

**REVISTA**  
**PRAIAVERMELHA**

**Revista de Serviço Social**  
**Programa de Pós-Graduação da Escola de Serviço Social**

**Programa de Pós-Graduação da Escola de Serviço Social**  
**Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ**

A *Revista Praia Vermelha* é uma publicação semestral do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), cujo objetivo é construir um instrumento de interlocução com outros centros de pesquisa do Serviço Social e áreas afins, colocando em debate as questões atuais, particularmente aquelas relacionadas à “Questão Social” na sociedade brasileira.

## **UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**

### **REITOR**

Aloísio Teixeira

### **PRÓ-REITOR DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA**

Ângela Uller

### **ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL – ESS DIRETORA**

Profª Drª Mavi Pacheco

### **VICE-DIRETOR**

Prof. Dr. Marcelo Braz

### **COORDENADORA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU***

Profª Drª Sara Granemann

### **COORDENADOR DE PÓS-GRADUAÇÃO *LATU SENSU***

Prof. Dr. Luís Acosta

### **ENDEREÇO PARA CORRESPONDÊNCIA**

#### ***Mailing Address***

UFRJ – Escola de Serviço Social

Programa de Pós-Graduação

Av. Pasteur, 250 – fundos

CEP: 22290-240

Rio de Janeiro – RJ

Telefone: (21) 3873-5386

(21) 3873-5385

E-mail: [praiavermelha@ess.ufrj.br](mailto:praiavermelha@ess.ufrj.br)

Página internet: <http://web.intranet.ess.ufrj.br/ejomal/index.php/praiavermelha/index>

## **PRAIAVERMELHA**

Estudos de Política e Teoria Social

Solicita-se permuta / Exchange desired

Todos os direitos reservados.

Nenhuma parte desta revista poderá ser copiada ou transmitida sem a permissão dos editores. As posições expressas em artigos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores.



**REVISTA**  
**PRAIAVERMELHA**

ISSN 1414-9184

## COMISSÃO EDITORIAL

**Carlos Nelson Coutinho**

Escola de Serviço Social/UFRJ

**José Maria Gomez**

Escola de Serviço Social/UFRJ

**José Paulo Netto**

Escola de Serviço Social/UFRJ

**Myriam Lins de Barros**

Escola de Serviço Social/UFRJ

## CONSELHO EDITORIAL CIENTÍFICO

Alcina Maria de Castro Martins (ISMT, Coimbra-Portugal)

Ana Elizabete Mota (UFPE-PE)

Antonia Jesuíta de Lima (UFPI-PI)

Berenice Couto (PUC-RS)

Casimiro Balsa (CESNOVA/UNL-Portugal)

Cibele Rizeck (USP-SP)

Cleusa dos Santos (UFRJ-RJ)

Consuelo Quiroga (PUC-MG)

Denise Bomtempo Birche de Carvalho (UNB-DF)

Edésio Fernandes (University College London - Inglaterra)

Elizete Menegat (UFJF-MG)

Helena Hirata (GEDISST-GNRS-França)

Ivete Simionatto (UFSC-SC)

José Fernando Siqueira da Silva (UNESP-SP)

Júlio de Assis Simões (USP-SP)

Leilah Landim (UFRJ-RJ)

Liliane Capilé Charbel Novaes (UFMT-MT)

Marcelo Badaró (UFF-RJ)

Margarita Rosas (Universidad de La Plata-Argentina)

Maria Carmelita Yasbeck (PUC-SP)

Maria da Ozanira Silva e Silva (UFMA-MA)

Maria das Dores Campos Machado (UFRJ-RJ)

Maria Liduína de Oliveira e Silva (UNIFESP-SP)

Maria Lúcia Carvalho Silva (PUC-SP)

Maria Lucia Martinelli (PUC-SP)

Maria Lúcia Weneck Vianna (UFRJ-RJ)

Michael Lowy (EHESS-França)

Monica Dimartino (Universidad de La Republica de Uruguay-Uruguai)

Neli Aparecida de Mello (USP-SP)

Potyara Amazoneida Pereira (UnB-DF)

Ricardo Antunes (UNICAMP-SP)

Rogério Lustosa Bastos (UFRJ-RJ)

Salviana Pastor Santos Sousa (UFMA-MA)

Sérgio Adorno (USP-SP)

Sueli Bulhões da Silva (PUC-RJ)

Sulamit Ramon (London School of Economics-Inglaterra)

Valéria Forti (UERJ-RJ)

Vera da Silva Telles (USP-SP)

Vera Lúcia Gomes (UFPA-PA)

Vicente de Paula Faleiros (UnB-DF)

## EDITORAS CIENTÍFICAS

**Maria de Fatima Cabral Marques Gomes**

Escola de Serviço Social/UFRJ

**Yolanda Aparecida Demétrio Guerra**

Escola de Serviço Social/UFRJ

## EDITOR PARA WEB

Luis Acosta

## ASSESSORIA TÉCNICA

Rodrigo Castelo

Rosemere Santos Maia

Rafael Castro

## DESIGN GRÁFICO

Fábio Rapello Alencar

## REVISÃO – PORTUGUÊS

Maria de Fátima B. Menezes Migliari

## TRADUÇÃO E REVISÃO – INGLÊS

Maurício Miranda

## REVISÃO

Juliano Carlos Bilda

**Diagramação e capa:** Krits Estúdio

**Impressão e acabamento:** Bartira

## EDITORA OUTRAS EXPRESSÕES

Rua Abolição, 201 – Bela Vista

CEP 01319-010 – São Paulo-SP

Fones: (11) 3522-7516 / 4063-4189 / 3105-9500

Fax: (11) 3112-0941

livraria@expressaopopular.com.br

expressaopopular.com.br

editora.expressaopopular.com.br

## Catálogo na fonte pela Biblioteca universitária da Universidade Federal do Rio de Janeiro

Praia Vermelha: estudos de política e teoria social/Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós Graduação em Serviço Social - Vol. 21, nº 1 (2011) – Rio de Janeiro: UFRJ. Escola de Serviço Social. Coordenação de Pós Graduação, 2011.  
Semestral

ISSN 1414-9184

1. Serviço Social – Periódicos. 2. Teoria Social – Periódicos. 3. Política – Periódicos I. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós Graduação em Serviço Social.

CDD 360.5  
CDU 36 (05)

## Publicação indexada em:

IBICT – Instituto Brasileiro de Informação em

Ciência e Tecnologia <<http://ccn.ibict.br>>

Base Minerva UFRJ

Revista On line – ISSN1984 669X

# Sumário

<b>A estratégia neoliberal de desenvolvimento capitalista: caráter e contradições</b>	
Marcelo Dias Carcanholo Grasiela Cristina da Cunha Baruco	9
<b>Neoliberalismo e desregulamentação ao capital internacional no limiar dos anos 1990</b>	
Fábio Antonio de Campos	25
<b>Neoliberalismo: apontamentos histórico-econômicos e acirramento de sua implementação no governo FHC</b>	
Carlos Henrique Lopes Rodrigues	43
<b>Redução da desigualdade da renda no governo Lula: análise comparativa</b>	
Reinaldo Gonçalves	59
<b>Sindicatos, Neoliberalismo e Estado Social em Portugal (1974-2012)</b>	
Raquel Varela Renato Guedes	71
<b>Pariendo el nuevo: Madres de Plaza de Mayo e a Universidad Popular Madres de Plaza de Mayo (UPMPM) como estratégia política, no contexto de crise do neoliberalismo na América Latina</b>	
Carlos Eduardo Rebuá Oliveira	89
<b>A privatização da saúde via Organizações Sociais: a contrarreforma em curso no município do Rio de Janeiro</b>	
Vivian de Almeida Mattos	105
<b>Financiamento e heteronomia na pesquisa acadêmica (1950-1990)</b>	
Simone Silva Roberto Leher	121
<b>A ditadura dos empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado brasileiro (1964-1985)</b>	
Pedro Henrique Pedreira Campos	135



## EDITORIAL

A organização e o esforço de atualização da Revista Praia Vermelha (RPV) encerra a última tarefa que desenvolvemos na coordenação do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS) da Escola de Serviço Social (ESS) da UFRJ, cujo mandato iniciou-se a 15 de julho de 2010 e finalizou a 17 de outubro de 2012. Mas, é preciso reconhecer que este número da Revista da Praia Vermelha de nosso programa contém a marca da coordenação e equipe editorial anteriores, na medida em que a temática foi definida na transição das diferentes gestões do PPGSS.

Sintomático que o número desta revista discuta neoliberalismo; tal afirmação explica-se porque, feitas as mediações devidas, no próprio tema – como em uma maldição – encontra-se a determinação principal para o atraso da publicação da revista, de duas formas importantes:

1) A Revista Praia Vermelha e o PPGSS sustentam-se única e exclusivamente da verba PROAP (Programa de Apoio à Pós-graduação) da CAPES. Tais recursos, nem sempre estão disponíveis aos programas no momento de início do calendário letivo e produz-se, então, um descompasso entre o funcionamento do programa e suas necessidades e a possibilidade de se ter os recursos para realizar as atividades da pós-graduação. Trata-se, para dizer de outro modo, do debate sobre a alocação do fundo público e das prioridades do Estado brasileiro para o desenvolvimento da pós-graduação, especialmente daqueles programas das denominadas ciências sociais.

2) Ao longo destes dois anos e três meses de nossa gestão, como forma de resistir aos ataques aos direitos dos trabalhadores, as universidades federais – os seus trabalhadores e discentes – protagonizaram duas grandes greves. Cerca de quatro meses de greve dos técnicos

e administrativos, em 2011, e, quase igual período de greve dos técnicos e administrativos, discentes e docentes em 2012. A necessidade de lutar contra as políticas regressivas do que se convencionou denominar neoliberalismo, revitalizou as formas e os instrumentos clássicos de organização da classe trabalhadora. Foram eles mesmos, a classe e seus instrumentos de luta, os grandes inimigos do denominado neoliberalismo em suas expressões econômica, política e cultural. Foram, a classe trabalhadora e seus instrumentos de luta, anunciados numerosas vezes pelo neoliberalismo, como ultrapassados, desaparecidos e mortos.

As greves demonstraram que, embora os momentos de interrupção do trabalho causem transtornos para a vida cotidiana das instituições e, no nosso caso, para o programa de pós-graduação, elas continuam a ser a forma central de defesa da universidade pública de qualidade e de seus trabalhadores.

Definido o tema, percorremos um longo caminho e um demorado percurso temporal até a conclusão deste número da revista. Centralmente, as muitas demandas postas aos programas pelas agências de fomento podem ser consideradas parte de suas rotinas e prioridades e espelham – insistimos – de modo mediatizado, aquilo que em boa hora a revista oportuniza discutir: o neoliberalismo.

Neste número, autores conhecidos, do Brasil e de outros países do planeta, oferecem generosamente a sua contribuição à revista, para aprofundarmos o debate crítico em torno de argumentos teórico-práticos experimentados por diferentes governos em diferentes nações.

Entretanto, na esteira de um programa de pós-graduação que deseja interferir na formulação, formação e também deseja oportunizar espaços de debate com e para a jovem

intelectualidade comprometida em decifrar a vida concreta de homens concretos, nesta edição, novos e densos autores apresentam seus textos para o debate conceitual e aplicado do neoliberalismo no Brasil, na América Latina e em Portugal.

Os artigos problematizam diferentes dimensões da vida social: da desregulamentação do capital internacional à desigualdade da renda no governo Lula; da saúde pública em processo de privatização à organização dos movimentos sociais; do assalto ao fundo público por capitais privados ao debate histórico-categorial do denominado neoliberalismo; dos sindicatos e políticas sociais em Portugal à estruturação da pesquisa acadêmica no Brasil; e emprestam ao leitor um conjunto de referências críticas para pensar o tempo presente.

Os artigos não se omitem e apresentam e analisam uma realidade que não pode ser adjetivada de forma alguma como amena. Estes textos, contudo, não cedem ao pessimismo pueril e, por isto, constituem importantes contribuições ao programa e ao serviço social brasileiro; (os textos,) mais do que interpretações do mundo, nos convocam para transformá-lo.

Praia Vermelha (RJ), novembro de 2012.

Coordenação do PPGSS/ESS/UFRJ  
(Jul/2010 a Out/2012)

Sara Granemann  
Eduardo Vasconcelos  
Luis Acosta Acosta

**ARTIGO**

## **A estratégia neoliberal de desenvolvimento capitalista: caráter e contradições**

**Marcelo Dias Carcanholo\***

**Grasiela Cristina da Cunha Baruco\*\***

**Resumo:** O presente artigo se propõe a analisar a crise capitalista dos anos 1970, a partir da qual observa-se uma brutal guinada na condução da política econômica, ou seja, emerge uma nova institucionalidade econômico-financeira e se consolida um novo projeto político de sociedade, o neoliberalismo. Para além disso, o objetivo específico do texto é demonstrar como o neoliberalismo pareceu ser insuficiente para retomar o ritmo de acumulação de capital – ao menos nos moldes do período anterior, chamado de “era de ouro” do capitalismo; além de redundar em elevação das taxas de desemprego e, ao contrário de seu discurso, em aumento dos gastos governamentais. Finalmente, argumenta-se que a atual crise por que passa a ideologia neoliberal não permite tomá-la como derrotada.

**Palavras-chave:** Neoliberalismo; Capitalismo; Crises.

**Abstract:** The aim of this paper is to analyse the economic crisis in the 70's and the implementation of the neoliberal policies as a part of the capitalist response. That policies contributes to generate a new economic and finance institutional framework. More specifically, it will be discussed that the neoliberal policies seems to be insufficient to recover the rhythm of the capital accumulation, at least in the same patterns of the previous period. Additionally, the paper shows the increases of the unemployment rate and the government expenses as a consequence of those policies, just the opposite of the neoliberal ideology. Finally, it is argued that the current crisis of this ideology does not allow to take it as defeated.

**Keywords:** Neoliberalism; Capitalism; Crisis.

Após a crise dos anos 1970, a validação das políticas econômicas que garantissem a retomada do processo de acumulação de capital no bloco de países capitalistas exigiu uma concepção de desenvolvimento que disputasse a hegemonia com o keynesianismo – que havia prevalecido nos anos anteriores, chamados de “anos gloriosos” ou “era de ouro” do capitalismo. Esta nova concepção de desenvolvimento inspirada nas teses liberais, a este “novo liberalismo”, portanto, convencionou-se denominar neoliberalismo. O neoliberalismo pode ser interpretado como uma das formas de resposta do capitalismo à sua própria crise dos anos 1960/70.

Outro aspecto relevante assinala que, diante dessa nova era neoliberal<sup>1</sup>, mesmo com alguma – ainda que pífia – recuperação no processo de acumulação de capital, isso não se traduz em redução das taxas de desemprego e mais, ao contrário do que advogam os defensores das teses neoliberais, fundamentalmente ao fazerem a defesa em favor de um Estado mínimo, o que se observa é exatamente o contrário, ou seja, o neoliberalismo, na prática, não se traduz em redução dos gastos governamentais, mas implica em redirecionamento dos gastos.

O que caracteriza a estratégia neoliberal de desenvolvimento, seu resgate da tradição liberal clássica, assim como sua especificidade em relação a ela, seu papel na forma histórica como o capitalismo se reencontra após a crise dos anos 1960/70, e a identificação e afirmação de estratégias alternativas, é disso que se trata a seguir.

### **Crise estrutural dos anos 1960/70 e a retomada do processo de acumulação de capital**

Ao contrário do que se costuma acreditar, a última grande crise estrutural do capitalismo não teve início com a supressão unilateral da convertibilidade dólar-ouro pelos Estados Unidos em 1971, ou com a explosão dos preços do petróleo a partir do final de 1973. Na verdade, estes foram alguns sintomas da crise que já se mostrava desde o final dos anos 1960<sup>2</sup>. Essa crise apresentou

as características básicas de superacumulação do capital (produção excessiva de capital em todas as suas formas) e redução das taxas de lucro. Mas, o que lhe conferiu especificidade é que, por um lado, mesmo após alguns períodos de recuperação (1976-1977), os níveis de desemprego continuaram excessivamente altos, sendo sua diminuição pouco significativa. Por outro lado, a despeito da recessão dos períodos 1968-1975 e 1978-1982, e da queda acentuada dos níveis de produtividade, observou-se uma escalada do processo inflacionário.

Esse período inteiro de crise estrutural se refletiu no plano da teoria social que buscava entender aquele momento e, como não poderia deixar de ser, no plano da política econômica que, até aquele momento, se pretendia completamente exitosa no controle dos movimentos cíclicos da economia. Essa crise estrutural da economia mundial se refletiu conseqüentemente em uma crise ideológica e política.

De acordo com a análise de Mendonça (1990, p. 64-67), é possível dividir em quatro fases o processo de crise da política econômica dos anos 1970. A primeira fase se constituiria pela própria eclosão da crise fora das previsões dos governos, isto porque, em que pesem os acontecimentos que a antecederam, sempre se acreditava na possibilidade de superação das adversidades e retorno do processo de expansão da atividade econômica. No entanto, os instrumentos que os governos dispunham para executar esta tarefa, foram progressivamente perdendo sua eficácia, com o que se tornaram impotentes diante dos acontecimentos. Uma segunda fase se caracteriza pelo fato de a recuperação econômica não ter se desenvolvido no padrão esperado, ou seja, os ritmos de crescimento/desenvolvimento, a inflação e o desemprego não retornaram aos níveis anteriores à crise. Essa tímida recuperação acabaria por precipitar um novo refluxo da crise em 1980-1982, ao qual os governos assistiriam novamente impotentes – a terceira fase. Por fim, a quarta e última fase é constituída pela perda absoluta de eficácia dos instrumentos de política econômica que haviam prevalecido nos

anos anteriores, de forma que se abre o caminho para a crise da teoria econômica que a inspira, de filiação keynesiana.

Conclui-se então que a crise econômica, a crise da política econômica e a crise da teoria econômica são processos complexos e intimamente relacionados. A resposta do capitalismo à sua crise estrutural dos anos 1960/70, portanto, deveria passar por uma reconstrução econômica, ideológica e política. A esse conjunto de transformações que o capitalismo conheceu nas décadas de 1960-1970 e que se estendeu para as décadas seguintes, convencionou-se denominar *globalização*<sup>3</sup>, ou *neoliberalismo*<sup>4</sup>.

No que tange à reposição da lucratividade, procurou-se, em primeiro lugar, construir um discurso e uma prática associada de redução dos custos salariais, elevados em alguma medida devido às conquistas trabalhistas obtidas com os Estados de bem-estar social (*Welfare States*). Com isso ampliou-se a pressão por desregulamentação e flexibilização dos mercados, especialmente do mercado de trabalho<sup>5</sup>. Em segundo lugar, a recomposição dos lucros demandou a redução da tributação sobre os rendimentos que poderiam financiar os investimentos, ou seja, sobre os lucros. Desenvolveu-se também um processo de reestruturação produtiva, por meio de “novas tecnologias, que permitem uma produção mais flexível capaz de satisfazer as novas exigências do mercado e, assim, criar condições para que a oferta de bens e serviços possa acompanhar as mudanças de hábitos no consumo” (Teixeira, 1996, p. 214).

A reestruturação produtiva, associada à descentralização e internacionalização produtiva é essencial para o capital, na medida em que incorpora novas formas de valorização, com ofensivas ainda maiores sobre o mundo do trabalho, especialmente dos países periféricos. Para isso, contribuiu de forma dramática a “incorporação à produção de tecnologias resultantes de avanços técnico-científicos, determinando um desenvolvimento das forças produtivas que reduz enormemente a demanda de trabalho vivo” (Netto; Braz, 2007, p. 215-216). Esse processo visivelmente acentuou a tendência do

capitalismo à produção de um exército industrial de reserva, que lhe permite reconstruir bases para um novo processo de acumulação do capital, em função da elevação da taxa de mais-valia e lucro que lhe segue.

Adicionalmente, a valorização do capital excedente, que já não mais conseguia expandir-se na esfera produtiva, através da produção crescente de mercadorias, necessitava de uma esfera alternativa de valorização. A valorização financeira cumpriria a contento este papel, com o que não se deve atribuir ao acaso o aprofundamento dos processos de desregulamentação, abertura e internacionalização das finanças que aconteceram nesse momento histórico específico.

A crise do capitalismo nos anos 1970 representou uma enorme massa de capital, sob várias formas (dinheiro, produtivo e mercadorias), sobrando, acumulado em excesso frente à valorização requerida, ou superacumulado<sup>6</sup>. O capital sobrando encontrou nos mercados financeiros liberalizados um espaço de valorização que contribuiu para a retomada da acumulação de capital. Trata-se, portanto, de um instrumento do processo de restauração do capital no pós-crise de 1970.

Os processos acima mencionados, de financeirização da riqueza e reestruturação produtiva, são respaldados e aprofundados na medida em que se constitui uma estrutura ideológica e, na sequência, político-econômica, que os suporta. Esta estrutura ideológica, uma refuncionalização das clássicas teses liberais, dadas as novas e significativas alterações no capitalismo contemporâneo, é justamente o neoliberalismo.

Assim, a validação de novas políticas econômicas que garantissem a retomada do processo de acumulação de capital no bloco de países capitalistas, após a crise dos anos 1970, exigiu uma concepção de desenvolvimento que disputasse a hegemonia com o keynesianismo. A esta nova concepção de desenvolvimento, inspirada nas teses liberais, portanto a este “novo liberalismo”, convencionou-se denominar neoliberalismo. Desta forma, o neoliberalismo apresentou-se como uma das formas de resposta do capitalismo à sua própria crise dos anos 1970.

### O renascimento do liberalismo e sua especificidade contemporânea

Diferentemente do que se possa pensar, o neoliberalismo não se define no nível de abstração da política econômica, isto é, não é porque as políticas monetária, fiscal e/ou cambial apresentam uma determinada característica (mais ortodoxa ou heterodoxa) que se define uma ideologia neoliberal ou antineoliberal. O neoliberalismo constitui uma estratégia de desenvolvimento capitalista, uma proposta de retomada estrutural do processo de acumulação de capital. Ainda que essa ideologia tenha se constituído antes, na prática, sua afirmação hegemônica e sua implementação são justamente a coloração ideológica do pós-crise dos anos 1960/70.

