	0.00269***
Pará	0.00152***
Amapá	0.01170***
Tocantins	0.01850***
Piauí	0.00317***
Ceará	0,00037
Pernambuco	0.00109***
Minas Gerais	0.00163***
Rio de Janeiro	0.00611***
São Paulo	0.000515*
Paraná	0.00496***
Rio Grande do Sul	0.00395***
Mato Grosso do Sul	0.00228***
Mato Grosso	-0.000884**
Goiás	0.00108***
EfeitoFixo de Ano	-0.000502**
Constante	-0.0218***
Observações	26,390
R ²	0.112
Erros padrão robustos entre parênteses: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1	

Fonte: Elaboração própria

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi investigar se há alguma influência do ICMS Ecológico na despesa ambiental do município. Foram realizados diferentes exercícios estatísticos com o percentual da despesa com a Função Gestão Ambiental dos municípios sobre sua despesa total em relação a variáveis como ICMS-E em proporção da receita total municipal, população e IDH-M.

Os resultados deste trabalho confirmam que o estabelecimento de uma política pública de incentivos positivos – no caso, o repasse de ICMS-E – pode ser efetiva para estimular os municípios a ampliarem os gastos com gestão ambiental. Há significância estatística na correlação entre proporção do gasto municipal com a Função Gestão Ambiental e a relação entre ICMS-E e as receitas totais do município.

Por outro lado, chama atenção a baixa sensibilidade do crescimento da despesa com a Função Gestão Ambiental como proporção da despesa total em relação ao aumento do ICMS-E na receita total do município. Isso indica que a efetividade do ICMS-E como fomentador do gasto em gestão ambiental é ainda pequena.

Essa influência do ICMS-E sobre ações municipais de gestão ambiental pode ser aumentada se o desenho da legislação estadual favorecer critérios que estimulem as prefeituras a investir na melhoria da sua gestão ambiental para obter maiores repasses, pagando mais para aqueles que investirem mais. Isso é evidenciado pela maior correlação entre proporção de gastos com a Função Gestão Ambiental sobre os gastos totais municipais nos estados onde a adicionalidade alta foi identificada, fomentando a competição positiva entre municípios. Do mesmo modo, percebe-se que nos estados onde a melhoria da gestão ambiental traz pouco retorno para a prefeitura, em termos de incremento de recebimento de ICMS-E, a relação com a proporção do gasto ambiental é menor.



A escala do repasse do ICMS-E também importa: identificou-se que a correlação entre proporção de gastos com a Função Gestão Ambiental e a importância relativa do ICMS-E na receita municipal se torna bem mais evidente quando o valor do último ultrapassa 1%. Ou seja, a parcela do ICMS-E a ser repassado para o município não pode ser pequena demais, pois isso desestimula a resposta por parte dos gestores locais.

Outros fatores também influenciam a decisão do gasto público em gestão ambiental, como o tamanho da população e seu nível de desenvolvimento humano. Uma trajetória de aumento da urbanização e do IDH-M pode induzir a um aumento da importância da política da gestão ambiental. Contudo, não é possível esquecer a importância dos gastos com a Função Gestão Ambiental nos municípios menores e/ou de menor desenvolvimento, mas que recebem maiores repasses de ICMS-E em relação a suas receitas totais.

Este artigo mostrou que ICMS-E é um instrumento importante de coordenação entre as intenções dos estados e as ações municipais. Porém, as principais dificuldades para que essa política seja bem sucedida em ampliar os gastos municipais na gestão ambiental são: a elaboração de uma legislação que estimule a ampliação do gasto municipal em meio ambiente e a divulgação ampla desta política.

O primeiro desafio deve ser enfrentado nas assembleias estaduais que devem privilegiar a competição positiva entre os municípios, de forma que eles recebam mais recursos se investirem mais em gestão ambiental, tendo em vista critérios quantitativos e qualitativos. O segundo desafio pode ser encarado no âmbito da gestão estadual, ampliando a comunicação aos municípios a respeito dos objetivos da política, seus critérios e cálculos. Isso porque, a pouca transparência e falta de comunicação não favorece a coordenação.