A estratégia neoliberal de desenvolvimento pode ser entendida a partir de três componentes: (1) a estabilização macroeconômica (controle inflacionário e das contas públicas) é uma pré-condição; (2) reformas estruturais pró-mercado são necessárias para construir um ambiente econômico que promova a livre iniciativa e os investimentos privados; (3) retomada dos investimentos privados garantem um novo processo de crescimento/desenvolvimento da economia. De fato, a estabilização macroeconômica é um pré-requisito, mas não exige nenhum tipo específico (ortodoxia ou heterodoxia) de política econômica; o que se requer é o controle dos preços e dos gastos públicos, pois isto seria uma pré-condição para o segundo componente. As reformas estruturais de mercado, com liberalização, desregulamentação e abertura dos mercados (sobretudo os de trabalho e financeiros), amplos programas de privatização etc. construiriam o marco estrutural (economia de mercado sem intervenções) que, em função da atuação da mão-invisível do mercado, promoveriam a ordem natural harmônica.

### Liberalismo clássico e sua manifestação neoliberal

Em sua forma histórica original, o liberalismo nasce como um corpo de formulações

teóricas em defesa da constituição de um Estado no qual a autoridade deveria ser exercida nas formas do direito e com garantias jurídicas preestabelecidas. Este Estado teria como função precípua e específica o estabelecimento de um estado jurídico, no qual imperasse a liberdade individual, segundo um conjunto de leis (Teixeira, 1996, p. 197-198). Note-se que a defesa em favor da limitação das ações do Estado se justifica pela necessidade de coibir os abusos do poder estatal, ou seja, defende-se a construção do chamado Estado de Direito.

A influência das ideias liberais no pensamento econômico é comumente identificada como tendo início com a publicação de *A Riqueza das Nações*, de Adam Smith (1723-1790), um dos mais importantes teóricos da economia clássica. A publicação de seu livro, em 1776, coincide com a Revolução Industrial e satisfazia aos interesses de uma nova classe social em ascensão, a burguesia, que procurava se consolidar no espaço político-ideológico da época. A arguição defendida por Smith foi posteriormente desenvolvida por aquele que é considerado seu sucessor, David Ricardo (1772-1823).

É a partir dessa matriz que a influência das ideias liberais na teoria econômica irá desdobrar-se em dois grandes princípios. O primeiro afirma que, dado que a busca do lucro e o interesse próprio são inclinações fundamentais da natureza humana, o resultado da somatória individual seria a coordenação harmônica das ações humanas e, conseqüentemente (conseqüentemente), do próprio sistema. Isto significa admitir a existência de leis econômicas que funcionem de forma automática e autônoma, sempre encaminhando o sistema para uma *ordem social harmônica*. O segundo princípio garante que o mundo seria mais racional, eficiente, produtivo e justo se nele imperasse a livre iniciativa, ou seja, se as atitudes econômicas dos indivíduos e suas relações não fossem limitadas pelas regulamentações emanadas do Estado. Assim, as atribuições do Estado deveriam ser limitadas, fundamentalmente, à garantia da propriedade privada e dos contratos, à segurança interna e

externa e aos serviços essenciais de utilidade pública (Moraes, 2001, p. 13-23).

Nesse sentido, é possível apontar cinco premissas da tradição clássica do liberalismo (séculos XVII e XVIII) que são resgatadas pelo neoliberalismo. É isto, inclusive, o que permite ao último ser chamado de liberalismo. Em primeiro lugar, a tradição liberal assume que os agentes individuais tomam decisões visando unicamente o interesse próprio (egoisticamente), e as ações decorrentes de tais decisões são o produto de decisões racionais. Uma segunda premissa assume que todas as interações econômicas entre os indivíduos só podem ser explicadas pelas atitudes individuais, egoístas, com o que a sociedade é entendida como o somatório das ações individuais racionais. De acordo com a terceira premissa, são estas ações individuais que levam ao bem-estar geral, dado que fazem parte de uma *ordem natural harmônica*. Esta ordem natural é garantida pelo funcionamento do mercado, que conseguiria direcionar os interesses particulares rumo ao ótimo social – a quarta premissa. De tal modo, qualquer intervenção nesse mercado impediria o funcionamento natural da sociedade, ou seja, o alcance da *ordem natural harmônica*, esta é a última premissa. Desdobra-se dessa premissa a defesa de um Estado não interventor, que se limitasse apenas a guardar pela liberdade de ação individual e pelo adequado funcionamento do *estado natural* da sociedade.

Ainda com relação àquela última premissa, pode-se afirmar que a concepção de um Estado não interventor, comumente denominado de Estado mínimo, nos moldes do liberalismo clássico dos séculos XVII e XVIII, era de um Estado que prezasse pelos direitos naturais do homem. No século XIX, momento em que se observa a aproximação do pensamento liberal de correntes conservadoras, o programa liberal encontraria condições favoráveis para sua efetiva realização, isso porque, para se implementar, pressupunha uma sociedade na qual a produção de mercadorias houvesse se tornado a relação social dominante, o que implicava na necessidade de constituição dos mercados (Teixeira,

1996, p. 210). Assim, o Estado mínimo no século XIX passa a ser identificado como uma forma de propiciar a constituição e livre funcionamento do mercado.

Em sua obra *A Grande Transformação*, Polanyi (2000, p. 59) afirma que o liberalismo clássico, nascido como mera propensão em favor de métodos não burocráticos, evoluiu para uma fé verdadeira na salvação secular do homem por meio de um mercado autor-regulável, ou seja, a defesa em favor do não intervencionismo que, supostamente, encaminharia o sistema para uma *ordem natural harmônica*. Em sendo assim, o liberalismo torna-se o princípio organizador de uma sociedade engajada na criação de uma economia de mercado. “Uma economia de mercado significa um sistema autor-regulável de mercados; em termos ligeiramente mais técnicos, é uma economia dirigida pelos preços do mercado e nada além dos preços do mercado. Tal sistema, capaz de organizar a totalidade da vida econômica sem qualquer ajuda ou interferência externa, certamente mereceria ser chamado autorregulável”.

No desenvolvimento de sua obra, Polanyi busca, com sucesso, desmistificar o caráter natural e eterno que o liberalismo econômico atribui ao mercado, demonstrando então que a constituição de um sistema de mercado, supostamente autorregulável, exigiu um intervencionismo estatal contínuo, controlado e organizado de forma centralizada, o que significa dizer que foi imposto pelo Estado. Destarte, não havia nada natural em relação à constituição dos mercados livres, pois eles foram constituídos com a ajuda das tarifas protetoras, de exportações subvencionadas e de subsídios indiretos dos salários, o próprio mercado livre foi imposto pelo Estado.

Em sendo assim, sistema de mercado e intervenção não são mutuamente excludentes, dado que, enquanto esse sistema não é estabelecido, os liberais irão demandar a intervenção estatal a fim de constituí-lo e, uma vez constituído, a fim de mantê-lo. “O liberalismo econômico pode, portanto, sem qualquer contradição, pedir que o estado use a força da lei; pode até mesmo apelar

para as forças violentas da guerra civil a fim de organizar as precondições de um mercado autorregulável” (Polanyi, 2000, p. 152-153).

Como então se justifica a defesa pela constituição de um Estado mínimo? O papel que se atribui ao Estado no liberalismo clássico é o de um Estado mínimo que deveria garantir a liberdade individual, mas não por uma relação entre governo e governados, mas sim através do pacto social, estabelecido pelos indivíduos, que prezasse pelos direitos naturais do homem, dentre eles e fundamentalmente o direito à propriedade. O Estado “funcionaria como um árbitro reconhecido e imparcial que administraria os possíveis conflitos entre indivíduos que poderiam advir do funcionamento do estado natural”. Já o novo liberalismo que passa a prevalecer após a crise capitalista dos anos 1970, o neoliberalismo, prega o Estado mínimo como uma forma de propiciar o livre funcionamento do mercado. No entanto, é necessária a efetiva presença estatal, um Estado forte, para que se constitua o Estado mínimo.

Nesse sentido, as funções do Estado, principalmente após a crise dos anos 1970, passam a ser, essencialmente, a de desmontar as conquistas sociais dos *Welfare States*, o que requer, como mencionado anteriormente, o uso da força, ainda que esporadicamente, para controlar os conflitos resultantes. Nesse caso, a presença de um Estado forte se explica, primeiro, pela dimensão que os *Welfare States* haviam alcançado, o que exigiria um Estado forte o suficiente para desregulamentá-los e reformá-los. Em segundo lugar, como toda a sociedade deverá ser submetida à lógica do mercado, o Estado forte também deverá cumprir a função de garantir a disseminação dessa lógica por toda a sociedade.

Ainda que um dos principais resultados da adoção do receituário de políticas neoliberais seja uma menor capacidade dos Estados nacionais em formular e conduzir suas políticas “autonomamente”<sup>7</sup>, isto é, “o espaço nacional efetivamente se debilitou, mesmo que limitemos a globalização a uma universalização do capital financeiro tão-somente, acompanhada de políticas dirigidas de desregulamentação” (Sader,

1999, p. 125-126), essa perda de autonomia não deve ser correlacionada a um suposto declínio do papel do Estado, ou seja, não se trata de um Estado menos interventor ou Estado “mínimo”. O que se altera, de forma acentuada, nas últimas décadas, é o padrão dos gastos estatais, agora muito mais centrado na esfera financeiro-fictícia em detrimento de políticas públicas de caráter universalizante. Ou seja, sempre se trata de um Estado interventor, a questão relevante passa a ser então: comprometido com o quê?

Trata-se, isto sim, de um Estado comprometido com a valorização capitalista financeiro-fictícia e, para que isso seja possível, a restauração do capital exigiu, nos termos de Sader (1999), um Estado “mini-max”, mínimo para o trabalho e máximo para o capital. Ao afirmar uma suposta necessidade de redução do tamanho do Estado, o ataque do grande capital se dirige, na verdade, contra as dimensões democráticas da intervenção do Estado na economia, fundamentalmente suas dimensões coesivas.

Para além do papel que se atribui ao Estado, existem outras importantes diferenças entre o liberalismo clássico e o neoliberalismo<sup>8</sup>, e é isto o que exige uma nova nomenclatura para a ideologia liberal contemporânea. Em primeiro lugar, o liberalismo clássico possuía um caráter mais progressista, de combate à aristocracia e de luta contra os privilégios da nobreza e dos direitos feudais. O neoliberalismo se consolida como uma opção de desenvolvimento alternativa ao keynesianismo, acusando-o de ser o responsável pela crise dos anos 1970, e defendendo a volta de uma suposta “ordem estabelecida” antes da adoção dessas políticas, na qual, afirmam seus defensores, prevaleceria a concorrência perfeita e a democracia. O neoliberalismo, por extensão, possui um caráter muito mais conservador.

Em segundo lugar, o neoliberalismo abandona o campo meramente ideológico e fundamenta um projeto político de sociedade, a “sociedade de mercado”, ou seja, o neoliberalismo se torna hegemônico não somente em termos teóricos e ideológicos, mas também sob a forma de políticas econômicas e mais, diante das

transformações mundiais ocorridas no pós-1970, o neoliberalismo passa a ser entendido como suposta “vitória histórica do capitalismo”, uma demonstração histórica da adequação e superioridade do mercado – uma unilateralidade que se refletiu no que se convencionou chamar de pensamento único, ou TINA (*there is no alternative*).

Em outra diferença importante, o liberalismo clássico era fundamentalmente filosófico e político e sua concepção de economia derivava de uma filosofia moral mais complexa. Os fundamentos filosóficos do liberalismo clássico estão dados pela filosofia dos direitos naturais, o que significa que o ser humano, com base em sua natureza, possui determinados tipos de comportamento moral. O chamado *homem econômico* seria uma consequência da natureza humana. Já no neoliberalismo as esferas políticas e sociais são reflexos da economia. O comportamento econômico maximizador do indivíduo, que em sua escolha racional otimizadora aplica análises de custo-benefício, é que determina o comportamento do ser humano nas outras esferas, social, política etc.

Por outro lado, se antes, no liberalismo clássico, os valores fundamentais do homem eram a razão e a liberdade, além do que, com maior clareza em autores como Rousseau, liberdade e igualdade, ao menos no plano mais formal, jurídico, fossem quase que inseparáveis, no neoliberalismo a liberdade passa a se subordinar aos ditames da economia<sup>9</sup>. Mais precisamente, no neoliberalismo a desigualdade passa a ser um valor, algo desejável, no sentido de que, do ponto de vista econômico, a desigualdade como meta é o que dá sentido à busca por produtividade e eficiência, enquanto que, do ponto de vista moral, o incentivo ao esforço pessoal só teria sentido com a desigualdade, ou melhor, a diferenciação social seria o prêmio por aquele primeiro.

### **Etapas do pensamento neoliberal**

Deve-se ressaltar que a América Latina foi pioneira na implementação das políticas neoliberais, como é o caso do Chile (a partir de

1973), Uruguai (1974) e Argentina (1976). A necessidade de garantir a expansão dos mercados, a profunda deterioração da situação política, somadas à necessidade de reverter as tendências igualitárias que começavam a se conformar na região, levaram ao florescimento dos regimes ditatoriais, característicos desse período. Assim, as primeiras experiências neoliberais na região latino-americana ocorreram em concomitância com a implementação de regimes militares ditatoriais.

O fracasso dessas experiências da década de 1970 e das políticas ortodoxas de estabilização dos anos 1980<sup>10</sup> foi interpretado pela visão neoliberal como sendo consequência de desequilíbrios ou distorções, que impediriam o livre funcionamento da economia de mercado. Estas distorções (déficits fiscais crônicos, mercado de bens e de trabalho regulamentados, mecanismos de indexação salarial, desregulamentação financeira sem aparato de fiscalização e erro na sequência da abertura externa) seriam muito mais efeitos dos erros de implementação do que da natureza das próprias políticas propostas.

Como forma de fornecer subsídio para os *policy makers* dos países latino-americanos, foi realizada em 1989 uma reunião entre membros dos organismos internacionais financeiros, funcionários do governo americano e economistas desses países. Suas conclusões ficaram conhecidas como o Consenso de Washington<sup>11</sup>. A natureza das propostas se traduz na ideia de que a estabilização deve vir necessariamente acompanhada de reformas<sup>12</sup>. Dentre as propostas, tem-se a disciplina fiscal, que visaria a obtenção de um superávit primário e de um déficit operacional de no máximo 2% do PIB. Outra proposta seria a manutenção de uma disciplina monetária e a desregulamentação financeira interna para liberalizar o financiamento, com o objetivo final de obter uma determinação da taxa de juros via mercado, mas com uma taxa real moderada. No que se refere à taxa de câmbio, ela deveria ser unificada em cada país e fixada em um nível competitivo, mas aceitando alguma sobrevalorização momentânea como componente de programas de estabilização

(Batista, 1994). No *front* externo, deveriam ser promovidas a liberalização comercial e financeira, como forma de aumentar a concorrência interna, mobilizar a poupança externa e reduzir o risco de políticas locais inadequadas, dada a perda de autonomia da política econômica. A privatização das estatais e a desregulamentação dos mercados de bens e de trabalho completariam o Consenso de Washington, na medida em que acentuariam o papel do mercado na economia, ajudando a elevar o grau de competitividade e a gerar empregos de alta qualidade. A primeira ainda é defendida como uma forma de saldar ou diminuir a dívida pública<sup>13</sup>.

Como reconheceu o próprio responsável pelo termo Consenso de Washington, os objetivos destas propostas são claramente a drástica redução do Estado e a abertura total e irrestrita dos mercados, o que evidencia o seu caráter neoliberal (Williamson, 1992, p. 45). O Consenso de Washington seria, assim, a institucionalização da estratégia neoliberal de desenvolvimento após sua afirmação hegemônica nos anos 1990. Mas essa estratégia não nasceu ali.

Como se viu, o neoliberalismo se consolida e assume um papel hegemônico dentro do contexto de retomada do processo de acumulação do capital, após a última crise estrutural do capitalismo, nos anos 1960/70. Entretanto, enquanto um corpo ideológico e teórico, ele é anterior a isso e, mesmo após a referida crise, ele assume outras formas de manifestação. É possível, assim, identificar etapas históricas do pensamento neoliberal.

A primeira etapa se inicia no pós-Segunda Guerra, quando Hayek (1977) expõe seu pensamento no livro *O Caminho da Servidão*, uma crítica à intervenção estatal de tipo majoritariamente keynesiano. É importante lembrar que, embora seja quase consensual entre os intérpretes do período 1945 – meados de 1970, a influência da teoria keynesiana na construção dos fundamentos da intervenção do Estado na economia naquele momento, o mesmo não se pode dizer acerca da influência concreta dessas ideias na prosperidade econômica. Mesmo

assim, as ideias keynesianas gozavam de grande prestígio. Portanto, as críticas de Hayek não tiveram grande impacto naquele momento, mas seus discípulos (da chamada Escola Austríaca) carregaram consigo os ensinamentos do autor<sup>14</sup>.

O segundo momento tem início nos anos 1960, quando seguidores das ideias de Hayek e também Milton Friedman, começaram a conquistar espaço acadêmico. Nos anos que se seguiram, a produção destes teóricos se torna hegemônica nos meios acadêmicos norte-americanos e os economistas formados nessa tradição assumiram posições de destaque em diversos países – inclusive na América Latina, implementando, por exemplo, vários dos planos de estabilização das décadas de 1980 e 1990.

A terceira fase do neoliberalismo tem início quando se passa do plano teórico para o campo político, emblematicamente concretizado com a chegada ao governo de Margaret Thatcher na Inglaterra (1979), Ronald Reagan nos Estados Unidos (1980) e Helmut Kohl na Alemanha (1982). É nesse momento que as ideias e as práticas políticas neoliberais são incorporadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial e implementadas nos países que recorrem a estas instituições, em especial os países periféricos, como é o caso de vários latino-americanos. Já no final dos anos 1980 tem início a quarta etapa, pois diante da crise do bloco de países socialistas, as ideias neoliberais, completamente opostas a estas, avançam sobremaneira<sup>15</sup>.

A partir da leitura de Sader (2009) é possível incluir aqui uma quinta e última etapa do neoliberalismo, o de sua atual crise, ainda que não se trate de uma derrota, mas que existe como tal. Essa crise se deve, em primeiro lugar, à incapacidade das políticas neoliberais em oferecer os resultados prometidos, fundamentalmente, a retomada do crescimento econômico com distribuição de renda. Em segundo lugar, a atual crise estrutural por que passa a economia capitalista mundial também é creditada à implementação das políticas de desregulamentação e liberalização dos mercados financeiros, que potencializou a atuação da lógica especulativa

dos capitais fictícios nesses mercados e se desdobrou na atual faceta financeira da crise estrutural que se vive neste século XXI. Assim, esta quinta etapa do neoliberalismo pode ser definida como de crise, no sentido que as contradições entre o seu discurso, a prática que lhe decorreu e as consequências concretas da aplicação da estratégia neoliberal de desenvolvimento são explicitadas.

### As contradições da resposta neoliberal

As últimas décadas do século XX, mais especificamente os anos que se seguem à crise da década de setenta, conheceram a hegemonia desse pensamento liberal em termos teóricos e ideológicos e também sob a forma de políticas econômicas. No entanto, a resposta neoliberal

à crise dos anos 1970 foi insuficiente para retomar o ritmo de acumulação de capital alcançado durante os “anos gloriosos” ou “era de ouro” do capitalismo mundial.

A Tabela 1 demonstra que a implementação das políticas neoliberais não conseguiu atingir o seu objetivo de recuperar o ritmo da acumulação de capital, ao menos para os padrões anteriores, nem para os países centrais, nem tampouco para os países periféricos.

Durante o período dos “anos gloriosos” (1950-1973), a economia mundial cresceu, em média, 4,91% ao ano, enquanto que no período entre 1973 e 1998 essa taxa se reduz para 3,01%. A Europa Ocidental tem a sua taxa média de crescimento reduzida de 4,81% no primeiro período para 2,11% no segundo. Os Estados Unidos, por sua vez, passam de 3,93%

**Tabela 1. Crescimento do PIB *per capita* e PIB: regiões, países e mundo – 1913-1998 (composição das taxas médias anuais – dados selecionados)**

	1870-1913 (Ordem Liberal)	1913-1950	1950-1973 (Era de Ouro)	1973-1998 (Ordem Neoliberal)
<b>PIB <i>per capita</i></b>				
Europa Ocidental	1,32	0,76	4,08	1,78
Países do hemisfério ocidental	1,81	1,55	2,44	1,94
Japão	1,48	0,89	8,05	2,34
Ásia (excluindo o Japão)	,038	-0,02	2,92	3,54
América Latina	1,81	1,42	2,52	0,99
Leste Europeu e antiga URSS	1,15	1,50	3,49	-1,10
África	0,64	1,02	2,07	0,01
<b>Mundo</b>	<b>1,30</b>	<b>0,91</b>	<b>2,93</b>	<b>1,33</b>
<b>PIB</b>				
Europa Ocidental	2,10	1,19	4,81	2,11
Países do hemisfério ocidental	3,92	2,81	4,03	2,98
Japão	2,44	2,21	9,29	2,97
Ásia (excluindo o Japão)	0,94	0,90	5,18	5,46
América Latina	3,48	3,43	5,33	3,02
Leste Europeu e antiga URSS	2,37	1,84	4,84	-0,56
África	1,40	2,69	4,45	2,74
<b>Mundo</b>	<b>2,11</b>	<b>1,85</b>	<b>4,91</b>	<b>3,01</b>

Fonte: Maddison (2001, p. 126)

<b>Tabela 2. Nível de desemprego nos países capitalistas avançados – 1950-1998 (como porcentagem da força de trabalho)</b>				
	<b>1950-1973</b>	<b>1974-1983</b>	<b>1984-1993</b>	<b>1994-1998</b>
Bélgica	3,0	8,2	8,8	9,7
Finlândia	1,7	4,7	6,9	14,2
França	2,0	5,7	10,0	12,1
Alemanha	2,5	4,1	6,2	9,0
Itália	5,5	7,2	9,3	11,9
Países Baixos	2,2	7,3	7,3	5,9
Noruega	1,9	2,1	4,1	4,6
Suécia	1,8	2,3	3,4	9,2
Reino Unido	2,8	7,0	9,7	8,0
Irlanda	-	8,8	15,6	11,2
Espanha	2,9	9,1	19,4	21,8
<b>Média</b>	<b>2,6</b>	<b>6,0</b>	<b>9,2</b>	<b>10,7</b>
<hr/>				
Austrália	2,1	5,9	8,5	8,6
Canadá	4,7	8,1	9,7	9,4
Estados Unidos	4,6	7,4	6,7	5,3
<b>Média</b>	<b>3,8</b>	<b>7,1</b>	<b>8,3</b>	<b>7,8</b>
<hr/>				
Japão	1,6	2,1	2,3	3,4

Fonte: Maddison (2001, p. 134)

para 2,99%, a América Latina de 5,33% para 3,02% e a África de 4,45% para 2,74%. No que se refere às taxas médias de crescimento per capita, o período entre 1950 e 1973 apresenta taxas médias muito superiores às do período 1973-1998, de hegemonia neoliberal.

Poder-se-ia argumentar que a inclusão dos anos 1970, dentro do período 1973-1998, comprometeria os resultados, uma vez que esses anos conformam um período de retração cíclica, afetando o valor médio para o período. Entretanto, é justamente nos anos 1970 que a hegemonia neoliberal, do ponto de vista principalmente teórico, passa a se constituir. Além disso, a implementação efetiva de suas políticas já ocorre nessa década nos países do cone sul americano. O Chile, país pioneiro a aplicar a estratégia neoliberal, depois do golpe militar em 1973, obteve uma taxa média de crescimento, no período 1973-1982 de apenas 1,9%, muito

inferior aos pouco mais de 4% da época em que prevalecia o modelo de desenvolvimento por substituição de importações. A Argentina, por sua vez, implementa a estratégia neoliberal a partir de 1976. Se observarmos o período 1976-1983 a sua economia cresce, em média, a apenas 0,5%.

Os dados da Tabela 1 permitem uma comparação mais interessante no sentido de que são confrontados três períodos: 1870-1913 (hegemonia liberal), 1950-1973 (“anos gloriosos”) e 1973-1998 (hegemonia neoliberal). Tanto no que se refere ao crescimento do PIB, como em relação ao PIB per capita, os dois períodos de hegemonia liberal, tanto o clássico como o neoliberal, apresentam taxas médias de crescimento inferiores ao período 1950-1973, isto é, toda a argumentação ortodoxa a respeito das vantagens de uma economia pró-mercado, desregulamentada e com pouca

intervenção estatal, é desmentida pelos fatos, ao menos no que se refere ao ritmo de acumulação de capital.

Outro aspecto bastante relevante é a questão do desemprego, pois, mesmo com alguma recuperação conjuntural, isso não se traduz em redução das taxas de desemprego, como mostra a Tabela 2 para os países avançados. O que se nota é que, com poucas exceções, as taxas de desemprego são crescentes, considerando os períodos 1950-1973, 1974-1983, 1984-1993 e 1994-1998. Em média, para esses países a taxa de desemprego média evolui de 3,8% para 7,1%, 8,3% e 7,8%.

Esse processo traduz a incapacidade do capitalismo contemporâneo em incluir a força de trabalho nos momentos de alguma retomada do ritmo de acumulação. Isso ocorre em razão de outro componente da resposta capitalista à sua crise dos anos 1970, o processo de reestruturação produtiva, que inclui o aumento da rotação do capital e o progresso técnico poupador de mão-de-obra, o que redundava, para a força de trabalho que consegue ser aproveitada no processo produtivo, em intensificação do trabalho, prolongamento da jornada de trabalho – ainda que sob formas implícitas, como o segundo e/ou terceiro empregos, necessários para manter o poder aquisitivo anterior – e a menor participação salarial na renda produzida<sup>16</sup>.

Ademais, a implementação do receituário de políticas neoliberais, ao contrário do que advogam seus defensores, não se traduz em redução dos gastos governamentais, que são ampliados em termos do PIB, e redirecionados, dado que estão agora comprometidos, em sua grande maioria, com o pagamento dos juros de dívida e com a circulação financeira. A Tabela 3 confirma isso. Considerando França, Alemanha, Países Baixos e Reino Unido, a participação dos gastos governamentais em relação ao PIB passa de 12% em 1913 para 29,8% em 1950 e 45,9% em 1999. Para os Estados Unidos, essa participação sai de 21,4% em 1950 para 30,1% em 1999.

Assim, ao contrário do discurso ideológico do Estado mínimo, a efetiva implementação das políticas neoliberais levou ao aumento da participação dos gastos governamentais como proporção do PIB. A questão científica relevante que daí decorre é que, se a participação do Estado aumentou, e ocorreu uma efetiva redução dos gastos em setores antes comprometidos com algum tipo de *Welfare State*, para onde foram direcionados esses gastos maiores? Nessa discussão que relaciona o crescimento da dívida pública com a mundialização financeira e o capital fictício (capital financeiro, ou financeirizado, segundo algumas perspectivas teóricas) o discurso neoliberal não se sente tão à vontade<sup>17</sup>.

**Tabela 3. Total dos gastos governamentais como porcentagem do PIB – Europa Ocidental, Estados Unidos e Japão, 1913-1999.**  
(composição das taxas médias anuais – dados selecionados)

	1913	1938	1950	1973	1999
França	8,9	23,2	27,6	38,8	52,4
Alemanha	17,7	42,4	30,4	42,0	47,6
Países Baixos	8,2*	21,7	26,8	45,5	43,8
Reino Unido	13,3	28,8	34,2	41,5	39,7
Média Aritmética	12,0	29,0	29,8	42,0	45,9
Estados Unidos	8,0	19,8	21,4	31,1	30,1
Japão	14,2	30,3	19,8	22,9	38,1

Fonte: Maddison (2001, p. 135)

\*1910

### O neoliberalismo está em crise, mas não morreu

Como visto, a atual fase crítica por que passa a hegemonia neoliberal se manifesta na inadequação de seu discurso com a manifestação concreta-real dos efeitos de suas políticas. A atual crise estrutural do capitalismo é vista por uma ampla maioria de teorias como uma consequência das políticas de desregulamentação e liberalização dos mercados financeiros, o que tenderia a desacreditar o neoliberalismo como uma real alternativa de desenvolvimento para este pós-crise, mesmo desde um ponto de vista capitalista.

Entretanto, a questão não é tão simples. A atual crise estrutural do capitalismo tem sua manifestação majoritária na superacumulação de capital fictício, de forma que uma enorme massa de capital que se especializou na mera apropriação financeira, sem participação direta na produção da mais-valia, ao requerer sua participação nesta última, explicitou a desproporção entre os processos de produção e apropriação da mais-valia. A saída tradicional que a economia capitalista tem para sanar esses momentos de crise é a desvalorização da massa de valor-capital superacumulado, o que, na atualidade, implicaria na quebra de grande parte das instituições financeiras envolvidas nos mercados financeiros. Em função da conformação do bloco de poder no capitalismo mundial, essa alternativa está, evidentemente, excluída.

Sendo assim, só resta uma alternativa, do ponto de vista capitalista, que combina dois elementos: (1) garantir a liquidez (dinheiro) nos mercados, necessária para que os capitais fictícios superacumulados não sejam aniquilados, e (2) aumentar a produção de mais-valia, de forma a adequar os títulos de apropriação com a produção efetiva de valor.

Este segundo elemento, como é hábito na lógica capitalista, significa elevar a taxa de exploração do trabalho. A atual defesa explícita e desavergonhada dos principais governos do mundo, em aliança com as principais

organizações multilaterais, da intensificação dos processos de liberalização e desregulamentação dos mercados de trabalho, privatização, processos de ajuste fiscal com a redução dos gastos sociais, tanto nos países centrais, como nos periféricos, não é de surpreender.

O primeiro elemento, simplesmente, significa que os recursos públicos centralizados no Estado devem ser crescente e majoritariamente destinados para garantir uma sustentação de demanda para os chamados ativos podres, permitindo que eles mantenham de alguma forma suas cotações nos mercados financeiros. Mas, do ponto de vista do Estado, que adquire esses papéis (e/ou lhes dá garantia), a implicação é o crescimento substancial da dívida pública. Aliás, esta atual fase da crise do capitalismo não está separada da crise de 2007/2008. Ao contrário, a manifestação atual da crise das dívidas soberanas (públicas), basicamente na zona do euro, é uma consequência não só da forma como o capitalismo procurou “sair” da crise de 2007/2008, mas da manutenção da característica do Estado (longe de ser mínimo!) no capitalismo contemporâneo, neoliberal.

Aprofundamento das reformas neoliberais, ainda que se mantenha o discurso por uma maior (re) regulamentação do mercado financeiro, e garantias estatais para a valorização meramente financeira do capital fictício, essa é a forma que o capitalismo está construindo para a saída desta nova crise estrutural. O neoliberalismo morreu?

### Referências Bibliográficas

ANTUNES, R. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.

BARUCO, G. C. C.; CARCANHOLO, M. D. Crise dos Anos 1970 e as contradições da resposta neoliberal. In: *Encontro Nacional de Economia Política*, 11., 2006, Vitória. *Anais...* Niterói: Sociedade Brasileira de Economia Política, 2006.

- BATISTA, P. N. *O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. Caderno da Dívida Externa*, n.6, 1994.
- CHESNAIS, F. (Org.) *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.
- CHESNAIS, F. (Org.) *A mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã, 1999.
- CHESNAIS, F. *A globalização e o curso do capitalismo de fim-de-século. Economia e Sociedade*, Campinas, n. 5, 1996.
- FIORI, J. L. *Os moedeiros falsos*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- HARVEY, D. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Loyola, 2008.
- HAYEK, F. A. *O caminho da servidão*. São Paulo: Globo, 1977.
- LIMA, M. L. L. M. P. *Instabilidade e criatividade nos mercados financeiros internacionais: condições de inserção dos países do grupo da América Latina*. São Paulo: Ed. Bial, 1997.
- MADDISON, A. *The world economy: a millennial perspective*. Paris: Center of the Organization for Economic Co-Operation and Development, 2001.
- MARX, K. *O capital: crítica da economia política*. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988. v. 4.
- MENDONÇA, A. *A crise econômica e a sua forma contemporânea*. Lisboa: Editorial Caminho, 1990.
- MORAES, R. *Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?* São Paulo: Ed. SENAC, 2001.
- NETTO, J. P.; BRAZ, M. *Economia política: uma introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 2007.
- POLANYI, K. *A grande transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- TEIXEIRA, F. J. S. O neoliberalismo em debate. In: TEIXEIRA, F. J. S.; OLIVEIRA, M. A. (Org.). *Neoliberalismo e reestruturação produtiva: as novas determinações do mundo do trabalho*. São Paulo: Cortez; Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 1996.
- SADER, E. *A nova toupeira: os caminhos da esquerda latino-americana*. São Paulo: Boitempo, 2009.
- SADER, E. Estado e democracia: os dilemas do socialismo na virada de século. In: SADER, E. E GENTILI, P. (Org.) *Pós-Neoliberalismo II: que Estado para que democracia?* Petrópolis: Vozes, 1999.
- WILLIAMSON, J. *Latin American Adjustment*. Washington: Institute for International Economics, 1990.
- WILLIAMSON, J. "Reformas políticas na América Latina na década de 80". *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 43-49, 1992.
- WILLIAMSON, J. 1994. *The political economy of policy reform*. Washington: Institute for International Economics, 1994.
- WOOD, E. M. *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2003.

#### Notas

- <sup>1</sup> Chamamos aqui de *era neoliberal* a fase histórica do capitalismo que se constrói a partir das respostas que ele mesmo conformou para a sua crise estrutural dos anos 1970. Nesse sentido, *era neoliberal* e *capitalismo contemporâneo* podem ser entendidos como sinônimos.

- <sup>2</sup> As taxas de crescimento das principais economias (OCDE), e em especial, dos EUA, começam a declinar em 1968. Por outro lado, a formação bruta de capital fixo, um sinalizador da trajetória dos investimentos, apresenta redução em suas taxas de crescimento na virada de 1969 para 1970 nos principais países da economia mundial (Mendonça, 1990, p. 45-58).
- <sup>3</sup> Chesnais (1996) prefere o termo *mundialização*.
- <sup>4</sup> Para uma análise da “construção” da hegemonia neoliberal como fator ideológico principal do capitalismo pós 1970 ver Harvey (2008).
- <sup>5</sup> De acordo com Fiori (1997, p. 84), “o caminho da retomada do crescimento econômico exigiria um aumento da lucratividade incompatível com os níveis salariais e com a carga fiscal requerida pelos sistemas de proteção social obtidos pelos trabalhadores dos países desenvolvidos. Os mesmos argumentos que depois reapareceram, já de forma caricatural, nas sociedades periféricas onde os salários e as contribuições sociais têm uma participação baixíssima na formação dos preços e onde jamais existiram redes de proteção social equiparáveis às do *Welfare State* europeu”.
- <sup>6</sup> “Superprodução de capital significa apenas superprodução de meios de produção – meios de trabalho e subsistência – que podem funcionar como capital, ou seja, que podem ser empregados para a exploração do trabalho em dado grau de exploração, e a queda desse grau de exploração abaixo de dado ponto provoca perturbações e paralisações do processo de produção capitalista, crises destruição de capital” (Marx, 1988, p. 183).
- <sup>7</sup> O termo aqui é colocado entres aspas, pois se refere ao grau de autonomia que um determinado país pode ter frente à configuração internacional de poder no capitalismo. Evidentemente, o termo não pretende se referir a um pretense Estado autônomo em relação à luta de classes.
- <sup>8</sup> De acordo com Carlos Nelson Coutinho, existe uma importante distinção feita na literatura italiana (como, por exemplo, por Croce) entre liberalismo e liberismo (informação verbal fornecida em 09/07/2009). O liberalismo pode ser originalmente identificado com o espectro político da esquerda, isto é, um pensamento que se coloca em oposição ao *status quo*, e faz referência, historicamente, ao posicionamento adotado pela burguesia contra os privilégios feudais. No entanto, os eventos da Primavera de 1848 conduzem a uma decadência ideológica da burguesia, que se converte em uma classe conservadora, isto é, que passa a lutar pela manutenção do capitalismo. Assim, a democracia, quando e onde triunfou, se deu à revelia da burguesia e foi o produto de intensas batalhas da classe trabalhadora. O liberalismo que passa a ser defendido desde então aceita a existência de instâncias que se encarregam de colocar em funcionamento as instituições capitalistas, ou seja, que garantam a reprodução capitalista – nem que para isso seja preciso algumas intervenções pontuais do Estado de forma a contornar possíveis falhas de mercado. No caso do liberismo, defende-se um mercado ainda mais desregulamentado. Um clássico exemplo de autor liberista é Hayek. Por uma questão de comodidade, estamos utilizando aqui o vocábulo mais empregado no Brasil, qual seja, liberalismo e, para designar seu correlato contemporâneo, neoliberalismo.
- <sup>9</sup> Segundo Wood (2003, p. 221-222) “O velho conceito liberal de igualdade política, legal e formal, ou uma noção do que se convencionou chamar de “igualdade de oportunidades”, é capaz de acomodar as desigualdades

de classe – e por isso não representa desafio fundamental ao capitalismo e seu sistema de relações de classe. Na verdade, é uma característica específica do capitalismo que seja possível um tipo particular de igualdade universal que não se estenda às relações de classe [...]”.

<sup>10</sup> Década esta que ficou conhecida como a “década perdida” para a região por causa da estagnação de seu PIB per capita.

<sup>11</sup> As conclusões da reunião foram compiladas em Williamson (1990).

<sup>12</sup> Como o caráter dessas reformas não é meramente econômico, tornava-se necessária a alteração de aspectos político-institucionais nos países que as aplicassem. Dado que esta tarefa envolve conflitos não desprezíveis, foi realizada uma outra reunião, em 1993, para fornecer subsídios de atuação no campo político-institucional interno. As conclusões e prescrições desta nova reunião são encontradas em Williamson (1994).

<sup>13</sup> O fato de que muitos dos objetivos não tenham sido atingidos, quando da implementação dessas propostas em vários países, não significa que as medidas propagandeadas não tenham sido aplicadas. Muito pelo contrário, isso já seria uma prova de que existe muita diferença entre o que se vende como discurso e o que se obtém na prática.

<sup>14</sup> Após a Segunda Guerra o pensamento neoliberal se desdobrou em três escolas, fundamentalmente, são elas: Escola Austríaca, liderada por Hayek; Escola de Chicago, cujos principais expoentes são T.W. Schultz e Gary Becker (ligados à teoria do capital humano) e, principalmente, Milton Friedman; e, por fim, Escola de Virgínia ou *public choice*, que tem como principal representante James M. Buchanan (MORAES, 2001, p. 42-46). Quando o ditador Augusto Pinochet assume a presidência do Chile, em 1973 – após um golpe de Estado que derrubou o presidente Salvador

Allende, com a conivência e assistência dos Estados Unidos –, Hayek visita o país e revela grande simpatia pelo governo e por seus métodos.

<sup>15</sup> Esses resultados foram analisados com maior profundidade em Baruco e Carcanholo (2006).

<sup>16</sup> Sobre o impacto do neoliberalismo e da reestruturação produtiva no mercado de trabalho, ver Teixeira (1996) e Antunes (1999).

<sup>17</sup> Sobre esta discussão, a literatura é vasta. Apenas para citar alguns, veja-se Chesnais (1999), Chesnais (2005) e Lima (1997).

#### **Marcelo Dias Carcanholo**

\* Professor associado da Faculdade de Economia da UFF, membro do Núcleo Interdisciplinar de Estudos e Pesquisas em Marx e Marxismo (Niep-UFF), e professor colaborador da Escola Nacional Florestan Fernandes (ENFF-MST).

#### **Grasiela Cristina da Cunha Baruco**

\*\* Professora adjunta do Departamento de História e Economia do Instituto Multidisciplinar da UFRRJ. Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana (PPFH-UERJ)



## ARTIGO

## Neoliberalismo e desregulamentação ao capital internacional no limiar dos anos 1990<sup>1</sup>

Fábio Antonio de Campos\*

**Resumo:** Tendo como referência um processo de longa dependência ao capital internacional, cuja desregulamentação institucional à sua mobilidade remonta há décadas no Brasil, o objetivo desse artigo é apontar como as reformas neoliberais iniciadas no Governo Collor coroadam essa trajetória, mas ao mesmo tempo, refletem um novo padrão de acumulação capitalista marcado pela mundialização financeira. Para tanto, será necessário entendermos os contornos gerais das medidas neoliberais de abertura ao capital internacional impostas à América Latina. Em seguida, mostraremos os principais condicionantes internos de assimilação do neoliberalismo no que diz respeito ao acesso do capital internacional à economia brasileira durante o limiar dos anos 1990, em especial o regime de liberalização ao investimento direto estrangeiro (IDE).

**Palavras-chave:** neoliberalismo, capital internacional, investimento direto estrangeiro, economia brasileira, Governo Collor.

**Abstract:** Taking as reference a process of long dependence to international capital, whose institutional deregulation to its mobility backs decades in Brazil, the aim of this paper is to show how the neoliberal reforms initiated in the Collor government crown this trajectory, but at the same time, reflect a new pattern of capital accumulation marked by financial globalization. To do so, you must understand the general contours of neoliberal measures of openness to international capital imposed on Latin America. Then, we show the main determinants of internal assimilation of neoliberalism regarding to access to international capital to the Brazilian economy over the threshold of the 1990s, especially the rules of liberalization of foreign direct investment (FDI).

**Keywords:** neoliberalism, international capital, foreign direct investment, the Brazilian economy, the Collor government.

## Introdução

Em um momento em que o neoliberalismo no Brasil já passa de vinte anos, cujos impactos nefastos sobre as classes trabalhadoras se mostram como os mais duros golpes do período, é que temos que matizar suas etapas de formação, em particular, as formas de articulação da economia brasileira com as novas estratégias imperialistas que condicionam nossa sociedade. Esse novo estágio iniciado nos anos 1990 colocou a economia brasileira num patamar de subordinação ao capital internacional jamais vista, uma vez que a exigência de mobilidade para seu espaço de valorização crescentemente mundializado impôs níveis inéditos de desemprego, privatizações, desnacionalizações, desindustrialização e uma crescente vassalagem da política econômica aos mercados financeiros. Daí a importância de compreendermos o ponto de partida da desregulamentação aos investimentos estrangeiros com o governo Collor (1990-92).

O período em questão apresenta uma nova etapa de modificação no marco institucional destinado a disciplinar o capital internacional. Antes desse momento, porém, é necessário frisar que, desde pelo menos a ditadura militar, havia no Brasil uma indução disciplinadora ao capital internacional, orientada por uma intervenção estatal que procurava impor certo controle setorial à concorrência interna com as empresas estrangeiras. Ainda que essa forma fosse mais uma resistência à internacionalização do que propriamente um controle deliberado, tentou-se igualmente desenvolver uma regulação à transferência de tecnologia e apresentar uma distinção do capital estrangeiro em relação ao capital nacional. Por outro lado, havia uma indução liberalizante no marco institucional, que evoluía desde 1955 com a Instrução 113, passando pela flexibilização da Lei de Remessas de Lucro com o Golpe de 1964, e por todas as medidas posteriores que facilitaram o fluxo do investimento direto estrangeiro (IDE) e a captação de empréstimos externos pelas filiais estrangeiras. A partir dos

anos 1990, esse plano institucional crescentemente moldado pelos interesses das empresas multinacionais aqui instaladas e seus sócios nativos fortaleceu-se, e seu viés liberalizante incorporou a dimensão disciplinadora.