De qualquer maneira, o ICMS-E se mostrou um mecanismo efetivo no estímulo ao aumento dos gastos ambientais, ainda que com baixa elasticidade, influenciando positivamente a tomada de decisão dos agentes públicos. Esse tipo de construção pode ser estendido a outros problemas do desenvolvimento e esferas administrativas: criar sistemas de incentivos positivos, como participação orçamentária, acesso a fundos públicos ou outras formas de incentivo econômico, pode induzir à mudança de comportamento de agentes públicos e privados, e a melhoria da qualidade de vida da população.

Referências

- ABRUCIO, F. L.** A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, 24, p. 41-67, 2005.
- ARRETICHE, M.** Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: Problemas de Coordenação e Autonomia. In: Saravia, E. & Ferrarezi, E. *Políticas públicas*; coletânea. Brasília: ENAP, 2006.
- ATLAS BRASIL (2013).** *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013*. Consulta. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>. Acesso em: maio 2018.
- BRASIL (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Acesso em: maio 2018.
- BRASIL.** Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Manual Técnico de Orçamento - MTO. Edição 2018. Brasília, 2017.
- BOUCKAERT, G.; PETERS, G. & VERHOEST, K.** *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke: PalgraveMacmillan, 2010.
- CASTRO, B. S. & YOUNG, C. E. F.** Problemas de coordenação de políticas públicas: desafios para a gestão ambiental no Brasil. *Revista Síntese* (TCE-RJ), v. 12, n. 1, 32-53, 2017.
- GOMES, G. M. & MAC DOWELL, M. C.** Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O que é Mau para o Econômico nem sempre é Bom para o Social. *Texto para discussão* n. 706. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, fevereiro, 2000.
- FERNANDES, L. L.; COELHO, A. B.; FERNANDES, E. A. & LIMA, J. E.** Compensação e incentivo à proteção ambiental: o caso do ICMS Ecológico em Minas Gerais. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 49, n. 3, p. 521-544, 2011.
- FIRJAN.** IFGF - Índice Firjan de Gestão Fiscal 2017: Ano Base 2016. Recorte Municipal Abrangência Nacional. Elaboração do Estudo GEE - Gerência de Estudos Econômicos. Agosto/2017. Disponível em: <https://bit.ly/2kyJJCf>. Acesso em: maio 2018.
- KLEIN, F. B.; SOUZA, M. S. & ALMEIDA, P. S.** Análise sobre a eficiência socioeconômica e ambiental no uso do ICMS Ecológico no Estado de São Paulo. In: AUGM Ambiente 2009 - VI Congresso de Maio Ambiente da AUGM Associação de Universidades Grupo de Montevideu, 2009, São Carlos - SP. VI Congresso de Maio Ambiente da AUGM Associação de Universidades Grupo de Montevideu, 2009. Disponível em: <http://www.ambiente-augm.ufscar.br/uploads/A3-095.pdf>
- LOUREIRO, W.** Contribuição do ICMS Ecológico à conservação da biodiversidade no Estado do Paraná. Tese (Doutorado) – Curso de Pós-Graduação em Engenharia Florestal, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2002.
- MACIEL, V. F., DE TOLEDO PIZA, C. C. & PENOFF, R. N.** Desigualdades regionais e bem-estar no Brasil: quão eficiente tem sido a atividade tributária dos estados para a sociedade? *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 33, p. 291-318, julho-dezembro, 2010.
- MALONE, T. W. & CROWSTON, K.** The interdisciplinary study of coordination. *ACM Computing Surveys* (CSUR), v. 26, n. 1, p. 87-119, 1994.
- MATSUBARA, A. T.** ICMS Ecológico e a Conservação de Áreas Protegidas no Estado do Tocantins: Um Enfoque nas Terras Indígenas. Dissertação - Programa de Pós-Graduação em Ecologia de Ecótonos, da Universidade Federal do Tocantins. Porto Nacional - Tocantins, Março 2017.
- METCALFE, L.** (1996). Building capacities for integration: the future role of the Commission. *Eipascope*, n. 2, p. 1-11, 1996.
- MINTZBERG, H.** *Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações*. 2. ed. 4°. reimpressão, São Paulo: Ed. Atlas, 2008.