Os determinantes desse fenômeno foram originados pela pressão direta de alguns condicionantes internacionais que influenciaram os rumos da política econômica brasileira. A maturação do novo padrão de acumulação no centro capitalista levou à necessidade de descentralização de seus investimentos. Isso ocorreu em virtude de uma crise de superacumulação ocorrida no final dos anos 1980 nas economias centrais, cujos efeitos se explicitaram pelo aumento da recessão nos países desenvolvidos, derivada em primeiro lugar do acirramento da concorrência intercapitalista marcada por uma racionalização produtiva e por uma intensa centralização de capitais, gerando um excesso de capacidade industrial (Brenner, 2003). Em segundo lugar, o desenvolvimento de inúmeros instrumentos financeiros permitiu aos capitais não reinvestidos na esfera produtiva moverem-se para atividades especulativas. Tais excedentes financeiros também buscariam defender seus níveis de rentabilidade, deslocando-se para os mercados periféricos (Margarido, 1997).

Diante desse retrato brasileiro de contínua dependência externa e de subdesenvolvimento, cujo neoliberalismo apresenta-se como o seu clímax, é que temos por objetivo apresentar os principais condicionantes externos e internos da desregulamentação institucional ao capital internacional durante o Governo Collor, em especial o IDE. Além dessa breve introdução, na primeira parte mostraremos as principais medidas internacionais que pautaram a macroeconomia da América Latina e os regimes institucionais de liberalização aos investimentos internacionais aplicados de fora para dentro. Na segunda parte, o artigo aborda a assimilação interna da economia brasileira às medidas mais gerais impostas ao continente, dialogando em alguns casos com algumas disposições institucionais passadas, e, de forma breve apontando para certas implicações futuras que vão além do

recorte proposto. Por fim, apresentaremos algumas considerações finais.

### **Principais características do neoliberalismo na América Latina**

Antes de mergulhar em mais um ciclo de ingresso de investimentos externos, a América Latina deveria ajustar-se internamente às necessidades da nova internacionalização do capital. De certa forma, esse processo de adaptação já teria se iniciado antes do período recessivo dos países desenvolvidos, visto que a política de ajuste do FMI (Fundo Monetário Internacional), imposta ao continente no início dos anos 1980, estabelecia como receituário certas políticas liberalizantes que negavam as bases de funcionamento do aparelho estatal desenvolvimentista. Por outro lado, ocorreram no final dos anos 1980 alguns eventos internacionais que teriam a mesma finalidade, ou seja, impor regras liberalizantes e contrárias ao processo de adensamento das cadeias produtivas industriais, a fim de acelerar a adequação institucional da periferia ao novo estágio de expansão do capital internacional. Nesse sentido, temos a Rodada Uruguai (1986-1994) como desdobramento das reuniões do Gatt (*General Agreement on Tariffs and Trade*), que iriam originar a OMC (Organização Mundial do Comércio) em 1995 (Valls, 1997). Dentro do ambiente multilateral, que envolvia a discussão das novas regras de investimento, de comércio e de transferência de tecnologia, estava a pressão dos países desenvolvidos sobre as economias periféricas para adequarem-se às novas exigências da internacionalização. Após o término das reuniões, os países subdesenvolvidos foram submetidos às demandas do hemisfério norte, sem contrapartidas significativas, sendo a continuidade do protecionismo agrícola no centro e a desregulamentação institucional imposta à periferia as evidências mais perceptíveis de uma pressão imperialista que se revelava por vários níveis (Guimarães, 2005).

No que se refere em particular à questão da liberalização de acesso do investimento direto

estrangeiro (IDE) às regiões periféricas, a Rodada Uruguai tinha como objetivo central estabelecer regras para restringir a ação autônoma dos centros internos de decisão dos países subdesenvolvidos (Thorstensen, 2001; Celli Júnior, 2006). Assim, instituíram-se vários critérios de conduta que permitiram consolidar, nessas regiões, uma maior liberdade comercial para a atuação das empresas multinacionais (*Artigo XI* do Gatt). Assinalou-se a necessidade de desregulamentação para controles ao fluxo e ao movimento dos investimentos externos por meio da cláusula de tratamento nacional igualitário (*Artigo III*). Também foram definidos mecanismos legais para por fim às restrições quantitativas ao IDE (*Trims – Trade Related Investment Measures*). Todas essas regras impuseram fortes limitações aos Estados periféricos, uma vez que, ao se tornarem membros do Gatt, eles estariam automaticamente constrangidos a estipular requisitos de desempenho e/ou de comércio conforme determinada política industrial.

Estabeleceram-se ainda, em setor de serviços, novas liberdades para o IDE: se determinada empresa de país-membro estivesse atuando comercialmente em outro país-membro, o tratamento legal deveria ser igual em ambos os espaços nacionais (*Gats – General Accords Trade Services*). Para a questão da propriedade intelectual (TRIPs – abreviatura de RIPs – *Rights of Intellectual Property*), fixaram-se novos critérios de proteção de patentes, *copyrights*, marcas e desenhos industriais a serem incorporados aos marcos institucionais dos países membros que, na verdade, significavam uma rede de restrições à transferência de tecnologia para empresas nacionais em países periféricos. Em síntese, os países do hemisfério norte buscavam impor às economias subdesenvolvidas o desmonte do marco institucional que dava suporte aos seus processos de industrialização por substituição de importações e que conferiam, até então, mesmo com limitações, algum grau disciplinar ao capital internacional<sup>2</sup>.

De maneira mais ampla, mas com os mesmos pressupostos do Gatt, o Consenso de

Washington reforçava a agenda liberalizante para a América Latina<sup>3</sup>. Segundo seu diagnóstico, a causa da crise no continente residia no excessivo crescimento do Estado, em função da substituição de importações, visto que as empresas estatais eram numerosas, ineficientes e sujeitas à corrupção. Além disso, os países latino-americanos eram acusados de apresentar uma incapacidade interna de controlar o déficit público e de permitir que as sucessivas demandas salariais acarretassem pressões inflacionárias. A saída seria a estabilização da economia através de forte ajuste fiscal, redução da presença do Estado na economia e adoção de políticas liberais, tendo o mercado como centro privilegiado de orientação macroeconômica. Segundo a visão do Consenso, a aplicação dessas reformas levaria à superação de várias restrições estruturais que atravancavam o crescimento econômico neste continente. Em síntese, as reformas sugeridas eram assinaladas por dez pontos:

1. Controle do déficit fiscal;
2. Priorização dos gastos públicos;
3. Reforma tributária;
4. Taxa de juros positiva e determinada pelo mercado;
5. Taxa de câmbio também orientada pelo mercado (de preferência flutuante);
6. Política comercial liberal e sem protecionismo, em que é necessário o aumento de importação de insumos intermediários mais competitivos do que aqueles produzidos internamente;
7. Eliminação das restrições legais ao fluxo do capital internacional;
8. Aumento das privatizações;
9. Desregulamentação para: o investimento; o controle de preços; determinadas importações; alocação de créditos; taxas em geral; e, limites à dispensa de empregados;
10. Por fim, direito irrestrito à propriedade privada.

Além do Consenso de Washington, contudo, as renegociações da dívida externa a partir

de 1989, por meio do Plano Brady, também seriam outra forma de forçar a América Latina a ajustar-se a essa fase de internacionalização. Através do alongamento dos prazos para pagamento dos serviços da dívida e de sua reciclagem via securitização, parte dos passivos do sistema financeiro internacional se integrariam ao novo padrão de acumulação (Portella Filho, 1994). Para os bancos multinacionais seria bem razoável o acordo, pois vários países periféricos renegociariam suas dívidas trocando “títulos podres” por novos, que viriam a ser renegociados com boas perspectivas de ágio nas principais praças financeiras (Marçal, 2000). Para os devedores, os efeitos do Plano Brady seriam bem reduzidos, uma vez que os descontos em juros e no valor das amortizações eram pequenos, apresentando uma tímida diminuição nos estoques da dívida. Não obstante, as economias periféricas foram enquadradas pelo acordo, segundo o qual teriam que oferecer várias garantias internas se quisessem disponibilizar o reescalonamento da dívida e obter refinanciamentos. Entre várias condições impostas, em particular para o Brasil, estava a exigência, feita pelo FMI, de que o país incorporasse o quanto antes medidas liberais como reforma tributária, desoneração comercial, ajuste fiscal e, em específico, o aprofundamento da liberalização do marco institucional destinado a controlar os fluxos dos capitais estrangeiros (Batista Júnior; Rangel, 1994).

Temos que ter claro que, além da Rodada Uruguai, o Consenso de Washington e o Plano Brady, o próprio Mercosul seria mais uma forma de ajuste às necessidades do novo ciclo de internacionalização do capital. Mesmo esse bloco de integração sul-americana tendo sua origem nos acordos bilaterais entre Argentina e Brasil – que de certa forma buscavam integrar os processos de implantação das forças produtivas desses dois países num mesmo espaço regional –, o Mercosul, concebido a partir do Tratado de Assunção em 1991, formou-se sob a égide do neoliberalismo, ao optar por uma integração comercial e produtiva de natureza aberta e desregulada, que, portanto, negava os

acordos anteriores<sup>4</sup>. Tendo um esboço geral das medidas impostas à América Latina para se adequar ao neoliberalismo, passamos à particularidade brasileira.

### **Neoliberalismo no Brasil e a abertura ao capital internacional**

Primeiramente, partimos da hipótese de que as reformas liberais e as políticas macroeconômicas dos anos 1990 foram influenciadas diretamente por esse contexto externo. Vale lembrar, contudo, que, embora o limiar dessa década ficasse caracterizado por ser um marco do neoliberalismo no Brasil, sua importância e as condições para se impor foram estabelecidas anteriormente. O processo recessivo dos anos 1980 refletiu um enfraquecimento das bases estatais que anteriormente orientavam o desenvolvimento industrial, assim como se caracterizou por um forte recuo do capital internacional. Estabelecido esse período de estagflação, aquele aparelho desenvolvimentista voltado ao adensamento das cadeias produtivas industriais, que tinha como um de seus instrumentos o marco institucional de disciplina aos investimentos internacionais, se apresentaria ao final dos anos 1980 enfraquecido e sujeito às vicissitudes da nova fase de internacionalização<sup>5</sup>.

O desafio maior do governo Collor a partir desse contexto seria gerar as condições internas para o restabelecimento do financiamento externo, introduzindo reformas liberais de modo a facilitar o acesso dos investimentos internacionais que novamente almejavam deslocar-se para a América Latina. Esse capital internacional apresentava, entretanto, um caráter distinto daquele das outras fases de internacionalização. Nesse momento, a sua dimensão financeira foi exacerbada, e os tipos de vínculos a serem retomados para sua valorização com a economia brasileira acarretariam efeitos negativos muito maiores, se comparados aos da época da internacionalização do mercado interno entre os anos 1950 e 1970. Essa nova fase de internacionalização expõe um tipo de capital que busca maior mobilidade, por isso sua presença em

determinado espaço nacional é volátil, e sua expectativa de rentabilidade sempre está balizada por uma previsão de retornos rápidos. Seu alto poder especulativo e sua maior capacidade de gerar instabilidades também são fatores que trazem consigo um afastamento muito maior com relação à continuidade na implantação das estruturas produtivas internas. Ademais, esse capital internacional não gera poupanças externas relativamente duradouras, porque, a qualquer mudança de sinalização, fixada pelos referenciais do sistema financeiro internacional, seu abandono é imediato (Margarido, 1997). Não obstante, será para viabilizar o livre trânsito desse capital internacional, agora altamente volátil e financeirizado – tendo como atrativo os numerosos ativos internos portadores de grande rentabilidade como títulos da dívida pública, bônus e papéis comerciais de empresas privadas e de empresas estatais sujeitas à privatização –, que o governo Collor adaptará nesse momento as políticas de câmbio, monetária e comercial, e, em específico, o marco regulatório.

Dentre as determinações de ordem macroeconômica do governo Collor, a política de abertura comercial ganhou evidência<sup>6</sup>. O seu objetivo central era promover uma ampla abertura da economia, de modo a modernizar o parque industrial interno, ao mesmo tempo em que se buscava combater a inflação pela oferta de produtos mais baratos no mercado doméstico. Subjacente a esses propósitos, o que estava em questão era a reinserção da economia brasileira nos novos fluxos de capitais externos. Daí a premissa de que, para haver investimentos internacionais, principalmente diretos, seria necessário facilitar institucionalmente a reestruturação interna da filial estrangeira nos termos da mundialização financeira.

O primeiro passo, então, seria abolir o protecionismo comercial, como meio de submeter-se à nova fase de internacionalização. A forma de organização corporativa da empresa multinacional anteriormente estabelecida por um regime central de acumulação foi abandonada. Tal contexto foi acompanhado por uma intensificação do comércio intrafirma, que impôs

uma maior centralização do capital auxiliada pela financeirização. Além disso, houve uma readequação microeconômica: a empresa multinacional passou a se organizar em rede e, nesse processo, as principais características eram a fragmentação em várias cadeias industriais e a subcontratação de etapas produtivas consideradas menos estratégicas para a sua valorização (Coutinho, 1992). Essas mudanças na base produtiva do sistema capitalista fizeram com que as economias domésticas fossem pressionadas a abrir seus mercados para facilitar a livre movimentação de bens e capitais, oferecendo maior permeabilidade entre os diversos espaços econômicos nacionais. O governo Collor teria a função de viabilizar tal ajuste, ou seja, manipular os instrumentos macroeconômicos e transformar o marco institucional de modo a obedecer às recentes exigências do capital internacional que, no caso específico da abertura comercial, passava pelo desmonte daquela estrutura desenvolvimentista herdada do período da implantação da indústria pesada<sup>7</sup>.

A modificação no marco institucional de controle ao capital internacional nesse período apresentou o mesmo objetivo. Desse modo, o restante de regulação ao IDE que ainda havia na economia brasileira seria, a partir de agora, eliminado. Esse momento vinha de longe, uma vez que se originou do fortalecimento daquela tendência de crescente liberalização do marco institucional desde a *Instrução 113* (1955) que foi amplamente utilizada durante o Plano de Metas, seguida pela reforma financeira após o Golpe de 1964, e aprofundada por todas as outras facilidades conquistadas no decorrer da ditadura militar. O ponto de descontinuidade ao marco institucional especificamente nesse período inscreveu-se, entretanto, no fim dos controles setoriais, na questão da disciplina à transferência de tecnologia, da tributação sobre remessas e das facilidades geradas para incentivar a privatização.

Começamos pela questão dos fluxos do IDE. Depois da crise cambial em 1989, ainda que se efetivasse a centralização do câmbio impondo restrições à venda de divisas para as

remessas de lucro, dividendos, *royalties* e juros, o governo Collor procurou manter uma tendência, seguida por seus sucessores, de facilitar ao máximo essas transferências externas e os reinvestimentos de lucro<sup>8</sup>. As reformas que dotaram as empresas multinacionais de maiores facilidades para remessas de lucro foram aquelas realizadas na gestão de Marcílio Marques Moreira, em 1991, no Ministério da Fazenda. Dentre elas, destacamos as seguintes:

1. Autorização de remessas de lucro e dividendos, mesmo que o registro do IDE estivesse pendente<sup>9</sup>;
2. Instituição de regras para o registro das remessas de moeda para futuras capitalizações que implicassem aumento do capital, como forma de criar mecanismos de proteção aos riscos cambiais<sup>10</sup>;
3. Com o mesmo princípio, estabeleceu-se que os reinvestimentos de lucro também usufruiriam para seu cálculo o valor em moeda estrangeira pela taxa média de câmbio do dia do reinvestimento, e não mais pela taxa média de câmbio entre as datas de distribuição de lucros e o reinvestimento<sup>11</sup>;
4. Foi autorizado o pagamento de *royalties* de filiais ou subsidiárias às suas matrizes, além de permitir a dedução de despesas relativas a assistência técnica e *royalties* para o imposto de renda<sup>12</sup>;
5. Foi permitida às filiais estrangeiras a remessa de dividendos enquanto o certificado de registro estivesse no Bacen aguardando atualização. Ademais, concedeu-se o direito de atualização monetária dos seus lucros até a data da capitalização, eliminando a perda cambial. Foram igualmente divulgadas normas e critérios para a capitalização de todo tipo de remessas de rendimentos ao exterior<sup>13</sup>.

Embora essas medidas facilitassem ainda mais a saída do capital internacional por meio de remessas de lucro, as que tiveram maior impacto foram aquelas que diminuiriam ou mesmo

eliminar a incidência tributária sobre essas transferências externas. No caso, a Lei nº 8.383 de 30/12/1991 foi o instrumento mais importante na liberalização tributária às remessas de lucro e dividendos. A partir do Golpe de 1964, a Lei de Remessas de Lucro foi flexibilizada por meio da adição na base de cálculo de remessas os revestimentos de lucros, assim como a alíquota para remessas tinha sido aumentada de 10 para 12%. No entanto, o governo militar criou um imposto suplementar por meio da L4.390/64, que incidia em termos crescentes se a filial estrangeira ultrapassasse o limite de 12% para remessas de lucro e dividendos, ou seja: se passasse até 15%, o imposto seria de 40%; entre 15 e 25%, era de 50%; e acima de 25% o imposto seria de 60%. Agora, o governo Collor eliminaria esse dispositivo, permitindo uma incidência única de imposto de renda de 25% a partir do início de 1992. No ano seguinte, a alíquota seria reduzida para 15%, podendo até mesmo ser abolida caso existissem acordos bilaterais com os países de empresas estrangeiras, a fim de evitar dupla tributação. A Lei 8.383/91 também extinguiu a cobrança de imposto de renda sobre o lucro líquido, tanto das empresas nacionais quanto das estrangeiras, mas beneficiava diretamente estas últimas, uma vez que diminuía o custo de seus reinvestimentos de lucro<sup>14</sup>.

Outro complexo de medidas que procurava satisfazer as novas necessidades da empresa multinacional era referente aos empréstimos externos. Se antes os empréstimos externos de filiais sediadas no Brasil estavam condicionados quase exclusivamente a uma relação com os bancos comerciais internacionais, intercedida ou não por suas matrizes, nesse momento, com a internacionalização financeira definida pelo centro capitalista, multiplicou as fontes de empréstimos, sobretudo aqueles referentes à desintermediação financeira, como recursos de bancos de investimento e títulos securitizados. Assim, o governo Collor teria como missão criar novos canais financeiros internos que permitissem agilizar a captação desses novos recursos. Para tanto, foi instituída a emissão de títulos por instituições financeiras brasileiras

nos mercados financeiros internacionais para repasse de recursos externos aos tomadores privados internos como *commercial papers*, bônus e *notes*<sup>15</sup>. Como forma de a empresa privada conceder garantia para a tomada desses recursos, foram também instituídas operações de securitização de exportações e emissão de títulos conversíveis em ações, que possibilitavam a obtenção de condições mais favoráveis de custo e de prazo para o endividamento externo<sup>16</sup>. Por último, permitiu-se que as instituições bancárias brasileiras ofertassem às empresas não-financeiras operações de *hedge* no exterior, com o objetivo de proteger seus empréstimos externos de eventuais oscilações de juros internacionais, taxa de câmbio e variações nos preços das mercadorias, sendo isento o imposto de renda para o pagamento dessa proteção<sup>17</sup>.

Ao lado dos empréstimos externos, a gestão Marcílio Marques Moreira também intensificou a liberalização ao investimento estrangeiro de portfólio, além de autorizar as operações de *hedges* nos mercados futuros e de opção. Criaram-se então novos canais para a realização desses investimentos estrangeiros<sup>18</sup>, por sinal com legislação bem extensa, mas que, na essência, tinha a mesma missão das outras, isto é, ajustar os canais financeiros internos ao novo padrão de acumulação capitalista seguindo as orientações neoliberais das instituições multilaterais. No caso dos *Fundos de Privatização*<sup>19</sup>, em especial, temos que compreender que, por trás da criação desse novo dispositivo financeiro, estava uma estratégia maior de oferecer a preços convidativos vários ativos de empresas estatais para o capital privado, particularmente para as empresas estrangeiras que tinham maiores condições de alavancagens financeiras<sup>20</sup>.

As reformas eram uma incorporação do diagnóstico feito pelo FMI desde a época do ajuste recessivo e do Consenso de Washington, que se resumiam a uma crítica frontal à intervenção estatal nos setores produtivos conforme o processo de industrialização pesada. Nessa perspectiva de abertura externa e de desregulamentação financeira é que o governo Collor permitiria o acesso dos investimentos estrangeiros

ao setor público, que agora se mostrava ineficiente e anacrônico ao olhar da empresa multinacional e as burguesias internas. A evolução das medidas para impulsionar a desestatização da economia seria esta:

1. Autorização para a participação do capital internacional em 40% do capital votante em ações de empresas a serem privatizadas<sup>21</sup>;
2. Instituição do direito de conversão de investimento de créditos externos correspondentes a dívidas de entidades do setor público federal – o prazo mínimo de permanência no país aos recursos convertidos seria de 12 anos, contados a partir da data de realização do investimento<sup>22</sup>;
3. Aceleração da ação privatizante nos governos posteriores – no âmbito do *Plano Nacional de Desestatização* –, privilegiando o acesso do capital internacional, visto que os canais e as facilidades para as empresas multinacionais adquirirem empresas públicas no país se ampliaram consideravelmente<sup>23</sup>.

Precisamos lembrar, ademais, que algumas medidas instituídas anteriormente já teriam antecipado em alguns pontos a desregulamentação do marco regulatório destinado a disciplinar a empresa estrangeira em termos setoriais e regionais. Foi esse o caso da abertura comercial para modernização tecnológica do parque produtivo e da isenção de controles tributários, cambiais e administrativos nas *Zonas de Processamento de Exportações (ZPE)*<sup>24</sup>. Não obstante, foi de fato durante o governo Collor que o restante de todas as áreas e setores que eram protegidos da concorrência estrangeira começaram a ser liberalizados. Iniciando pela questão tecnológica, como vimos no item anterior, o governo Geisel havia desenvolvido certo arcabouço institucional, na tentativa de regular a importação de *know-how* e ao mesmo tempo disciplinar seus pagamentos à origem por meio do INPI (Instituto Nacional da Propriedade Industrial, criado no

governo Geisel). Aqui, impôs-se a flexibilização, ou mesmo a desarticulação completa de todos esses mecanismos. A principal medida que pôs fim à capacidade discricionária de o poder estatal emitir averbação para controle de transferência e pagamento de tecnologia foi o Ato Normativo nº 22 do INPI de 22/02/1991. A partir dele, estabeleceram-se regras menos rígidas para a aprovação de acordos de transferência de tecnologia e licenciamento de marcas e patentes. Revogou-se também o Ato Normativo nº 15/75, que limitava o pagamento de *royalties* da filial estrangeira às suas matrizes. Também extinguiu-se uma série de outros Atos Normativos de função similar, que, em síntese, tiravam a faculdade do INPI de facilitar o acesso da empresa nacional à tecnologia estrangeira e de limitar as remessas de *royalties* da empresa multinacional. O INPI, daqui em diante, apenas prescreveria o cumprimento das normas em vigor, sem impor, por critérios disciplinares, a averbação para uma ou outra transferência e remessa pelo pagamento de tecnologia<sup>25</sup>.