MOREIRA, A. D. A gestão do ICMS ecológico em Mato Grosso do Sul. Dissertação (de mestrado) Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal Campo Grande, 2004.

NOGUEIRA, C. A. G.; MONTEIRO, M. A. P. & MAZZA, A. C. A. Uma análise da consistência do ICMS ecológico do Ceará enquanto mecanismo de incentivos e redistribuição de recursos financeiros. *Revista Ciências Administrativas*, Fortaleza, v. 19, n. 2, p. 446-475, 2013.

OLIVEIRA, T. V. M. & MURER, Y. C. O ICMS Ecológico e a implementação de políticas públicas ambientais no estado de Rondônia. *Revista do Direito Público*, v. 5, n. 1, 185-216, 2010.

PINTO, J. S.; FRAINER, D. M.; OLIVEIRA, A. K. M. & SOUZA, C. C. Diagnóstico e avaliação da eficiência da preservação do ambiente em Mato Grosso do Sul a partir da inclusão do pagamento de serviços ambientais. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 35, p. 225-240, 2015.

REIS, E. A.; LAGO, D. V. & ARAUJO, A. C. P. S. Diagnóstico da composição e evolução da arrecadação do ICMS Ecológico no município do Rio de Janeiro. Anais 5º Simpósio de Gestão Ambiental e Biodiversidade, 21 a 23 de junho, 2016.

RIBEIRO, C. A.; ROSSATO, M. V.; GUSE, J. C.; FREITAS, L. A. R. & DORR, A. C. ICMS Ecológico: uma abordagem à gestão ambiental nos municípios do Rio Grande do Sul. *Revista Sociais e Humanas*, v. 26, n. 2, 2013.

SILVA JÚNIOR, L. H.; PEDROSA, B. M. J.; SILVA, M. F. Avaliação dos Impactos do ICMS Socioambiental na Criação de Unidades de Conservação e Unidades de Tratamento de Resíduos Sólidos em Pernambuco: Uma Análise a partir do Método de Diferenças em Diferenças. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 44, n. 2, p. 557-572, 2013.

Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>. Acesso em: jan. 2018.

UHLMANN, V. O.; ROSSATO, M. V. & PFITSCHER, E. D. Conhecimento dos gestores públicos sobre o instrumento de política pública ICMS ecológico nos municípios da quarta colônia de imigração italiana do RS. *Enfoque: Reflexão Contábil*. UEM – Paraná, v. 29, n. 2, p. 83-102, 2010.

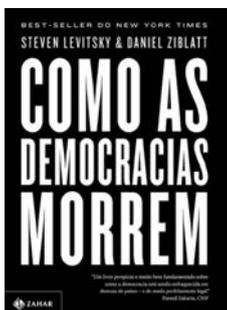


Resenha

Como as democracias (não) morrem

Thais Ferreira Rodrigues

Doutoranda em Ciência Política pelo Programa de Pós Graduação em Ciência Política (PPGCP) da Universidade Federal Fluminense (UFF).