No que tange ao setor de informática, a Lei nº 8.248 de 23/10/1991 extinguiu a reserva de mercado para as empresas nacionais, começando a valer a partir de outubro de 1992. Em síntese, o desdobramento desse dispositivo em futuros instrumentos institucionais significou a flexibilização da proteção a essa indústria nacional, cujas atividades ficariam desprovidas de qualquer regulação na fabricação, desenvolvimento e comercialização de seus bens e serviços. Como reflexo dessa lei, o complexo eletrônico passaria por amplas transformações, tentando adaptar-se ou mesmo sujeitar-se a um processo desnacionalizante, ao não contar mais com as proteções não-tarifárias e com as alíquotas do imposto de importação<sup>26</sup>.

A política de liberalização setorial iniciada na época do Collor foi mantida pelo Governo Itamar Franco, com a extinção de proteções não-tarifárias para vários setores industriais que antes eram considerados estratégicos, aprofundada no primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso, com as privatizações<sup>27</sup>, e desenvolvida com as reformas de crescente conversibilidade

na conta capital estabelecidas pelo governo Luís Inácio Lula da Silva<sup>28</sup>. Os efeitos dessas políticas que dizem respeito ao propósito de integrar o espaço econômico interno às novas necessidades do padrão de acumulação capitalista podem ser medidos pelo reingresso de capitais internacionais que ocorreria já no início dos anos 1990. Como podemos observar na tabela, o saldo total entre o ingresso e as saídas de capitais internacionais de um valor negativo de US\$ 3.748 milhões em 1990 passou para US\$ 5.445 milhões em 1992, chegando a US\$ 13.137 milhões em 1995. Há nesses fluxos, contudo, um aspecto qualitativo para entendermos a inserção do país nesta nova fase de internacionalização. No período inicial, mais propriamente durante o governo Collor, embora fosse instituída uma liberalização regulatória ao capital internacional em suas várias modalidades, o IDE em específico teve um comportamento cauteloso, o que não aconteceu com os empréstimos externos.

Nesses anos iniciais de liberalização, os empréstimos a partir de papéis securitizados foram aqueles que dominaram os ingressos de capitais internacionais, dos quais, aliás, as filiais participaram ativamente, endividando-se externamente por meio de emissão de *commercial papers*.

Os IDEs não vieram imediatamente em resposta a essas mudanças do marco regulatório da época de Collor, porque foi preciso solidificar os mecanismos da estabilidade macroeconômica do país, para que só a partir de um contexto inflacionário minimamente sob controle, mediante as políticas econômicas implementadas pelo Plano Real, eles se sentissem seguros para ingressar. A desregulamentação setorial promovida pelo Plano Real também foi crucial para a volta desses recursos, visto que tais medidas seriam compatíveis com as exigências da nova fase de internacionalização. Dentre elas, estava a expansão dos investimentos externos em setores de serviços, pois eles apresentavam uma

Fluxos Líquidos de Capitais Internacionais para o Brasil no Início da Liberalização						
(US\$ Milhões, em preços correntes)						
	1990	1991	1992	1993	1994	1995
IDE Líquido <sup>(a)</sup>	628	608	1.405	613	1.888	3.928
Investimentos em Portfólio <sup>(b)</sup>	104	578	1.704	6.650	7.280	2.294
Financiamentos <sup>(c)</sup>	-3.512	-4.076	-3.425	-2.908	-1.907	-2.198
Organismos Multilaterais	-397	-305	-636	-699	-668	-128
Agências Governamentais	-2.813	-2.466	-1.658	-1.122	-691	-1.640
Fornecedores/Compradores	-302	-1.305	-1.131	-1.087	-548	-430
Empréstimos	-968	2.368	5.761	5.865	3.712	9.113
Bancos Comerciais	-1.524	-1.270	-388	-1.629	-900	-30
Intercompanhias	88	131	481	577	178	731
Instrumentos securitizados	468	3.507	5.668	6.917	4.434	8.412
Bônus	-156	1.030	780	101	-280	1.190
Commercial papers	631	1.817	1.009	-82	-605	-162
Notes	-	383	3.873	6.283	5.180	6.689
Papéis de exportação	-	278	10	619	143	349
Outros	-7	-1	-4	-4	-4	346
<b>Saldo Total</b>	<b>-3.748</b>	<b>-522</b>	<b>5.445</b>	<b>10.220</b>	<b>10.973</b>	<b>13.137</b>

Observações e Fontes:

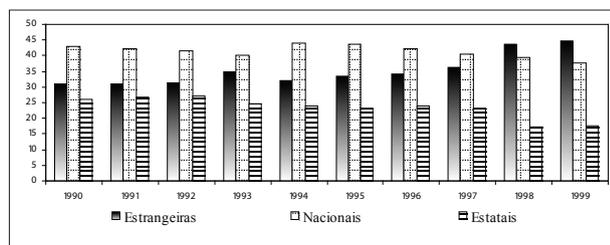
<sup>(a)</sup> Compostos por moeda, mercadorias e conversões da dívida externa, sem os reinvestimentos de lucro. Estes dados foram extraídos do Anexo 1 e de LAPLANE e SARTI (1997);

<sup>(b)</sup> Ingresso menos os retornos. Dados de MARGARIDO (1997), até o restante da tabela;

<sup>(c)</sup> Este tipo exclui financiamentos brasileiros. Para este e os capitais internacionais na forma de empréstimos foram calculados a partir dos valores de ingressos brutos menos as amortizações (exceto os refinanciamentos).

expectativa de valorização bem maior que os setores de manufaturados. Os impactos que o ingresso desse novo tipo de IDE provocaria ao país, podem ser observados no aumento dos níveis de internacionalização da economia brasileira determinada pelas desnacionalizações e privatizações, ao compararmos as participações relativas das filiais estrangeiras com as empresas privadas nacionais e as empresas estatais segundo o gráfico:

**Gráfico 1.** Participação por origem de capital na economia brasileira  
(Porcentagem das empresas no total das vendas das 500 maiores da economia brasileira – US\$ milhões, em preços correntes)



Fonte: Maiores e Melhores, Revista Exame, vários números.

Em suma, os IDEs que ingressaram a partir deste período de análise e que se avolumaram, sobretudo, durante o governo Fernando Henrique e atualmente no governo Lula, constituíram-se em termos quantitativos numa massa de recursos externos jamais vista na história econômica brasileira<sup>29</sup>. Porém, em termos qualitativos, mostraram-se bem diferentes das outras décadas, uma vez que foram compostos por capitais heterogêneos que não necessariamente viriam majoritariamente para criar capacidade produtiva nova (*greenfield*). Os investimentos apresentaram perfis diferenciados da época da internacionalização dos mercados internos desde os anos 1950, uma vez que foram gestados no âmbito da mundialização financeira, a fim de satisfazerem as novas necessidades de acumulação que o centro de comando financeiro exigia. A imposição do padrão de acumulação aos países subdesenvolvidos nasceu pela pressão direta dos órgãos multilaterais e das economias hegemônicas sobre as periféricas, a fim de que estas adequassem sua política econômica à nova

fase de internacionalização da empresa multinacional. Ademais, tinham na mão como principal trunfo o enfraquecimento do aparelho desenvolvimentista diante da crise da dívida externa. Por meio de tal ambiente, procuramos mostrar como o controle institucional ao capital internacional se enfraqueceu até chegar ao ponto de praticamente ser anulada sua capacidade regulatória, à medida que a liberalização avançava por todas as esferas da economia brasileira.

### Considerações finais

A despeito de o neoliberalismo ser um fenômeno delimitado a partir dos anos 1990 no Brasil, o que esse artigo buscou identificar é que, no que tange a regulamentação ao capital internacional, esse período marca tanto uma ruptura quanto uma continuidade no processo mais geral brasileiro de dependência externa e subdesenvolvimento. É ruptura porque de fato foi nesse momento que se internalizou no país um vasto leque de reformas liberalizantes desenhadas para toda a América Latina. Ruptura também, visto que esse novo ciclo de internacionalização se articulou de forma inédita à mundialização financeira onde até mesmo o processo de industrialização periférica, que era tão caro ao desenvolvimento capitalista latino-americano, em especial o brasileiro, foi metamorfoseado de modo a enfraquecer-se mediante as novas necessidades de reprodução ampliada do capital. Não será por outro motivo que se iniciariam amplas reformas institucionais que garantiriam a livre mobilidade do capital internacional na economia brasileira, a partir do governo Collor e depois dele.

Mas também esse processo liberalizante ecoa por uma continuidade inscrita nas sucessivas formas de acesso que o capital internacional teve no Brasil desde o início da industrialização pesada no governo Kubitschek, passando pela ditadura militar e pelos anos de estagnação na década de 1980. A forma como se deu a industrialização pesada no Brasil exigiu um regime institucional subordinado aos interesses da empresa multinacional para

garantir sua valorização em escala global já naquela época. Depois, a necessidade das filiais estrangeiras se integrarem ao financiamento internacional, no final dos anos 1960, exigiu novas reformas liberais conduzidas pelos governos ditatoriais, de forma a integrar o sistema financeiro brasileiro ao euromercado. O desfecho desse processo se deu a partir do início dos anos 1980 com a crise da dívida, em que à custa do endividamento público, da desestruturação das empresas estatais e do aumento da exploração da classe trabalhadora, impôs-se um ajuste recessivo onde as medidas liberalizantes que ficariam famosas pelo Consenso de Washington em 1989, já estavam todas colocadas nos relatórios do FMI, como forma de enquadrar as economias latino-americanas à reciclagem da dívida, salvando assim a banca internacional das moratórias dos países endividados.

Partindo dessas determinações mais profundas da nossa formação econômica é que esse trabalho buscou minimamente contribuir ao entendimento do marco liberalizante ao capital internacional, cujas implicações internas significam uma subordinação estrutural da economia brasileira à mundialização financeira, em que a política econômica tornou-se refém até os dias de hoje da crescente necessidade de garantir canais para a mobilidade dos fluxos de capitais. Longe de esse processo ter sido rompido, ele passou por sucessivos estágios de maturação e continua praticamente intacto atualmente garantindo cada vez mais elevados níveis de mobilidade ao capital. Essa rota neoliberal, portanto, sepulta qualquer horizonte de reformas civilizacionais por dentro da ordem capitalista que favoreça a maioria da sociedade, uma vez que o sentido de sua existência é cumprir permanentemente os preceitos de valorização global que o capital exige.

### Referências bibliográficas

- APPY, B. et. al. Política financeira. In: Iesp-Fundap. *Limites do liberalismo* (1990-1992). São Paulo, 1994.
- BATISTA, P. N. *O consenso de Washington: visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. São Paulo, PEDEX, 1994. (Caderno Dívida Externa, n. 6).
- BATISTA JÚNIOR, P. N. RANGEL, A. S. *A renegociação da dívida externa brasileira e o Plano Brady: avaliação de alguns dos principais resultados*. São Paulo, PEDEX, 1994. (Caderno Dívida Externa, n. 7).
- BELLUZZO, L. G. M.; ALMEIDA, J. S. *Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- BRENNER, R. *O boom e a bolha: os Estados Unidos na economia mundial*. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- CAMPOS, F. A. *A arte da conquista: o capital internacional no desenvolvimento capitalista brasileiro (1951-1992)*. 2009. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.
- CARNEIRO, R. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Unesp: IE-Unicamp, 2002.
- \_\_\_\_\_. (Org.). *A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula*. São Paulo: Unesp, 2006.
- CARVALHO, C. E. “O fracasso do Plano Collor: erros de execução ou concepção?” *Revista Economia, Anpec*, v.4, n. 2, jul./dez. 2003.
- CELLI JÚNIOR, U. “Acordos de investimentos e políticas industriais”. *Revista Jurídica Fadisima*, Santa Maria, v.1, n.1, 2006.
- COUTINHO, L. G. A terceira revolução industrial e tecnológica; as grandes tendências de mudanças. *Economia e Sociedade*, Campinas, n.1, ago. 1992.

COUTINHO, L. G.; FERRAZ, J. C. *Estudo da competitividade da indústria brasileira*. Campinas: Papyrus: Ed. Unicamp, 1994.

FERRER, A. Subdesenvolvimento, dependência e integração: os dilemas da relação Argentina-Brasil. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, n. 64, 1999.

FILGUEIRAS, L. *A história do plano real*. 3. ed. São Paulo: Boitempo, 2006.

\_\_\_\_\_. O Neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In: BASUALDO, E. M.; ARCEO, E. *Neoliberalismo y sectores dominantes: tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: Clacso, 2006.

FILGUEIRAS, L.; GONÇALVES, R. *A economia política do governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FILGUEIRAS, L.; PINHEIRO, B. Empresas estrangeiras e vulnerabilidade externa da economia brasileira In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 13., 2008, João Pessoa. *Anais...* João Pessoa, 2008.

GARCIA, R.; ROSELINO, J. E. Avaliação crítica dos resultados da Lei da Informática e seus reflexos sobre o complexo eletrônico. ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 7., 2002, Curitiba. *Anais...* Curitiba, 2002.

GUIMARÃES, F. S. *A rodada Uruguai do Gatt (1986-1994) e a política externa brasileira: acordos assimétricos, coerção e coalizões*. 2005. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

GUIMARÃES NETO, S. P. *Quinhentos anos de periferia*. Porto Alegre: Ed. UFRGS: Contraponto, 1999.

HENRIQUE, W. *O Capitalismo selvagem: um estudo sobre desigualdade no Brasil*. 1999. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 1999.

LAPLANE, M. F.; SARTI, F. Investimento direto estrangeiro e a retomada do crescimento sustentado nos anos 90. *Economia e Sociedade*. Campinas, n. 8, p. 143-181, dez. 1997.

\_\_\_\_\_. *O investimento direto estrangeiro e o impacto no balanço comercial nos anos 90*. Campinas: IE-UNICAMP, 1998. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. Prometeu acorrentado: o Brasil na indústria mundial no início do século XXI. In: CARNEIRO, R. (Org.) *A Supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula*. São Paulo: UNESP, 2006.

LIMA, M. C. *O estado e as políticas de ajuste na América Latina dos anos 1990: as abordagens do Consenso de Washington, da crise fiscal, do neo-estruturalismo*. Recife: CFCH-UFPE, 2008. Disponível em: <http://bitly.com/Wuve3g>. Acesso em: 6 de nov. 2012.

MARÇAL, L. *A Renegociação da dívida externa brasileira nos moldes do Plano Brady*. Campinas: 2000. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2000.

MARGARIDO, S. P. *Fluxos de capitais para a economia brasileira na primeira metade da década de 90: construção de novos vínculos financeiros externos e emergência de novos riscos*. Campinas: 1997. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 1997.

MENEZES, R. G. *A Política externa brasileira sob o signo do neoliberalismo: diplomacia comercial, Mercosul e dubiedades*. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto

de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

MEYER, A. *Os Limites internos do ingresso de capitais externos no Brasil no início da década dos 90*. São Paulo: DIESP/FUNDAP, fev. 1994. (Texto para Discussão, n. 15).

MOREIRA, M. M. Estrangeiros em uma economia aberta: impactos recentes sobre a produtividade, a concentração e o comércio exterior. In: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M. (Org.) *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999b.

\_\_\_\_\_. A indústria brasileira nos anos 90: o que já se pode dizer. In: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M. (Org.) *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999a.

NASCIMENTO, R. S. S. *A abertura da economia brasileira no governo Collor*. 2003. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2003.

PORTELLA FILHO, P. Plano Brady: da retórica à realidade. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 24, n.1, jan./abr. 1994.

RUBBI, C. *O fluxo de capitais no Brasil: aspectos legais e suas consequências em termos de investimento estrangeiro*. Florianópolis: UFSC, 2005. Mimeo.

SAMPAIO JÚNIOR, P. S. A. *Padrão de reciclagem da dívida externa e política econômica do Brasil em 1983 e 1984*. 1988. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1988.

SARTI, F. *A Internacionalização comercial e produtiva no Mercosul nos anos 90*. Campinas: 2001. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

TAVARES, M. C.; BELLUZZO, L. G. M. Uma reflexão sobre a natureza da inflação contemporânea. In: REGO, J. M. (Org.) *Inflação inercial, teorias sobre inflação e Plano Cruzado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

THORSTENSEN, V. *OMC – Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova Rodada de Negociações Multilaterais*. 2. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

ULHÔA, W. Estratégias competitivas no Brasil e abertura comercial na década de 90. *Revista do Centro de Ensino Superior de Catalão*, v.1, n.8, 2003a.

\_\_\_\_\_. *Abertura comercial e exportações das macro-regiões brasileiras nos anos 90*. 2003. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003b

VALLS, L. Histórico da rodada Uruguai do Gatt. *Estudos em Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, v.1, n.3, jul./dez. 1997.

WILLIAMSON, J. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington: Institute for International Economics, 1990.

## Notas

- <sup>1</sup> Esse trabalho se constitui como uma parte modificada do capítulo 3 de nossa tese (CAMPOS, 2009), cuja pesquisa foi financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).
- <sup>2</sup> Segundo Rubbi (2005) os principais instrumentos de controle dos países subdesenvolvidos a serem atacados na Rodada Uruguai, principalmente pelos EUA e Japão, eram os seguintes: 1) exigência de componentes nacionais na produção de determinados produtos oriundos de empresa multinacional; 2) exigência de equilíbrio comercial, isto é, importar de forma compatível com

as exportações; 3) reserva de mercado para firmas nacionais em detrimento da alocação mundializada da empresa internacional; 4) destinação específica para as exportações; 5) controle ao balanço de pagamentos, sobretudo às remessas de lucros e outras transferências externas; 6) políticas disciplinadoras de transferência de tecnologia; 7) exigência de licenciamento; 8) necessidade de participação do capital nacional em determinados empreendimentos.

<sup>3</sup> Segundo Batista (1994, p. 5), “em novembro de 1989, reuniram-se na capital dos Estados Unidos funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados – FMI, Banco Mundial e BID – especializados em assuntos latino-americanos. O objetivo do encontro [...] era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. Para relatar a experiência de seus países também estiveram presentes diversos economistas latino-americanos. Às conclusões dessa reunião é que se daria, subsequentemente, a denominação informal de ‘Consenso de Washington’. A fonte do documento oficial é Williamson (1990). A crítica sistemática a esse artigo poder ser encontrada em Lima (2008).

<sup>4</sup> A dimensão dessa ruptura no processo de política externa do cone-sul, sobretudo para Argentina e Brasil, Aldo Ferrer (1999, p. 7), colocou nos seguintes termos: “os acordos Alfonsín-Sarney revelam que, na época, os governos compartilhavam um projeto de relacionamento com a ordem mundial e uma interpretação das tendências da ordem global. Os documentos e declarações de fundação revelam, de fato, que os governos estavam preocupados com a dimensão de seus problemas internos e que julgavam necessário modificar o estilo de relação com o resto do mundo para resolvê-los. A dívida, a vulnerabilidade externa e a gravitação das condicionalidades impostas pelos credores

eram, entre outros, problemas frente aos quais a posição negociadora podia se fortalecer com a ação conjunta. Não pretendiam isolar-se do mundo nem ignorar as restrições existentes, mas defender melhor, juntos, os interesses de cada parte. Tratava-se, definitivamente, de definir uma estratégia de ajuste e crescimento alternativa ao Consenso de Washington. Isso implicava não somente a convergência da política externa mas, ao mesmo tempo, um estilo de divisão internacional do trabalho no interior do espaço comum. Daí a estratégia de integração industrial dos setores líderes, dentro da qual o protocolo referente a bens de capital foi a iniciativa mais eloquente. A estratégia foi radicalmente modificada pelos presidentes Menem e Collor. A partir da Ata de Buenos Aires (julho de 1989), a integração setorial intra-industrial foi substituída pela liberalização linear e automática do intercâmbio. O mercado assumiu, então, a condução do processo e a política desapareceu praticamente do mapa”. Para maiores detalhes sobre esse tema ver Guimarães Neto (1999), Menezes (2006) e Sarti (2001).

<sup>5</sup> As adversas condições econômicas que permearam toda a década de 1980 foram gestadas por um ajuste recessivo imposto pelo FMI que, segundo Sampaio Júnior (1988), forçou o país a praticar uma política fiscal de cortes de investimento e salários no setor público; redução dos salários reais por meio de modificações via leis de reajuste; políticas cambiais voltadas para desvalorização da moeda nacional, aumento de juros e contração creditícia. Os efeitos imediatos desse conjunto de política econômica foram a contração do PIB, a diminuição dos investimentos e a queda da renda per capita, sem necessariamente gerar uma contração efetiva nos níveis elevados de inflação. A observação estatística dessa crise, principalmente os dados referentes ao PIB, taxa de salários reais, a formação bruta de capital fixo e a produção industrial. Sobre a análise de todo

o processo de estagflação ver Belluzzo e Almeida (2002) e Carneiro (2002) A questão inflacionária sob um enfoque estrutural está esboçada em Tavares e Belluzzo (1986). Por último, os impactos sociais desse processo recessivo podem ser conferidos em Henrique (1999).