Em tempos de informações e discussões pautadas por caracteres limitados e algoritmos definidores de bolhas ideológicas, ter um livro de ciência política na lista dos mais vendidos nos EUA, Brasil e Alemanha traz o debate sobre uma possível crise democrática para a ordem do dia e em outro patamar teórico. Escrito por dois professores de Ciência Política da Harvard University, Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, o livro “Como as democracias morrem” (2018) parte de um questionamento inicial: por que depois de décadas de avanço, vivemos uma recessão democrática? E mais, como até mesmo os EUA, país detentor de uma democracia até então sólida, não está imune a isso ao ter possibilitado a vitória de Donald Trump nas eleições de 2016? Apesar de não ter iniciado com Trump, o questionamento acerca da deterioração da democracia americana se acentua com sua ascensão ao poder, tendo em vista que é a primeira vez na história dos EUA que um outsider político com características autoritárias consegue se estabelecer deixando um rastro de consequências políticas que são analisadas.

Os autores concentram seus estudos em debates sobre partidos políticos e sistemas partidários, autoritarismos, transição de regimes políticos e processos de democratização, além de instituições políticas informais na América Latina, no caso de Levitsky e na Europa do séc XIX aos dias atuais, no caso de Ziblatt. Essa bagagem teórica faz com que análises de enfraquecimento das democracias ao redor do mundo na atualidade sejam utilizadas, comparando-as com casos do passado, sempre que pertinente. No entanto, o foco é a democracia americana a partir de descrição de sua formação, momentos de crise e como o sistema de freios e contrapesos da Constituição dos EUA, bem como as regras não escritas, serviram para defender a manutenção da democracia mais antiga do mundo moderno, o que foi colocado em perigo com a eleição de Trump. As saídas apontadas ao final do livro abrem caminho para uma discussão entre os argumentos trazidos por Mark Lilla no livro “O Progressista de ontem e do amanhã: desafios da democracia liberal no mundo pós políticas identitárias” (2018) sobre as responsabilidades do partido democrata em ter perdido a eleição presidencial em 2016 ao priorizar o que ele chama de pautas identitárias, e as eleições de meio de mandato ocorridas em 2018, cujos resultados trazem mais questões ao que foi discutido pelos autores nas obras citadas.

Logo no início, os autores apresentam a tese de que as democracias não morrem mais apenas pela via da violência, como ocorria no séc. XX. Imagens de militares derrubando governos civis com seus canhões se tornaram obsoletas, e, hoje, “o retrocesso democrático começaria nas urnas” (p.16). Os líderes autoritários que matam lentamente as democracias modernas chegam ao poder através de eleições e, a partir de então, utilizam a lei em benefício próprio, expandindo sua autoridade e se perpetuando no poder por meio de um verniz de legitimidade e normalidade das instituições. Paradoxalmente, é a própria democracia que leva ao seu fim quando seus mecanismos de defesa não se mostram efetivos para impedirem a ascensão de autocratas.

No caso norte-americano, e em outros exemplos históricos ressaltados como Hitler na Alemanha, Mussolini na Itália e Fujimori no Peru, não são políticos tradicionais que assumem esse papel, mas sim outsiders que assumem um discurso anti-establishment e conseguem respaldo na população para tal. Nem sempre esses líderes demonstram traços autoritários num primeiro momento e de forma explícita, porém Levitsy e Ziblatt elaboraram uma tipologia de comportamentos com os quais deve-se ficar alerta – tais pontos foram desenvolvidos a partir da obra de outro cientista político, Juan Linz, “The breakdown of democracies” (1978). Ressaltam que não é necessário que o político analisado apresente os quatro indicadores, porém quanto mais características exibirem, maior o risco para a democracia. São eles: (1) rejeição às regras do jogo democrático, basicamente quando candidatos rejeitam a Constituição, propõem restringir os direitos civis e políticos, endossam meios extra constitucionais para modificar o governo, como golpes e insurreições violentas e deslegitimam o processo eleitoral, recusando-se a aceitar os resultados eleitorais ou alegando fraude; (2) negação da legitimidade dos oponentes políticos, acusando-os de subversão, de serem criminosos, ou até de não amarem o país, colaborando com governos estrangeiros; (3) tolerância e encorajamento à violência, através de laços com gangues armadas, milícias ou guerrilhas, ou elogios a atos significativos de violência política; (4) propensão a restringir liberdades civis através de medidas autoritárias que reduzam liberdades de imprensa e de adversários. Donald Trump preenche todos os requisitos, o que segundo os autores é motivo de grande preocupação.

Subestimar e dar voz a personalidades com discursos autoritários e antidemocráticos são passos fundamentais para que democracias morram ao redor do mundo. Os autores se questionam, então, como elas conseguem transformar essa notoriedade em vitória eleitoral em regimes democráticos. Não é obrigatório que exista uma crise para que surjam, mas são em contextos de crises econômicas, políticas e sociais que ganham espaço. Através de discursos ultranacionalistas e com viés autoritários, além de se colocarem contra corrupção e a “velha forma de se fazer política”, atraem a atenção do eleitorado descontente com a situação dos países. Importante ressaltar que neste ponto os autores não responsabilizam os eleitores por embarcarem nesses discursos, pois, principalmente em momentos de crise, estes anseiam por algo que,

aparentemente, resolvam suas demandas de imediato. Ou até mesmo em momentos de mudanças estruturais, ao prometerem manter as coisas como eram anteriormente, demagogos costumam carregar seus discursos com altas doses de moralidade que encontram respaldo em um eleitorado conservador. No entanto, as elites políticas e econômicas são as maiores responsáveis ao se aliarem a essas figuras no intuito de aproveitarem a popularidade e atraírem mais votos. Iludem-se de que ao chegarem ao poder conseguirão controlá-los e submetê-los ao status quo. A experiência histórica mostra que isso não acontece.

Mais uma vez recorrendo ao padrão de comportamento dos autocratas em outros países e momentos históricos, os autores trazem três métodos que acentuam o processo de desintegração da democracia. O primeiro seria a captura dos árbitros, em que juízes aliados passam a compor a maioria nos tribunais superiores fazendo com que os atos do poder executivo tenham caráter de legalidade. Conseguindo subjugar o judiciário, em seguida passa-se a neutralizar a oposição reduzindo as possibilidades de dissenso e questionamento das ações governamentais. Por fim, são reescritas regras que regulam as eleições ou a atuação dos demais poderes. Pode-se convocar assembleias ou reformas constitucionais e mudanças de regras eleitorais no intuito de garantir maiorias nas casas legislativas.

Ao se aliarem a autocratas por interesses próprios, as elites contradizem princípios democráticos básicos, denominados “regras não-escritas da política” pelos autores, como a tolerância mútua e a reserva institucional. Apesar da Constituição dos EUA ser reconhecida como um dos fatores principais para a manutenção e estabelecimento da democracia por tanto tempo, existem outras importantes normas estabelecidas que também asseguram a democracia. A diluição dessas regras acarreta uma maior hostilidade ao cenário político, com maior ataque entre governo e oposição e ampliação do uso de poderes constitucionais, o que é chamado de “jogo duro constitucional”. A atitude dos políticos acaba ecoando no povo, logo, quando as regras não escritas são violadas reiteradamente, as sociedades tendem a “diluir a definição de desvio comportamental”. O que antes era visto como anormal se torna normal, o que contribui ainda mais para o enfraquecimento da democracia.

A tolerância mútua consiste, basicamente, em tratar a divergência como adversária, mas não como inimiga. As discordâncias entre opositores devem ser feitas, porém, através do reconhecimento da legitimidade de seus posicionamentos. Isso faz com que seja possível evitar uma polarização extrema que inviabiliza o diálogo e a cooperação, imprescindíveis numa democracia. A reserva institucional, por sua vez, é o uso moderado dos dispositivos constitucionais para que os freios e contrapesos entre os poderes funcionem de forma harmônica. Quando se opta por interpretar os dispositivos constitucionais ao pé da letra de forma intencional para que se legitime abusos de um poder sobre o outro, tem-se a legitimidade do procedimento técnico, mas uma violação do “espírito” em que os princípios da constituição foram escritos.