- <sup>6</sup> Para o entendimento da política macroeconômica do período e sua relação com o fluxo de capitais estrangeiros ver Appy (1994), Belluzzo e Almeida (2002), Carvalho (2003), Margarido (1997), Meyer (1994) e Nascimento (2003).
- <sup>7</sup> De acordo com as fontes obtidas a partir da pesquisa institucional de Nascimento (2003), dentre as várias medidas de abertura comercial, ele destaca as seguintes: 1) eliminação dos controles quantitativos das importações com similar nacional, revogando-se o chamado Anexo C, o qual barrava a importação de 1.300 produtos; 2) redução paulatina da alíquota nominal de importação – e para os bens de capital sem produção interna foi instituída a alíquota zero; 3) extinção de reserva de mercado para importação de produtos de informática; 4) redução para o quantum adicional de fretes marítimos e de tarifas portuárias; 5) além da diminuição gradual de todas as barreiras tarifárias e não-tarifárias para os países que faziam parte do Tratado de Assunção (1991). Embora a política comercial fosse bem expressiva nesta fase inicial de abertura, seus efeitos só seriam sentidos com maior intensidade na segunda metade dos anos 90. Não obstante, houve já nesse momento um aumento significativo da taxa de crescimento das importações, cuja média chegou a quase 10% para o período de 1990 e 1993, enquanto a taxa de crescimento das exportações foi de apenas 3,3%. Mesmo assim, o volume de exportações se manteve num patamar maior que o de importações, proporcionando para o mesmo período superávits comerciais médios da ordem de US\$ 12,4 bilhões. Os impactos foram modestos na estrutura produtiva interna, porém, o aumento do coeficiente de penetração das importações (importação/produção) já apresentava um padrão de expansão que iria permanecer inalterado até o final da década. Para o total industrial, o coeficiente de penetração de importações saiu de um patamar de 4,3% em 1989 para 7,4% em 1992, chegando em 1998 ao percentual de 20,3%. Para o setor de bens de capital tal coeficiente teve maior crescimento, visto que foi de 11,9; 26,8 e 100,3%, respectivamente. Os dados desta nota foram incorporados a partir da análise de Ulhôa (2003a). Para maiores esclarecimentos sobre os impactos do processo de abertura comercial nessa fase ver Coutinho e Ferraz (1994), Laplane e Sarti (1998), Moreira (1999a), Moreira, (1999b) e Ulhôa (2003b).
- <sup>8</sup> A centralização cambial instituída pelo Governo Sarney se deu pela Resolução 1.564 do Bacen de 16/01/1989, sendo revogada no governo Collor pelos seguintes instrumentos: Comunicado 2.099 do BACEN de 14/5/1990 e Carta-Circular 2.105 do BACEN de 27/7/1990.
- <sup>9</sup> Carta-Circular 2.161 do Bacen de 18/4/1991.
- <sup>10</sup> Carta-Circular 2.198 do Bacen de 15/8/1991.
- <sup>11</sup> Decreto nº 368 de 16/12/1991.
- <sup>12</sup> Artigo 50 da Lei nº 8.383 de 30/12/1991.
- <sup>13</sup> Carta-Circular 2.266 do Bacen de 13/3/1992.
- <sup>14</sup> Outras medidas editadas posteriormente ao governo Collor aprofundaram o caráter liberalizante da redução de impostos sobre as remessas de lucro e dividendos, tais como: a) a Instrução Normativa nº 12 da Secretaria da Receita Federal de 17/11/1992 que estabeleceu diretrizes para determinação do imposto sobre a renda devida por investidores

estrangeiros nos reinvestimentos de lucros; b) a Lei nº 8.685 de 20/7/1993, que revogou o art.45 da L4.131/62; a L8.981 modificada pelo DL 862/69, que previa os rendimentos oriundos da exploração de películas cinematográficas; c) a Lei nº 8.981 de 20/1/1995, que previa que os residentes ou domiciliados no exterior estivessem sujeitos às mesmas normas de tributação pelo imposto de renda previstas para os residentes ou domiciliados no país; d) por fim, a Lei nº 9.249 de 26/12/1995, que extinguiu o imposto de renda sobre as remessas de lucro e dividendos de empresas estrangeiras no país, a não ser para ganhos de renda fixa e de capital, sobre cujos rendimentos incidiria uma alíquota de 15%.

- <sup>15</sup> Resolução nº 1.734 de 31/07/1990 e Resolução nº 1.853 de 31/07/1991.
- <sup>16</sup> Resolução nº 1.834 do Conselho Monetário Nacional de 26/06/1991, Circular 2.199 do Bacen de 16/07/1992 e Carta-Circular 2.324 do Bacen da mesma data.
- <sup>17</sup> Resolução nº 1.921 de 30/04/1992 e Resolução nº 2.012 de 30/07/1993. Interpretação baseada inteiramente em Margarido, op. cit., 1997.
- <sup>18</sup> Entre os quais, destacamos os seguintes: 1) Fundos de Privatização – Capital Estrangeiro; 2) Carteiras de Investidores Institucionais; 3) Depository Receipts; 4) Fundos de Renda Fixa – Capital Estrangeiro.
- <sup>19</sup> Instrução nº 142 do Bacen de 16/04/1991.
- <sup>20</sup> Não foi por outro motivo que o Programa Nacional de Desestatização (PND), segundo o seu artigo 1º (Lei nº 8.031 de 14/04/1990), apresentava em seus objetivos uma influência direta dos receituários liberais impostos externamente: “I – reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público; II – contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público; III – permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada; IV – contribuir para modernização do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia; V – permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais; VI – contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa”
- <sup>21</sup> Nos governos posteriores ao de Collor, esse limite seria abolido (Artigo 13 da Lei 8.031), permitindo ao capital internacional adquirir até 100% de ações do capital votante (Decreto nº 724 de 19/1/1993 e Decreto nº 1.204 de 27/7/1994).
- <sup>22</sup> Resolução nº 1.810 do Bacen de 27/3/1991, sendo revogada pela Resolução nº 1.894 do Bacen de 09/01/1992, que diminuiu o prazo de 12 para 6 anos de permanência dos recursos convertidos no país. Esta, por sua vez, foi revogada pela Carta-Circular 2.905 do Bacen de 24/3/2000, que eliminava definitivamente a exigência de prazos mínimos de permanência no país dos recursos oriundos de conversão de operações de crédito externo em investimento ou de títulos permutáveis lançados no exterior em ações.
- <sup>23</sup> Além da diminuição e extinção dos prazos de permanência do capital convertido em ações de empresas estatais foram instituídas novas medidas que procuravam impor maior velocidade ao processo de privatização,

tais como a criação do Conselho Nacional de Desestatização por meio do Decreto nº 1.204 de 27/7/1994, a Circular 2.832 do Bacen de 24/8/1998 e a Carta-Circular 2.810 do Bacen de 24/4/1998.

- <sup>24</sup> O Decreto-lei nº 2.433 de 19/5/1988 priorizaria por meio de instrumentos financeiros relativos à política industrial a modernização tecnológica, tentando impor uma tendência de abertura comercial e uma forma de incentivar o aumento da produtividade do parque produtivo, ao passo que o Decreto-lei nº 2.452 de 29/7/1988 garantia que as empresas estabelecidas em ZPEs ficariam livres do imposto de renda para todas as suas remessas ao exterior, dos impostos de importação, Finsocial, IOF e imposto cambial. Além disso, seriam liberadas do licenciamento de importação e de qualquer outro expediente cambial, a não ser para normas de cunho sanitário, de segurança nacional, de meio ambiente e as da Lei de Informática.
- <sup>25</sup> Outras medidas ampliaram e aprofundaram o caráter liberalizante da legislação destinada a disciplinar a transferência de tecnologia, tais como: 1) a Carta-Circular n.º 2.282 de 02/06/1992, que divulgaria novas condições para registro de investimentos estrangeiros mediante conferência de direito sobre patentes ou marcas, a título de integralização de capitais; 2) a Resolução 35 do INPI de 26/06/1992, que passou a admitir o exame e o registro de acordos de *franchising*; 3) a Instrução Normativa 120 do INPI de 17/12/1993, que simplificou o registro de contratos de licenciamento e transferência de tecnologia, de *franchising*, de assistência científica e técnica; 4) a Lei nº 9.279 de 14/05/1996, que flexibilizou o poder discricionário do INPI tal como tinha sido constituído no Art. 2 da L5.648/70, sobretudo no que diz respeito à concessão de patentes e outras disposições.
- <sup>26</sup> Uma interpretação dos efeitos dessa legislação que extinguiu a reserva de mercado para o setor de informática poder ser conferida em Garcia e Roselino (2002). Vale lembrar, de forma complementar, que a desregulamentação setorial no governo Collor não ficou restrita apenas à questão da informática, pois o Decreto nº 0-007 de 15/04/1991 acabou também com a reserva de mercado ao capital nacional no setor de engenharia, cuja principal atividade protegida era a prestação de serviços de consultoria técnica aos órgãos de Administração Federal.
- <sup>27</sup> A partir do Plano Real em 1994, como forma de permitir uma ampliação ao acesso do capital internacional às novas áreas da economia brasileira, foram adotados para vários setores produtivos e financeiros instrumentos que procuravam impor isonomia entre o capital nacional e as empresas multinacionais. Por meio de emendas constitucionais de 1995 e outros dispositivos, o governo FHC eliminou os últimos entraves que ainda restavam ao livre trânsito do capital internacional à economia brasileira. Dentre eles, destacamos os seguintes: 1) dissolveu-se o monopólio de exploração direta, pelos Estados, da distribuição de gás canalizado (a Emenda Constitucional nº 5 de 18/08/1995 que altera o art. 25 da Constituição de 1988); 2) extinguiu-se o conceito de “empresas brasileiras de capital nacional” que lhes dava certas vantagens definidas pela Constituição de 1988 em relação à empresa estrangeira. O princípio de igualdade permitiria ao capital internacional usufruir dos contratos de concessão pública nos mesmos termos da empresa privada brasileira. Por meio da Emenda Constitucional nº 6 de 18/08/1995, alteraram-se os arts. 170 e 171, resgatando o princípio de isonomia do art. 5º da própria Constituição de 1988, ou mesmo o art. 2º da L4131/62. Além desses novos instrumentos, a Lei nº 9.249 de 26/12/1995 ampliou o princípio de isonomia ao alterar a legislação do imposto

de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido. “O ganho de capital auferido por residente ou domiciliado no exterior será apurado e tributado de acordo com as regras aplicáveis às empresas de capital nacional” (art. 18); 3) aboliu-se o monopólio dos armadores nacionais, constituído desde o século XIX, no que se refere ao transporte de carga em cabotagem e à navegação interior, permitindo o ingresso, nessas atividades, de embarcações estrangeiras (a Emenda Constitucional nº 7 de 18/08/1995 alterou o art. 178 da Constituição de 1988); 4) eliminaram-se os dispositivos que reservavam às operadoras de telefonia, telégrafo e comunicações o controle estatal, sendo permitidas as concessões de tais setores para as empresas privadas, inclusive estrangeiras (a Emenda Constitucional nº 8 de 18/08/1995 alterou o art. 21 da Constituição de 1988); 5) flexibilizou-se o monopólio estatal do petróleo, ao conceder o fim da exigência de que as autorizações ou concessões de pesquisa e de lavra de minérios e gás natural fossem apenas outorgadas às “empresas brasileiras de capital nacional” (Emenda Constitucional nº 6 de 18/08/1995). Além disso, abriu-se a possibilidade para que o setor privado, inclusive estrangeiro, fosse contratado para fazer o refino de petróleo nacional e/ou importado, comercialização de seus produtos e derivados básicos e o seu transporte. Essas flexibilizações foram feitas por meio da Emenda Constitucional nº 9 de 18/08/1995, que dava nova redação ao art. 177 da Constituição de 1988, reservando a exclusividade à União, na contratação de empresas privadas para a realização das atividades monopolizadas do setor petrolífero. A regulação de tais contratações e a forma de administração do monopólio seriam elementos confiados à legislação ordinária (tal como a Lei nº 9.478 de 06/08/1997); 6)- por fim, abriu-se para os investimentos estrangeiros a participação acionária nos setores financeiros nacionais, até mesmo para aquisição do seu controle

(Exposição de Motivos nº 311 do Ministério da Fazenda de 23/08/1995 do Ministério da Fazenda apud Margarido, 1997). Para uma análise do Plano Real ver Filgueiras (2006).

- <sup>28</sup> Para maiores detalhes sobre a política econômica do governo Lula ver Carneiro (2006) e Filgueiras e Gonçalves (2007). O modelo neoliberal, analisado de uma forma articulada e complexamente determinada por frações de classes de Collor a Lula, pode ser visto em Filgueiras (2006).
- <sup>29</sup> Sobre o papel recente do IDE na economia brasileira ver Filgueiras e Pinheiro (2008) e Laplane e Sarti (2006).

#### **Fábio Antonio de Campos**

\* Professor do Instituto de Economia da Unicamp.

## ARTIGO

## Neoliberalismo: apontamentos histórico-econômicos e acirramento de sua implementação no governo FHC

Carlos Henrique Lopes Rodrigues\*

**Resumo:** O objetivo deste trabalho é fazer um resgate do processo histórico-econômico que propiciou a implementação do neoliberalismo e a introdução da cartilha neoliberal, conhecida como Consenso de Washington. Essa política econômica permitiu um aumento do nível de exploração dos países da América Latina, os quais passaram a remunerar de maneira mais significativa o capital financeiro mundial – quando o setor produtivo apresentava uma tendência à diminuição da taxa de lucro nos grandes centros capitalistas – através do recrudescimento da dívida pública, fruto da financeirização e retomada da hegemonia estadunidense. Entendemos que o acirramento da implementação da política neoliberal deu-se no Brasil no primeiro mandato do governo FHC, para tanto, analisaremos a Retomada da Hegemonia dos Estados Unidos, a Globalização e Financeirização, os Pressupostos do Neoliberalismo, o Consenso de Washington, a Renegociação da Dívida Externa, o Plano Real, a Fragilização das Contas Nacionais e as Privatizações.

**Palavras-chave:** Consenso de Washington, Neoliberalismo, Privatizações, Financeirização.

**Abstract:** The objective of this article is to make a rescue of the historical-economic process which prompted implementation of neoliberalism and the introduction of neoliberal primer, known as the Washington Consensus. This economic policy allowed an increase in the level of exploitation of the countries of Latin America, that began to pay more significantly the global financial capital – when the productive sector had a tendency of decrease of the rate of profit in large capitalist centres – through the increase of public debt, as a result of financialisation and resumption of American hegemony. We believe that the fiercer neoliberal policy implementation came to Brazil in Fernando Henrique Cardoso's first government mandate, for both, we will look at resumption of United States Hegemony, Globalisation and Financialisation, the Assumptions of Neoliberalism, the Washington Consensus, the Renegotiation of External Debt, the Real Plan, the Weakening of National Accounts and the Privatizations.

**Keywords:** Washington Consensus, Neoliberalism, Privatizations, Financialisation.

## Introdução

A política neoliberal iniciou-se oficialmente no Brasil com a eleição de Fernando Collor de Mello, a partir de 1990, tendo continuidade com os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso e do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Contudo, o objetivo deste artigo é analisar o contexto histórico-econômico do neoliberalismo e o período do primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, por entendermos que este promoveu o acirramento da política neoliberal no Brasil e o presidente Lula deu continuidade à mesma. Ainda quando Ministro da Fazenda FHC renegociou a dívida externa brasileira, conseguindo total apoio da comunidade financeira internacional para sua eleição e a implantação do Plano Real.

O Brasil sempre foi um país integrado à economia mundial, desde a época da chegada dos portugueses à Colônia e antes da implantação do neoliberalismo, com os militares, através principalmente do endividamento externo, pois na década de 70, dado o afluxo de dinheiro no mercado financeiro, fruto dos petrodólares, o governo incentivava as empresas nacionais e estrangeiras a capitanearem recursos no exterior. Devido à crise estrutural do capital que ocorreu na primeira metade da década de 70, esses juros eram baixos, porém flexíveis. Quando os Estados Unidos em fins da década de 70 e início da década de 80 resolvem aumentar a taxa de juros, os países da América Latina veem suas dívidas aumentarem sobremaneira e alguns decretam a moratória, como é o caso do México, em setembro de 1982 e outros, como o Brasil, decidem pagar os juros da dívida. Desta forma, na década de 1980 o Brasil foi exportador líquido de capitais, pagando os juros abusivos da dívida externa através de superávits elevados em sua balança comercial.

Beneficiado pelo retorno de capitais financeiros no início da década de 90, dado que os Estados Unidos baixaram suas taxas de juros, torna-se necessária uma estabilidade macroeconômica para esses recursos instalarem-se nos países periféricos, agora denominados

“em desenvolvimento”, com maior segurança. O Plano Real garante esta estabilidade e o pagamento dos juros das dívidas através de elevados superávits primários, isso faz com que nossa dívida pública aumente significativamente no período e o pagamento dos juros dessa dívida passe a ser o maior gasto do governo brasileiro, em detrimento de investimentos internos por parte do Estado que garantam o aumento da capacidade produtiva da nação, da diminuição do nível real de salário e da redução de postos e trabalho.

As privatizações fazem parte das metas do Consenso de Washington, pois permite que essas empresas lucrativas e monopolistas passem para as mãos do grande capital superacumulado e o dinheiro arrecadado pelo Estado – pouco, pois o valor dessas empresas é subfaturado e o governo financia uma parte de sua aquisição através de bancos de fomento – sirva de garantia ao pagamento da dívida pública.

## Contextualização Histórica

O Brasil sempre foi um país integrado à economia internacional, desde a época de sua colonização, manteve uma relação de complementaridade com a Metrópole, sendo esta, de acordo com Caio Prado Júnior o “Sentido da Colonização”, contribuindo no que Marx denominou de “acumulação primitiva de capital”.

Apesar do discurso oficial de que com a implantação do neoliberalismo o Brasil tornou-se mais atuante no cenário internacional, isso apenas se justifica se considerarmos o Brasil enquanto país remunerador do capital financeiro dentro do processo de reprodução ampliada do capital.

A ditadura militar havia sido implantada para impedir um projeto de desenvolvimento propriamente nacional, mesmo que nos marcos do modo de produção capitalista, mas nem isso é permitido a um país periférico, pois compromete a acumulação de capital nos países centrais do capitalismo. Temos como exemplo, a Lei de Remessas de Lucros, que, conforme Gennari (1999, p. 30),

[...] o governo brasileiro, ao promulgar a Lei 4131<sup>1</sup>, tocou num aspecto central do imperialismo daquele período, qual seja, impediu que a mais-valia criada na esfera nacional (de país receptor de investimentos diretos) retornasse para a origem, rompendo assim o próprio ciclo internacional do capital.

Contudo, após o Golpe Militar, em 1964, esta Lei é modificada, permitindo mais liberdade ao envio de remessas de lucro ao exterior, numa situação de crise estrutural do capital, aliada ao Estado do Bem-Estar Social em certas regiões do Globo, o que possibilita capitanear recursos sobranes no mercado internacional para levar adiante os Planos Nacionais de Desenvolvimento dos governos militares.

Quando os militares, após o Golpe chegaram ao poder, a dívida externa brasileira era de 2,5 bilhões, e em 1985, passou para mais de 100 bilhões de dólares. Segundo Francisco de Oliveira (1995, p. 24-25),

[...] a verdade é que foi a ditadura que começou o processo de dilapidação do Estado brasileiro, que prosseguiu sem interrupções no mandato ‘democrático’ de José Sarney. Essa dilapidação propiciou o clima para que a ideologia neoliberal, então já avassaladora nos países desenvolvidos, encontrasse terreno fértil para uma pregação anti-social. Aqui no Brasil não apenas pelos reclamos anties-tatais (na verdade anti-sociais) da grande burguesia, mas, sobretudo pelos reclamos do povão, para o qual o arremedo de social-democracia ou do Estado de bem-estar, ainda que de cabeça para baixo, tinha falhado completamente.

Em setembro de 1982, com o pedido de moratória do governo mexicano, que não conseguiu continuar pagando o serviço da dívida externa, os bancos privados reagiram inviabilizando os créditos novos para os países devedores, estes agora foram para regiões onde a

segurança fosse maior, apesar das taxas de juros serem menores. Nessas condições, o FMI vai atuar nos países devedores da América Latina no sentido de garantir que estes honrem seus compromissos com os credores internacionais.

Com isso, o FMI aplicou seu receituário e no caso do Brasil este deveria obter divisas através do saldo de sua balança comercial, promovendo a desvalorização cambial, contenção das importações, incentivos às exportações e depreciação do salário do trabalhador.

Em 1989, quando Fernando Collor de Mello, com o discurso e um comprometimento com a política neoliberal derrota Luiz Inácio Lula da Silva, cujo discurso, pelo menos naquele momento, era contrário à implementação da política neoliberal, esboçada no Consenso de Washington, inicia-se, a implementação do neoliberalismo no Brasil.

Após o impeachment de Fernando Collor, seu vice Itamar Franco assume a presidência e Fernando Henrique Cardoso, que sempre teve a disposição de ser candidato à presidência da República é chamado por Itamar Franco para ser o novo Ministro da Fazenda, deixando o cargo de Ministro das Relações Exteriores e, nesse processo, há o acirramento da introdução do neoliberalismo no Brasil.

### **Retomada da Hegemonia dos Estados Unidos**

No fim da Segunda Guerra Mundial, tornou-se necessária a criação de um novo Sistema Monetário Internacional, que significa, segundo Gonçalves (1998, p. 271), “o conjunto de regras e convenções que governam as relações financeiras entre os países”. Porque o uso de um instrumento monetário aceitável como meio de pagamento e como unidade de conta para os participantes das transações internacionais é um pré-requisito para o desenvolvimento do comércio internacional. O Sistema Monetário Internacional requer a existência de regras claras, aceitas por todos os países que dele participam (Gonçalves, 1998).

Em 1944, os delegados de 45 países não-comunistas participam de uma conferência

em Bretton Woods com o propósito de reformar o Sistema Monetário Internacional, agora não sob a liderança da Grã-Bretanha e sim dos Estados Unidos. De acordo com Moffitt (1984, p. 20),

o principal objetivo dos acordos de Bretton Woods era proporcionar um clima monetário estável a fim de facilitar uma retomada do comércio internacional. Havia a intenção de estabelecer novas regras de comércio, com as quais os países comerciantes pudessem conviver e confiar a uma nova agência internacional a autoridade de fazê-las cumprir.

A solução de Bretton Woods para a desordem monetária era um meio termo entre a adoção de um padrão completo de papel-moeda e um retorno ao padrão-ouro. Os Estados Unidos, que saem da II Guerra Mundial com 75% de todo estoque mundial de ouro compromete-se a trocar saldos em dólares no exterior por ouro, ao preço de US\$35,00 a onça<sup>2</sup>.