Sendo assim, após descreverem formas de identificar a ascensão de autocratas e as etapas que levam à morte das democracias modernas, todas preenchidas por Donald Trump, os autores apontam caminhos para que se evite que aconteça no futuro ou para que se minimize os danos no presente. Segundo discorrem, os partidos políticos são os legítimos guardiões da democracia, na medida em que são os responsáveis por escolherem os candidatos que concorrerão aos cargos públicos. É recomendado um processo seletivo rigoroso que impossibilite indivíduos despreparados e com discursos autoritários de serem eleitos, criando assim uma grade de proteção. No caso de Trump, considerado um outsider com poucos contatos na política, foi possível burlar os freios impostos pelo sistema partidário norte americano e se candidatar a partir do momento em que foi implementado pelo Partido Republicano, do qual faz parte, o sistema de primárias presidenciais vinculantes, retirando o controle da indicação dos candidatos à presidência dos chefes partidários.

Por último, Levisty e Ziblatt ressaltam que a explicação para a morte da democracia perpassa pela escolha de indivíduos em violar normas e pela falha de outros em impedir ou neutralizar essas ações. Assim como democracias são reversíveis e um meio para sua própria morte, é no aprofundamento da democracia que está a saída para sua crise. Os autores conclamam um pacto entre as divergências em favor da democracia para evitar que o autoritarismo chegue ao poder e caso não seja possível, que se organizem bancadas democráticas que impeçam a usurpação do Estado, que os poderes legislativos e judiciário vigiem e cobrem o executivo. E que a restauração das normas de tolerância e reserva mútua sejam o caminho e o fim, formando coalizões entre diferentes atores com o objetivo de preservar a democracia.

Assim como Levitsky e Ziblatt, Mark Lilla, professor da Universidade de Columbia e autor do livro "O progressista de ontem e o do amanhã: desafios da democracia liberal no mundo pós políticas identitárias" (2018) recorre a exemplos históricos da política americana para entender como os partidos políticos permitiram e em que medida são responsáveis pela ascensão de Donald Trump ao poder. Porém, ao contrário dos primeiros autores citados que responsabilizam ambos os partidos pela vitória de Trump, o Partido Republicano por ter permitido que ele se candidatasse e com isso rompido algumas regras políticas até então vigentes e o Partido Democrata por não ter conseguido se apresentar como uma opção viável ou feito uma coalização que protegesse a democracia de tendências autoritárias, Lilla foca sua atenção e suas críticas ao segundo, do qual é filiado. Para ele, o Partido Democrata não foi capaz de propor alguma narrativa que resgatasse um sentido de unidade entre os norte-americanos, algo que fosse comum, como a cidadania, em detrimento de pautas identitárias que teriam levado a uma divisão entre os segmentos da população que passaram a advogar somente em causas próprias deixando de lado o coletivo, abrindo espaço para que o Partido Republicano aglutinasse aqueles que não se identificavam com esses novos discursos e assim fosse possível a vitória de Trump.

O grande equívoco apontado pelo autor reside na opção por políticas identitárias e hipersensíveis feita pelos democratas em detrimento de uma outra, voltada aos valores fundamentais que deveriam ser difundidos pelos liberais. Teria acontecido uma abdicação de uma visão verdadeiramente política que dialogasse com uma ampla tradição de defesa de igualdade de oportunidades e de direitos de todos os indivíduos pelo simples fato de que qualquer um é um cidadão. Optar por um discurso interseccional e voltado para minorias seria eficaz em criar polêmicas que serviriam ao aglutinamento dos indivíduos em seus grupos identitários, mas que não seria capaz de ganhar eleição, o que ele considera o mais importante quando se trata de ação política.

A esse fenômeno de busca por políticas identitárias, Lilla chama de uma “abordagem antipolítica”, em que os indivíduos, ao olharem mais para si mesmos do que para os outros, se tornam ressentidos, assim como são incapazes de perceber quais valores que levaram, ao longo da história do país, lideranças a oferecerem aquilo que representaria o liberalismo americano: uma cidadania amparada em direitos que qualquer norte-americano, independentemente de sua origem étnica e social, de sua condição econômica e seus estilos e preferências, pudesse chamar de sua. Com um certo exagero, alega que os indivíduos estão sendo hipnotizados por símbolos que buscam alcançar diversidade superficial nas organizações, reformulação da história focando em grupos marginais e mesmo minúsculos, invenção de eufemismos inofensivos para descrever a realidade social, assim como evitam qualquer encontro que confronte pontos de vista alternativos. Ou seja, a insistência na narrativa identitária, o que teria sido apropriado pelo Partido Democrata durante as eleições de 2016, estimula a formação de indivíduos que, ao olharem e valorizarem apenas as suas aparentes diferenças, não se voltam ao resgate dos valores os unem. Com isso, causaria mais repulsa do que empatia, e reforçaria o ressentimento entre os diferentes grupos que prefeririam professar o discurso de resistência a um discurso propositivo, o que ele chama de antipolítica em detrimento da política.

Passados dois anos após as eleições de 2016, e um ano depois do lançamento de ambos os livros, apêndices seriam indicados em novas edições. A polarização continua acentuada nos EUA, assim como a democracia continua enfraquecida com os frequentes desrespeitos do presidente a ela, porém ela ainda continua viva. Nas eleições de meio de mandato no ano de 2018, o Partido Democrata conseguiu maioria na Câmara, enquanto o Partido Republicano se manteve no Senado. Ao contrário do que Mark Lilla argumentava, mesmo que ainda em pequeno número, representantes que carregaram consigo pautas identitárias foram eleitos pelo Partido Democrata, o que leva a discussão para outro ponto: uma vez eleitos conseguirão implementar suas demandas? Isso será um contraponto forte o suficiente para que se recupere as regras democráticas enfraquecidas com a eleição de Trump?

A eleição de Alexandria Ocasio-Cortez traz elementos para que esse debate tenha continuidade nos próximos anos. Mulher mais jovem a ocupar uma cadeira

de deputada no Congresso, descendente de porto-riquenhos e socialista, Ocasio-Cortez deixa bem claro a todo momento os demarcadores sociais que a definem e que formam sua perspectiva social. Eleita aos 28 anos, a deputada faz parte da geração denominada 'millennial' e, apesar de não fazer parte da política tradicional, até mesmo porque mulheres com as características acima mencionadas ainda não fazem parte do establishment, tem um histórico de militância política dentro da sua comunidade, além de formação superior em áreas relacionadas. Pode ser considerada uma outsider, mas de forma diferente ao que o termo é associado a Trump, por exemplo. Outro ponto em comum com o presidente é a forma com que utilizou as redes sociais em sua campanha e continua utilizando durante o mandato, algo que, inclusive, deve ser ressaltado como variável de análise deixada de fora nos dois livros citados. Ao responsabilizarem os partidos pela eleição de Trump, se torna fundamental que se analise como as antigas formas de publicidade eleitoral foram superadas em 2016 e como os partidos não estavam preparados para tal, comunicação 'direta' via twitter e demais redes sociais, além do uso de fake news influenciaram diretamente os resultados e foram utilizados pela campanha de Trump de forma exitosa, apesar de moralmente questionável.. Conseguindo ter mais influência nas redes sociais do que a própria imprensa norte americana, Ocasio-Cortez tem a segunda conta com maior projeção dos EUA, atrás apenas do presidente Trump. Isso faz com que se presuma que de alguma forma sua fala esteja chegando nas pessoas.