As regras básicas para a política cambial do período Bretton Woods estavam centradas em critérios associados à atuação do FMI, que se responsabiliza em garantir o fechamento do Balanço de pagamentos dos países e o controle sobre a variação cambial dos mesmos; do BIRD que tinha o papel de conseguir o dinheiro necessário à Europa para os projetos essenciais de sua reconstrução e do Gatt, cujo objetivo era garantir o liberalismo econômico.

As exportações de capital através do Banco Mundial, logo se mostraram insuficientes para satisfazer às enormes necessidades européias de investimento. O governo dos Estados Unidos, Truman, apresentou o Plano Marshall, em junho de 1947, como essencial para evitar a dominação socialista na Europa.

Outra forma que os Estados Unidos encontraram para expandir sua moeda foi aumentar suas divisas líquidas com o resto do mundo. Os Estados Unidos mantendo déficits frequentes estimulariam a economia mundial; contudo, já em 1960, o montante de ouro do sistema estadunidense era

menor que a quantidade de dólares no exterior. Segundo Moffitt (1986, p. 29),

durante a campanha presidencial de 1960 houve uma explosão na especulação do preço do ouro, quando circularam rumores de que o crescente desequilíbrio entre dólares e ouro forçaria os Estados Unidos a suspender a venda de ouro. Em outubro, o preço do ouro estava acima de US\$ 40 a onça.

No decorrer dos anos 60, os estoques estadunidenses de ouro continuaram a minguar enquanto aumentavam as reservas em dólar no exterior. Para Moffitt (1986, p. 29), “[...] a raiz do problema estava nos volumosos e crescentes déficits americanos e na Guerra do Vietnã”. Com relação aos déficits, os Estados Unidos perderam o controle sobre seu balanço de pagamentos, além disso a Alemanha e o Japão reemergiram como grandes competidores financeiro e industrial, respectivamente.

Em 1971 o governo estadunidense Nixon rompe com o padrão ouro-dólar, descomprometendo-se em trocar os dólares por ouro mundo afora e os Bancos Centrais que detinham grandes reservas de dólares decidem não se desfazer dessa moeda sob pena de ter uma desvalorização significativa da mesma e, conseqüentemente, de suas reservas.

Quando acontece o primeiro choque do petróleo, em 1973, quem se beneficia, além dos países produtores de petróleo, organizados através da OPEP, são os Estados Unidos. De acordo com Beaud (1991, p. 334),

os industriais americanos têm interesse no aumento do preço do petróleo, dado que: de fato, eles se abastecem, em 80%, em bruto americano, a três dólares por barril, ao passo que os europeus e os japoneses se abastecem, em 100%, em bruto comprado a dois dólares o barril; acrescentando-se à desvalorização do dólar, a elevação do preço do petróleo mundial contribui também para

melhorar a situação dos industriais americanos em relação a seus concorrentes da Europa e do Japão.

Com isso, verifica-se que o aumento do preço do petróleo fortalece os Estados Unidos em relação a seus principais concorrentes capitalistas. Mas, principalmente, ele aumenta consideravelmente as receitas de exportação dos países produtores de petróleo. De acordo com Harvey (2004, p. 58),

o conluio (hoje documentado) entre a administração Nixon e os sauditas e iranianos para elevar loucamente em 1973 os preços do petróleo prejudicou muito mais as economias européias e japonesa do que os Estados Unidos (que na época não dependiam muito das reservas do Oriente Médio). Os bancos norte-americanos (em vez do FMI, que era o agente preferido das outras potências capitalistas) obtiveram o privilégio monopolista de reciclar petrodólares na economia mundial, trazendo de volta para casa o mercado do eurodólar.

Na década de 1970, para os Estados Unidos reafirmarem sua hegemonia econômica, foi necessário enquadrar tanto o Japão quanto a Alemanha. “Àquela altura, os interesses em jogo eram tão visivelmente contraditórios que as tendências mundiais eram policêntricas e parecia impossível aos Estados Unidos conseguir reafirmar sua hegemonia, embora continuasse a ser potência dominante” (Tavares, 1997, p. 30).

Os desdobramentos da política econômica interna e externa dos Estados Unidos a partir de 1979 foram no sentido de reverter estas tendências e retomar o controle financeiro internacional através da chamada diplomacia do dólar forte. Para tanto, há uma elevação da taxas de juros estadunidense – o que vai gerar a crise da dívida externa dos países periféricos na década de 1980 –, com essa política do presidente do FED, Volcker, no governo Reagan, os Estados Unidos voltam a ser o centro

financeiro mundial e conseguem, a um baixo custo, dada a valorização de sua moeda e com financiamento do mundo todo, modernizar seu parque industrial.

No acirramento da competição entre os países desenvolvidos, os Estados Unidos dispõem de uma vantagem, que é o fato de sua moeda ser a moeda do mundo, dessa forma, todo comerciante e todo especulador estadunidenses dispõem de meios de compra no mundo inteiro. De acordo com Tavares (1997, p. 35),

ao manter uma política monetária dura e forçar uma sobrevalorização do dólar, o FED retomou na prática o controle dos seus próprios bancos e do resto do sistema bancário privado internacional e articulou em seu proveito o interesse dos demais bancos [...]. A partir daí o sistema de crédito interbancário orientou-se decisivamente para os Estados Unidos e o sistema bancário passou a ficar sob o controle da política monetária do FED, que dita as regras do jogo. As flutuações da taxa de juros e de câmbio ficaram novamente amarradas ao dólar, e através delas o movimento da liquidez internacional foi posta a serviço da política fiscal estadunidense. A partir do início dos anos 80, todos os grandes bancos internacionais estão em Nova Iorque, não apenas sob a proteção do FED, mas também financiando o déficit fiscal norte-americano.

### **Globalização e Financeirização**

Após a Segunda Grande Guerra Mundial, acirrou-se o processo de internacionalização do capital, os Estados Unidos expandiram seus investimentos em outras regiões do Globo, de maneira significativa, como, por exemplo, para a reconstrução de uma parte da Europa e do Japão, devastados pela Guerra.

A internacionalização se tornará mais intensa e generalizada, ou propriamente mundial, com o fim da Guerra Fria, a desagregação do

bloco soviético e as mudanças de políticas econômicas nas nações de regimes socialistas. De acordo com Ianni (1996, p. 46):

[...] o que parecia ser uma espécie de virtualidade do capitalismo como modo de produção mundial, tornou-se cada vez mais uma realidade do século XX; e adquiriu ainda maior vigência e abrangência depois da Segunda Guerra Mundial. Sob certos aspectos, a Guerra Fria, nos anos 1946-84, foi uma espécie de desenvolvimento intensivo e exclusivo do capitalismo pelo mundo. Com a nova divisão internacional do trabalho, a flexibilização dos processos produtivos e outras manifestações do capitalismo em escala mundial, as empresas, corporações e conglomerados transnacionais adquirem premência sobre as economias nacionais. Elas se constituem nos agentes e produtos da internacionalização do capital. Tanto é assim que as transnacionais redesenham o mapa do mundo, em termos geoeconômicos e geopolíticos muitas vezes bem diferentes daqueles que haviam sido desenhados pelos mais fortes Estados nacionais. O que já vinha se esboçando no passado, com a emergência dos monopólios, trustes e cartéis, intensifica-se e generaliza-se com as transnacionais que passam a predominar desde o fim da Segunda Guerra Mundial; inicialmente à sombra da Guerra Fria e, em seguida, à sombra da ‘nova ordem econômica mundial’.

Nesse processo, com a evolução tecnológica ocorrida na década de 1960, principalmente a microeletrônica, há um desenvolvimento significativo das especulações mundo afora, com facilidades do especulador poder exercer seu poder de rentista. Para Chesnais (1992, p. 2),

[...] nas vésperas do século XXI, a economia mundial, efetivamente, carrega a marca cada vez mais nítida de um

capitalismo predominantemente rentista e parasitário, cujo funcionamento parece estar subordinado, de modo crescente, às necessidades próprias das novas formas de centralização do capital-dinheiro, em particular os fundos mútuos de investimentos e de pensão. O poder, se não a própria existência, deste capital-dinheiro – que frustrou a esperança de Keynes de estar caminhando para ‘uma eutanásia progressiva’ do capital rentista e de ‘seu poder opressor’ –, é sustentado pelas instituições financeiras internacionais e pelos Estados mais poderosos do planeta a qualquer que seja o custo [...].

Com a tendência à diminuição da taxa de lucro evidenciada no início da década de 1970, aliada às novas tecnologias, há um recrudescimento do capital financeiro, como mecanismo de compensar essa queda da taxa de lucro no setor produtivo e a possibilidade de ganhos ampliados do capital acumulado durante os “trinta anos gloriosos” (Chesnais, 1992, p. 2). Nesse processo, a introdução da política neoliberal era imprescindível para esse capital.

### **Neoliberalismo: Ideologia e Pressupostos**

O atual estágio de desenvolvimento capitalista, foi defendido por Hayek, que em 1944 escreveu o livro *O Caminho da Servidão*. Nesta obra, encontram-se muitas das diretrizes gerais da ideologia que hoje é designada como neoliberalismo.

Em 1947, Hayek se une a partidários de sua teoria, também contrários ao Estado de bem-estar e ao New Deal, e fundam a sociedade de *Mont Pèlerin*, com o propósito de “combater o Keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, livre de regras para o futuro” (Anderson, 1995, p. 10).

Contrário ao intervencionismo e ao socialismo e defendendo o neoliberalismo, argumenta Hayek (1987, p. 27), que “o neoliberalismo preconiza o respeito ao homem individual, ou

seja, a aceitação de seus gostos, de suas opiniões, a liberdade, a independência”.

Com a crise estrutural do capital no início da década de 1970, a primeira desde a II Guerra Mundial “a golpear simultaneamente todas as grande potências imperialistas” (Mandel, 1990, p. 9), as ideias neoliberais começam a ganhar força. De acordo com Anderson (1995, p. 10),

as raízes da crise, afirmavam Hayek e seus companheiros, estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais. Esses dois processos destruíam os níveis necessários de lucro das empresas e desencadeavam processos inflacionários que não podiam deixar de terminar numa crise generalizada das economias de mercado.

Assim, as conquistas da classe trabalhadora, no período pós-Segunda Guerra Mundial, que ficou conhecido como Estado do bem-estar social, deveriam ser destruídas para facilitar a reprodução ampliada do capital.

Mais uma vez, o trabalhador é tido como culpado por uma crise que é inerente ao próprio modo de produção capitalista e, nesse sentido, o Estado deveria acabar com o poder dos sindicatos e deixar a livre lei de mercado regular o salário dos trabalhadores.

O ponto de partida para a implementação da política neoliberal foi a depressão econômica da década de 1970, este período marca uma inflexão da política econômica em nível mundial, Segundo Miglioli (1999, p. 44):

o cenário ideológico foi formado pelo avanço das doutrinas liberais entre os teóricos da economia e da política – muitos dos quais eram ou passaram a ser assessores governamentais – e atingiu a

grande imprensa do mundo capitalista. Esse avanço começou com uma discussão sobre política econômica. O uso dos costumeiros instrumentos para sair da crise não estava dando certo e isso foi interpretado pelos economistas das correntes liberais como sendo a comprovação do esgotamento das propostas intervencionistas Keynesianas que até então constituíam a base da política econômica dos governos capitalistas; consequentemente, propunham uma nova política de caráter liberal.

### **O Consenso de Washington e sua Implementação**

Em novembro de 1989, reuniram-se em Washington funcionários do governo estadunidense e dos organismos financeiros ali sediados como FMI e BIRD, onde foi feito um balanço da política neoliberal nos países da América Latina que já o haviam implementado e uma discussão para implementar essa política no Brasil e Peru (Batista, 1994). É de autoria do economista John Williamson o termo “Consenso de Washington”. Para Williamson, que participou dessa reunião (Caros Amigos, 1998, p. 14),

[...] o termo ‘consenso’ pode parecer muito forte, mas significa, pelo menos, um alto grau de convergência entre os economistas americanos e os da América Latina, e também entre os políticos, pelo menos nos aspectos macroeconômicos. E ‘Washington’ é mais que um lugar, são instituições: o governo dos Estados Unidos (Executivo e a parte do Congresso interessada na América Latina), o Banco Mundial e as agências do governo.

A competência do Estado foi significativamente questionada e passou-se a admitir a falência do mesmo, visto como incapaz de formular políticas macroeconômicas, consequentemente, seria necessário transferir essa

grande responsabilidade a organismos internacionais, tais como o FMI e o Banco Mundial (Batista, 1994).

Após a primeira crise do petróleo em 1973, os países da América Latina foram “eleitos” como os responsáveis para “reciclar” os “petrodólares”, como havia uma crise de superacumulação em nível mundial, as taxas de lucros estavam declinantes e, conseqüentemente, as taxas de juros. Os banqueiros então estavam emprestando dinheiro a juros baixo, mas flexível – juros que podem variar e que só são fixados depois do empréstimo realizado.

A ditadura militar dos países da América Latina havia sido implantada para impedir um projeto de desenvolvimento propriamente nacional, assentado na soberania e voltado para as necessidades de sua população, nesse sentido, havia total confiança do grande capital nesse regime.

O regime militar quando instaurado no Brasil a partir de um Golpe em 1964, financiou-se através do endividamento externo, deixando o Brasil ainda mais dependente da política imperialista promovida pelos Estados Unidos.

A decisão, estadunidense, mesmo antes da primeira crise do petróleo de desvincular o dólar do ouro e de deixar flutuar sua moeda já denotava a tendência da superpotência, responsável pela estabilidade da ordem econômica.

O aumento da taxa de juros relativa à dívida em dólares aconteceu entre 1979 e 1981, com a desvinculação do dólar ao ouro, os Estados Unidos afirmavam a prevalência dos interesses nacionais sobre o Globo. Com isso, os Estados Unidos elevaram extraordinariamente as taxas de juros sobre o dólar, assim os países da América Latina viram suas dívidas crescerem abruptamente. De acordo com Arruda (1999, p. 20),

A taxa média, em torno de 6,25%, subiu nesses dois anos até alcançar 24% ao ano. Foi uma decisão completamente unilateral do governo dos Estados Unidos, que queria cobrir os déficit do país atraindo dólares. Acontece que a moeda

norte-americana é também moeda internacional. Isso, somado à fuga de divisas de volta para os Estados Unidos, acabou de finalizar a crise do endividamento externo do terceiro mundo.

A partir de 1980, devido principalmente a elevação da taxa de juros estadunidense e o significativo aumento da dívida externa, os países latino-americanos passaram a mandar mais capital para fora do que o capital de fora que entrava, de acordo com Batista (1994, p. 23), “entre 1982 e 1991, US\$195 bilhões de dólares, quase o dobro, em valores atualizados, do que os Estados Unidos concederam, como doação, à Europa Ocidental entre 1948 e 1952, sob o Plano Marshall”.

Para adquirir as divisas necessárias ao serviço da dívida externa, os países da América Latina após a interrupção dos empréstimos estrangeiros e a moratória mexicana em setembro de 1982, para pagar os juros da dívida externa buscavam nos saldos de suas balanças comerciais os recursos necessários ao pagamento dessa dívida, deixando em segundo plano uma política econômica voltado aos interesses nacionais, como geração de emprego, desenvolvimento industrial, crescimento econômico, entre outras.

Após retomar sua hegemonia, os Estados Unidos adotam uma política econômica de diminuição das taxas de juros internas, de acordo com Tavares (1997, p. 61),

quando os Estados Unidos baixaram unilateralmente a taxa de juros de 20% para 4,5% no mercado monetário de Nova Iorque, verifica-se uma aceleração do crescimento e da globalização dos mercados futuros de juros e câmbio, com a saída de fundos de pensão norte-americanos em busca dos chamados ‘mercados emergentes’ da Ásia e América-Latina.

Agora os países da América Latina têm que se ajustar para receber esses capitais financeiros

e remunerá-los; para tanto, propõe-se a renegociação da dívida externa, sua substituição pelo Plano Brady, secretário do Tesouro dos Estados Unidos, em fins de 1988.

Acompanhada a renegociação da dívida externa, vem a imposição do Consenso de Washington, que abrange as seguintes dez áreas, segundo Batista (1994, p. 26): “1) disciplina fiscal; 2) priorização dos gastos públicos; 3) reforma tributária; 4) liberalização financeira; 5) regime cambial; 6) liberalização comercial; 7) investimento direto estrangeiro, 8) privatização; 9) desregulação; e 10) propriedade intelectual.”

### **A Renegociação da Dívida Externa e o Plano Real**

Ainda enquanto Ministro da Fazenda, FHC é responsável pela conclusão da renegociação da dívida externa brasileira, iniciada no governo Collor e intitulada Plano Brady, com esta renegociação o Brasil ficou obrigado a oferecer garantias financiadas de 2 formas: “pela contratação de novos empréstimos, e, sobretudo, pela imobilização de parte das reservas do Banco Central” (Batista Júnior; Rangel, 1994, p. 16), diferenciando-se, segundo Batista Júnior e Rangel (1994, p. 21), das renegociações do México, Venezuela e Argentina, em que: “grande parte das garantias foi financiada com recursos de fontes oficiais (FMI, Banco Mundial e outras)”, desta forma, estes últimos com um custo menor; além de atender aos interesses dos credores internacionais ao acabar com a moratória parcial que havia desde 1989. Com essa renegociação Fernando Henrique demonstra para a comunidade internacional que podia confiar nele e apoiá-lo na disputa presidencial<sup>3</sup>.

Em 1994, o então Ministro da Fazenda anuncia um Plano de Estabilização Monetária, conhecido como Plano Real que, além de lhe servir de cabo eleitoral, é uma exigência internacional, pautada no Consenso de Washington, dado que o afluxo de capital financeiro que começara a emergir principalmente na década de

90 exigia, para continuar seu movimento para os países periféricos, de uma desregulamentação financeira e uma estabilidade econômica.

O Plano Real implementado ainda quando Fernando Henrique era Ministro da Fazenda cumpria algumas diretrizes preconizadas pelo Consenso de Washington, dando continuidade à política neoliberal já iniciada pelo governo de Fernando Collor de Mello.

Fernando Henrique Cardoso faz do Plano Real seu principal cabo eleitoral e, após sua divulgação, contou com o total apoio do Fundo Monetário Internacional:

O FMI, por seu diretor-gerente Michel Camdessus, aceitou as promessas mais facilmente mensuráveis, como a de que o déficit operacional (incluídos os juros das dívidas interna e externa) será zero em 1994 e haverá um superávit primário (sem os juros) da ordem de 4% do Produto Interno Bruto, e aceitou também a retórica da equipe econômica, no sentido de que a introdução da URV será capaz de eliminar a indexação “*backward-looking*”, ou seja, a que leva em conta a inflação passada (Editorial, *Folha de S. Paulo*, 17/03/94).

Um plano de estabilização macroeconômico era condição *sine qua non* para a elevação de entrada de capitais no mercado financeiro, principalmente para aquisição da dívida pública que seria, agora, a grande responsável por fechar o Balanço de Pagamentos dos países tidos como emergentes, isto é, não será mais necessário manter um saldo significativo da Balança Comercial, pois a entrada de recursos via conta de capital será a responsável por equalizar o Balanço.

Contrariamente a década de 1980, onde o governo promovia uma política econômica de desvalorização cambial para incentivar as exportações em detrimento das importações, agora os países periféricos podem, inclusive, ter um déficit em sua Balança Comercial, devido a uma valorização da moeda e abertura

comercial, que suas contas serão fechadas, é claro, à custa de um endividamento crescente.

O Plano Real foi um programa de estabilização apresentado ao país em 7 de dezembro de 1993, sendo que seu sustentáculo teórico residia nos estudos de Pêrsio Arida e André Lara Resende, eles propunham que se fizesse uma reforma monetária capaz de retirar o componente inercial da inflação, sem controle de preços como havia ocorrido anteriormente com o Plano Cruzado.

Na tentativa de conter a memória inflacionária, o Plano Real foi implementado em 3 fases, a saber: em primeiro lugar, o governo adotou um Programa de Ação Imediata, o PAI, que foi um mecanismo de equilíbrio orçamentário, pois o governo, com o fim da inflação, teria dificuldades em fechar suas contas e criou o FSE (Fundo Social de Emergência) e a IPMF (Imposto Sobre Movimentação Financeira), sendo o FSE o responsável justamente de tirar recursos da área social, garantido pela constituição de 1988, para o governo manejar da maneira que quiser<sup>4</sup>. A segunda fase consistiria na criação de um mecanismo original de transição, um índice único e obrigatório de indexação que restituiria a função de unidade de conta da moeda, assim criou-se a URV. A terceira fase seria responsável pela restauração das duas outras funções da moeda, ou seja, a de servir como meio de troca e reserva de valor, assim ocorreria a transformação da URV em Real.

### Contas Nacionais

O aumento considerável das reservas brasileiras, em função da política econômica do governo Collor a partir de 1992, atraindo o capital especulativo, ajudou na implementação do Plano Real, pois possibilitou ao governo, ao mesmo tempo poder ter um déficit na Balança Comercial, devido a política deliberada de abertura comercial e valorização da moeda e, mesmo assim, aumentar suas reservas cambiais, o que permitiu, devido a grande entrada de recursos na Conta de Capital, fechar seu Balanço de Pagamentos.

### Reservas em Moeda Estrangeira no Banco Central do Brasil (Conceito Caixa em US\$ milhões)

1990	9.973
1991	9.406
1992	23.754
1993	32.211
1994	38.806
1995	51.840
1996	60.110
1997	52.173

Fonte: Gonçalves e Pomar, (2000, p. 44)

O governo, para manter a estabilidade do plano, adota uma taxa de juros elevada para atrair o capital especulativo, pois com a adoção da banda assimétrica, cujo valor de um real não poderia exceder o valor de um dólar, necessita intervir no mercado, ofertando dólares, sempre que há a possibilidade de desvalorização do real.