Sendo assim, contrariando ao que foi dito por Mark Lilla e tirando o foco dos meios tradicionais como assim fizeram Levitsky e Ziblatt, trazer um discurso esquerdista e pró-imigração, vir de uma área desfavorecida como o Bronx, ter uma equipe de menos de 20 funcionários e um orçamento minúsculo, não foram impeditivos para que Ocasio-Cortez tenha derrotado um dos congressistas mais poderosos de Washington nas primárias, Joseph Crowley e Anthony Pappas nas legislativas, numa votação expressiva e que uniu diversos segmentos da população. Como propostas, Ocasio-Cortez conseguiu criar uma narrativa que alia as políticas identitárias com os outros temas que afligem a população que representa. Ao mesmo tempo que defende a diminuição da desigualdade de gênero, sendo ela um exemplo de mudança e ocupação de espaços públicos com poderes decisórios, faz vídeos para seu Instagram mostrando sua rotina e viraliza seus discursos mais importantes, a congressista ocupa o Comitê de Serviços Financeiros do Congresso, colocando como prioridade resolver a crise dos empréstimos estudantis, além de defender a taxação de grandes fortunas, algo com respaldo entre os eleitores, por exemplo.

Falar de Ocasio-Cortez e do que ela representa como possibilidade de sobrevivência da democracia, implica em dizer que existe um novo momento político que se impõe, não à toa os três principais grupos de eleitores que crescem nos EUA são de mulheres, jovens e não brancos e se identificam com o Partido Democrata. Portanto, é preciso que se busque caminhos institucionais diferentes daqueles traçados pelos autoritários, porém, com a consciência de que as normas anteriores eram pautadas por exclusão de

uma parte significativa da população. Para que a democracia volte a ser sólida, com regras que funcionem, é preciso fazer com que seja pautada por igualdade social e diversidade étnica. No mundo moderno e em galáxias distantes¹, não é mais possível que se perca a liberdade (e a democracia) em meio a estrondosos aplausos, likes e transmissões ao vivo. Democracias precisam estar vivas e se fazendo presentes em políticas reais para pessoas reais.

Nota

¹ Então é assim que a liberdade morre... com um estrondoso aplauso" Senadora Padmé Amidala, Episódio 3 da saga Star Wars "A vingança dos Sith".

Referências

LEVITSKY, S. & ZIBLATT, D. *Como as Democracias Morrem*. Tradução Renato Aguiar – 1.ed. – Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LILLA, M. *O progressista de ontem e o do amanhã: desafios da democracia liberal no mundo pós-políticas identitárias*. Tradução Berilo Vargas – 1.ed. – São Paulo: Companhia das Letras, 2018.





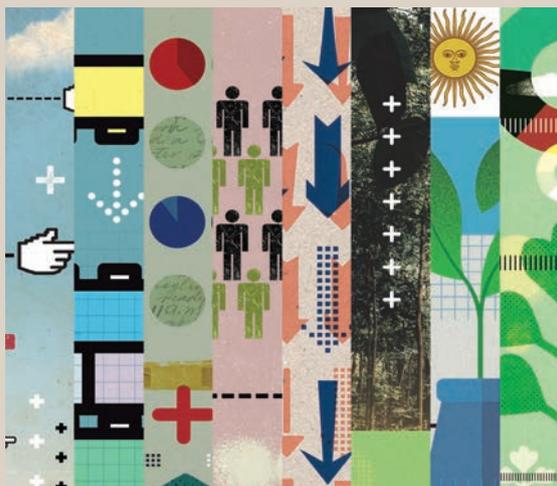
Acesse <http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br>
por tablet ou celular, utilizando um leitor QR Code



ISSN 1982-2251



9 771982 225002



Desenvolvimento em Debate é uma publicação seriada semestral editada pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT-PPED) com o objetivo de divulgar trabalhos científicos originais da área de conhecimento interativa entre as Ciências Humanas, Sociais e Ambientais.

<http://inctpped.ie.ufrj.br>

<http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br>



Instituições parceiras do INCT/PPED: UFRJ, UFF, UFRRJ, UFJF, UNICAMP e UERJ