O governo promove um aumento considerável da dívida mobiliária brasileira, em função da excessiva emissão de títulos e a extraordinária taxa de juros, como forma de atrair o capital financeiro internacional. Conforme a tabela abaixo, temos a evolução da dívida pública interna.

### Evolução da Dívida Pública Interna (US\$ bilhões)

1994	61,8
1995	108,5
1996	176,2
1997	255,5
1998	330,0

Fonte: Arruda (1999, p. 64).

Cabe-nos ressaltar que, ao mesmo tempo em que o pagamento com juros da dívida interna torna-se o maior gasto do governo, para remunerar o capital especulativo que goza de total liberdade, esta dívida aumenta significativamente. No primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, o Brasil pagou mais de US\$ 210 bilhões em juros da dívida interna.

Além do endividamento público, há também o endividamento externo, porque o governo também é obrigado a contrair empréstimos

através de pacotes do FMI, principalmente quando há algum abalo na Bolsa de Valores dos países ditos “emergentes” e o investidor financeiro ameaça sair desse mercado. Conforme a tabela abaixo, constatamos a evolução da dívida externa.

<b>Dívida Externa (US\$ milhões)</b>	
<b>Ano</b>	<b>Total da Dívida</b>
1994	148.295
1995	159.256
1996	179.935
1997	199.998
1998	234.694

Fonte: Gonçalves e Pomar (2000, p. 40).

Apesar desse aumento considerável da dívida externa, o governo brasileiro honrou o pagamento dos juros e amortizações da dívida. Segundo Gonçalves e Pomar (2000, p. 22), “[...] só durante o primeiro mandato de Fernando Henrique (1995-1998), desembolsamos cerca de 128 bilhões de dólares a título de juros e amortização”.

Com a introdução do Plano Real, houve uma armadilha para o crescimento econômico, pois quando a economia cresce, crescem ainda mais os déficits comercial e de transações correntes. Conforme a tabela abaixo, observamos a inflexão da balança comercial que começou a ocorrer em 1995, em função do Plano Real.

A balança de serviços tornou-se também bastante deficitária a partir de 1994, principalmente devido ao aumento dos lucros remetidos

para o exterior, aos juros pagos ao serviço da dívida e às viagens internacionais.

A soma dos crescentes resultados negativos da balança comercial e de serviços, ao mesmo tempo, levou a uma deterioração da conta de transações correntes, fragilizando o Brasil em suas relações externas. Conforme a tabela abaixo, temos:

<b>Transações Correntes (1994-1998) (US\$ bilhões)</b>	
1994	-1.689
1995	-18.086
1996	-23.138
1997	-30.916
1998	-33.610

Fonte: Filgueiras (2000, p. 159).

Como consequência da política econômica adotada pelo governo Fernando Henrique Cardoso temos, no período entre 1995 –1999, um déficit comercial acumulado de 24,7 bilhões de dólares. No caso da balança de serviços, o déficit acumulado entre 1995 e 1999 é de 122,7 bilhões de dólares.

### Privatizações

A política de privatização estava inserida nos pontos do Consenso de Washington, pois significava destinar ao capital privado empresas lucrativas a baixo custo, muitas vezes modernizadas<sup>5</sup>, com dinheiro oriundo do trabalho vivo e, além disso, financiada pelo próprio

<b>Balança Comercial (US\$ milhões)</b>			
<b>Ano</b>	<b>Exportações</b>	<b>Importações</b>	<b>Saldo</b>
1994	43.545	33.105	10.440
1995	46.506	49.664	-3.158
1996	47.747	53.301	-5.554
1997	52.990	61.347	-8.357
1998	51.120	57.594	-6.484

Fonte: Gonçalves e Pomar (2000, p. 43).

Estado com juros baixos, através de bancos de fomentos, como o BNDES.

A partir de 1990, mais precisamente no governo Fernando Henrique Cardoso, com a política neoliberal, há um distanciamento cada vez maior entre o BNDES e as finalidades que inspiraram sua criação. Assim, abandonado o propósito de fazer o Brasil crescer e se desenvolver com a atuação direta do Estado na economia, o BNDES passou a dar suporte e muitas vezes financiar a venda de empresas estatais para empresas estrangeiras.

No dia 24 de maio de 1997, o presidente FHC autorizou o BNDES a conceder empréstimos a grupos estrangeiros, revertendo o papel principal do banco que era o de criar condições de competição para grupos nacionais. Segundo Biondi (1999, p. 36), “na semana posterior a essa medida, um grupo norte-americano comprou um lote de um terço das ações da CEMIG por dois bilhões de reais, com metade desse valor financiado pelo BNDES”.

No processo de privatização, fusões e consolidação de empresas privadas, há a redução do número de empregados e da capacidade geradora de empregos. Além da diminuição do número de postos de trabalho, há a não incorporação, devido ao quadro de crescimento medíocre da economia brasileira de pessoas que ingressam no mercado de trabalho a cada ano. Com isso, de acordo com Mattoso (1999, p. 31),

os empregos formais foram dizimados e se expandiram de maneira inusitada e trágica o desemprego e a precarização das condições e relações de trabalho. Em contrapartida, as importações maciças favoreceram uma verdadeira exportação de empregos para os países que venderam produtos ao Brasil.

Constata-se, dessa forma, que a política de privatização do governo não passa de um entreguismo. Antes de efetuar-la, o governo aumenta as tarifas, enxuga o quadro de funcionários, moderniza as empresas para torná-las mais

atraentes aos investidores, ainda financia sua aquisição e aceita as chamadas “moedas podres” como parte do pagamento.

### **Considerações Finais**

Como resultado da implementação da política neoliberal na América Latina temos o aumento da pobreza relativa; baixo nível de geração de empregos; a desnacionalização da economia devido às privatizações; um acirramento da deterioração dos termos de intercâmbio no mercado internacional, fruto de uma desindustrialização da economia; baixo crescimento do PIB; um aumento absurdo da dívida pública, por privilegiar a remuneração do capital financeiro e voltar a política econômica para isso; e diminuição dos investimentos na economia interna para remunerar o capital especulativo, através de superávits primários elevados<sup>6</sup>.

Com a opção política adotada pelo governo Fernando Henrique Cardoso, constatamos que o Brasil encontra-se numa situação sem precedentes na história, os endividamentos, tanto interno quanto externo, estão sacrificando grande parte do orçamento da União para pagar os juros e amortizações dessas dívidas. As mazelas sociais nunca foram tão gritantes e a falta de perspectivas dos brasileiros é visível, por mais que a mídia tente esconder. Em contrapartida, o governo insiste em ir ao exterior dizer aos capitalistas estrangeiros que podem investir no Brasil, que as dívidas de curto prazo serão alongadas e o retorno de seus investimentos será garantido. Enquanto isso, os brasileiros ficam se sacrificando para pagar essas remunerações, através do baixo salário ou mesmo do desemprego e da desnacionalização das empresas estatais que foram concebidas com a contribuição de cada cidadão. Fernando Henrique Cardoso adotou uma política subserviente ao interesse internacional, aderindo ao neoliberalismo, balizado no Consenso de Washington, tornando o Brasil um país ainda mais subordinado a esses interesses, em que o único beneficiário é aquele país ou corporações que preconizaram tal política. Como disse

Chossudovsky (1999, p. 16), “FHC e Malan são funcionários do grande capital”.

Passamos a ser, com a implementação do neoliberalismo, um país cuja medida prioritária é o pagamento dos juros da dívida interna, ou seja, abrimos mão de uma política voltada aos interesses nacionais para remunerar o grande capital financeiro.

Com isso, acompanhamos uma evolução considerável na carga tributária brasileira regressiva, sem reflexo na melhoria dos serviços prestados pelo Estado, o crescimento do PIB no período foi medíocre e, mesmo pagando elevados montantes de juros da dívida interna, esta tem aumentado significativamente, como uma bola de neve, dada a necessidade cada vez maior do governo de incorrer nesse endividamento para pagar os próprios juros dessa dívida.

Nesse sentido a possibilidade de “reversão neocolonial” é evidente. Nas palavras de Sampaio Júnior (2007, p. 153),

[...] não parece exagero afirmar que há uma incompatibilidade incortonaível entre: a disciplina financeira e monetária exigida pela comunidade financeira internacional; a reprodução de mecanismos de mobilidade social que sejam capazes de dar um mínimo de legitimidade ao sistema político; e a recomposição de um esquema regional de poder que neutralize as poderosas tendências que levam ao fracionamento da nação.

### Referências Bibliográficas

- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. (Org). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- ARIDA, P. (Org). *Brasil, Argentina e Israel: inflação zero*. São Paulo: Paz e Terra, 1986.
- ARRUDA, A. *Dívida e(x)terna: para o capital, tudo; para o social, migalhas*. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.
- BATISTA JUNIOR, P.; RANGEL, A. A renegociação da dívida externa brasileira e o Plano Brady: avaliação de alguns dos principais resultados. São Paulo: Pedex, 1994. (Caderno Dívida Externa, n. 7).
- BATISTA, P. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas Latino-Americanos. São Paulo: Pedex, 1994. (Caderno Dívida Externa, n. 6).
- BEAUD, M. *História do capitalismo: de 1500 aos nossos dias*. 3. ed, São Paulo: Brasiliense, 1991.
- BIONDI, A. *O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.
- CHESNAIS, F. A globalização e o curso do capitalismo de fim-de-século. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 1, ago. 1992.
- CHOSSUDOVSKY, M. *A globalização da pobreza: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial*. São Paulo: Moderna, 1999.
- FILGUEIRAS, L. *História do plano real*. São Paulo: Boitempo, 2000.
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. 21 ed. São Paulo: Nacional, 1986.
- GENNARI, A. *Réquiem ao capitalismo nacional: lei de remessas de lucros no governo Goulart*. São Paulo: UNESP, 1999.
- GONÇALVES, R.; POMAR, V. *O Brasil endividado: como nossa dívida externa aumentou mais de 100 bilhões de dólares nos anos 90*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.
- GONÇALVES, R. *O abre-alas: a nova inserção do Brasil na economia mundial*. Rio de Janeiro: Relume-Damará, 1994.
- HARVEY, D. *O novo imperialismo*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

- HAYEK, F. *O caminho da servidão*. 2 ed. São Paulo: Globo, 1977.
- HOBBSBAWM, E. *Era dos extremos: o breve século XX – 1914-1991*. 2 ed. São Paulo: Cia. das Letras, 1995.
- IANNI, O. *A era do globalismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.
- LESSA, C.; ERAP, F. O insustentável abandono do longo prazo. In: MAGALHÃES, J. (Org.). *Vinte anos de política econômica*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.
- RESENDE, P. (Org.). *Desafios da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- MANDEL, Ernest. *A crise do capital: os fatos e sua interpretação marxista*. São Paulo: Ensaio; Campinas: Ed. UNICAMP, 1990.
- MARX, K. *O capital: crítica da economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1984. v.1.
- MARX, K.; ENGELS, F. *A ideologia Alemã*. 10 ed. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MATTOSO, J. *O Brasil desempregado: como foram destruídos mais de 3 milhões de empregos nos anos 90*. 2 ed, São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.
- MICHALET, C. *O capitalismo mundial*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- MIGLIOLI, J. Burguesia e liberalismo: política e economia nos anos recentes. *Revista Crítica Marxista*, São Paulo, n. 6, 1998.
- MOFFITT, M. *O dinheiro do mundo: de Bretton Woods à beira da falência*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- MONTEIRO, M. O custo dos planos econômicos. *Cadernos do Terceiro Mundo*, Rio de Janeiro, n. 178, p. 18-21, 1994.
- NETTO, José Paulo. Uma face contemporânea da barbárie. In: ENCONTRO INTERNACIONAL “CIVILIZAÇÃO OU BARBÁRIE”, 3., 2010. Serpa. *Anais...* Serpa, 2010.
- OLIVEIRA, F. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. 4. ed. Petrópolis: Vozes: CE-BRAP, 1981.
- OLIVEIRA, G. *Brasil Real, desafios da pós-estabilização na virada do milênio*. São Paulo: Mandarin, 1996.
- PRADO JÚNIOR, Caio. *A formação do Brasil contemporâneo*. 23. ed. São Paulo: Brasiliense, 1997.
- SAMPAIO JÚNIOR, P. A. Globalização e reversão neocolonial: o impasse brasileiro. In: \_\_\_\_\_. *Filosofia y teorías políticas entre la crítica y la utopia*. Buenos Aires: CLACSO, 2007.
- TAVARES, M.; FIORI, J. (Org.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.
- WACHTEL, H. *Os mandarins do dinheiro: as origens da nova ordem econômica supranacional*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.

#### Notas

- 1 A Lei 4131 se refere a Lei de Remessa de Lucros, aprovada pelo Congresso Nacional em setembro de 1962 e regulamentada no início de 1964, pelo governo João Goulart, esta Lei limitava a remessa de lucros para o exterior.
- 2 Uma onça de ouro equivale a 28 gramas.
- 3 Fernando Henrique Cardoso em seu discurso no Senado Federal, após a conclusão da renegociação da dívida externa declarou “que estava ‘extremamente feliz com o fim do problema da dívida externa’”. Admitiu

também que um dos condicionantes do FMI era a vinculação direta do real ao dólar norte-americano, além do receituário tradicional do Fundo: equilíbrio fiscal, austeridade monetária, superávit comercial e a agilização do programa de privatizações” (BATISTA JÚNIOR; RANGEL, 1994, p. 5).

<sup>4</sup> O FSE depois transfigurou-se no FEF (Fundo de Estabilidade Fiscal) e agora é conhecido como DRU (Desvinculação das Receitas da União), e é responsável pela maior parte do superávit primário brasileiro. “A principal consequência da DRU é o desvio regular de bilhões de reais da saúde, educação, previdência e assistência social, que são transferidos por meio do orçamento fiscal para os mercados financeiros. A DRU é a alquimia que transforma recursos pertencentes à seguridade social em receitas do orçamento fiscal” (SALVADOR, 2010, p. 369-370).

<sup>5</sup> Antes de promover as privatizações o governo brasileiro investiu nas empresas estatais sanando-as. Um exemplo dessa política é o caso do sistema Telebrás. Conforme Biondi (1999, p. 13), “[...] em 1996, o governo duplicou os investimentos nas teles, alcançando 7,5 bilhões de reais, chegou aos 8,5 bilhões de reais em 1997 e investiu mais 5 bilhões de reais no primeiro semestre de 1998, totalizando, portanto, 21 bilhões de reais de investimento em dois anos e meio”. Com esse investimento, já no primeiro semestre de 1997, o lucro da Telebrás foi de 1,8 bilhão de reais. Mesmo assim, o governo resolveu vender o sistema Telebrás, principalmente porque desde maio de 1998, os banqueiros e os investidores internacionais já estavam fugindo, cortando o crédito do Brasil e o real caminhava para a desvalorização. Segundo Biondi (1999, p. 11), “[...] quando as teles afinal foram vendidas por 22,2 bilhões de reais, os meios de comunicação trombetaram o tempo todo que o governo usara aquela ‘dinheirama’ para

reduzir a dívida ... Continuavam a esconder que na verdade, o governo só recebera 40% desse valor – 8,8 bilhões de reais. (De fato, receberia menos ainda, considerando que o governo financiaria por meio do BNDES, 50% da entrada)”.

<sup>6</sup> Segundo Martins (1999, p. 103), “entre 1980 e 1994, na média, os 20% que mais ganham na população brasileira tiveram uma renda anual de US\$ 18,5 mil, enquanto os 20% que ganham menos receberam apenas US\$ 578 por ano. Ou seja, ‘os de cima’ ganharam 32 vezes mais que ‘os de baixo’. No governo Cardoso, a concentração de renda continuou crescendo no Brasil. Entre 1992 e 1997, os 10% mais ricos da população brasileira aumentaram de 46,28% para 48,21% sua participação da renda nacional. E os 40% mais pobres caíram de 7,80 para 7,10%, no mesmo período, e assim por diante.”

#### **Carlos Henrique Lopes Rodrigues**

\* Mestre em História Econômica pela Unicamp (Universidade Estadual de Campinas), graduado em Ciências Econômicas pela UNESP (Universidade Estadual Paulista) e Professor do Curso de Ciências Econômicas da UFVJM (Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri).



## ARTIGO

## Redução da desigualdade da renda no governo Lula: análise comparativa

Reinaldo Gonçalves\*

**Resumo:** A redução da desigualdade da renda no Brasil e na maior parte dos países da América Latina resulta de políticas públicas, seja gasto social, seja política de salário mínimo. Governabilidade e a perpetuação no poder são os determinantes principais destas políticas, independente do modelo econômico-político vigente em cada país. Políticas de redistribuição da renda são funcionais na luta pelo poder político. Sem mudanças estruturais, o Brasil é mais um exemplo deste fenômeno. O país experimenta melhora marginal na sua posição no ranking mundial dos países com maior grau de desigualdade.

**Palavras-chave:** Distribuição de renda; América Latina; governo Lula; políticas sociais.

**Abstract:** The fall of income inequality in Brazil and in most of Latin American countries is caused by public policies, either social expenditure or minimum wage policy. Governability and perpetuation in power are the main determinants of these policies regardless of the economic and political model applied in each country. Policies of income redistribution are instruments in the fight for political power. Without structural changes, Brazil is a clear example of this phenomenon. The country faces a marginal improvement in its position in the world ranking of the countries with the highest degrees of inequality.

**Keywords:** Income distribution; Latin America; Lula government; social policies.

## Introdução

Há tendência de redução da desigualdade da renda no Brasil e no restante da América Latina na primeira década do século XXI (Cepal, 2010, p. 51-54). Este fenômeno é particularmente relevante quando se leva em conta que a América Latina, em geral, e o Brasil, em particular, têm índices relativamente elevados de desigualdade pelos padrões internacionais.<sup>1</sup> Este artigo foca na análise da evolução da desigualdade da renda no Brasil e no restante da América Latina na primeira década do século XXI.<sup>2</sup>

Na seção 1 discute-se a evidência empírica para o conjunto dos 12 países da América Latina (inclusive, Brasil) que formam o painel. A evidência disponível informa a redução da desigualdade da renda no Brasil e no restante da América Latina na primeira década do século XXI. Estudos recentes mostram que este fenômeno decorre, principalmente, da elevação dos gastos públicos sociais (e.g. via transferência de renda para os pobres) e da redução do diferencial entre os rendimentos dos trabalhadores qualificados e os de baixa qualificação (que recebem salário mínimo ou salários referenciados ao mínimo) (López-Calva; Lustig, 2010). Entretanto, estes estudos falham ao não perceberem os determinantes principais e o condicionante básico da expansão dos gastos públicos sociais e do aumento do salário mínimo real.

Na seção 2 analisa-se a evolução da desigualdade da renda no Brasil e no restante dos países da América Latina comparativamente ao resto do mundo. Na seção 3, além da síntese dos principais resultados, apresentam-se três argumentos a respeito da redução generalizada da desigualdade da renda no Brasil e no restante da América Latina na primeira década de século XXI:

1. o imperativo da governabilidade – necessidade de garantir a legitimidade do Estado e a estabilidade política – é determinante das políticas de redução da desigualdade após duas décadas (1980-2000) marcadas por trajetórias de instabilidade e crise, inclusive, crises sistêmicas e institucionais;
2. o objetivo de perpetuação no poder dos grupos dirigentes é determinante de políticas de redução da desigualdade (e de combate à pobreza) que rendem votos junto aos grupos favorecidos por estas políticas – as políticas de redistribuição são funcionais na luta pelo poder político; e,
3. a evolução favorável da economia mundial, via afrouxamento da restrição das contas externas e das contas públicas, é o condicionante básico no período 2003-08.

O estudo baseia-se em painel de 12 países da América Latina: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Honduras, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

As variáveis para análise são o coeficiente de Gini, que varia de 0 (completa igualdade) a 100 (máxima concentração) e a razão da renda média *per capita* dos domicílios quintil 5 (20% mais ricos) e quintil 1 (20% mais pobres).

As fontes de dados são: Cepal (Comissão Econômica para América Latina e Caribe),<sup>3</sup> Banco Mundial<sup>4</sup> e FMI (Fundo Monetário Internacional).<sup>5</sup> Os dados referem-se, de modo geral, ao período 2000-09. Os dados anuais para os coeficientes de desigualdade que não estão disponíveis foram calculados por interpolação geométrica.

Os indicadores usados são: variação média anual do coeficiente de Gini e variação média anual da razão da renda média *per capita* dos domicílios quintil 5 (20% mais ricos) e quintil 1 (20% mais pobres). A metodologia é simples e consiste na análise da evolução da média e da mediana.

## Comparações regionais

A evidência empírica disponível aponta para dois fatos marcantes na América Latina na primeira década do século XXI. O primeiro é o comportamento pró-cíclico da renda da região,

**Tabela 1. América Latina (painel) e mundo  
Taxa de variação real do PIB %: 2000-10**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Var. média anual
Argentina	-0,8	-4,4	-10,9	9,0	8,9	9,2	8,5	8,6	6,8	0,8	9,2	3,9
Bolívia	2,5	1,7	2,5	2,7	4,2	4,4	4,8	4,6	6,1	3,4	4,2	3,7
Brasil	4,3	1,3	2,7	1,1	5,7	3,2	4,0	6,1	5,2	-0,6	7,5	3,7
Chile	4,5	3,5	2,2	4,0	6,0	5,5	4,6	4,6	3,7	-1,7	5,3	3,8
Colômbia	2,9	1,7	2,5	3,9	5,3	4,7	6,7	6,9	3,5	1,5	4,3	4,0
Equador	4,2	4,8	3,4	3,3	8,8	5,7	4,8	2,0	7,2	0,4	3,2	4,3
Honduras	5,7	2,7	3,8	4,5	6,2	6,1	6,7	6,2	4,1	-2,1	2,8	4,2
México	6,0	-0,9	0,1	1,4	4,0	3,2	5,2	3,2	1,5	-6,1	5,5	2,0
Paraguai	-3,3	2,1	0,0	3,8	4,1	2,9	4,3	6,8	5,8	-3,8	15,3	3,3
Peru	3,0	w0,2	5,0	4,0	5,0	6,8	7,7	8,9	9,8	0,9	8,8	5,4
Uruguai	-1,8	-3,5	-7,1	2,3	4,6	6,8	4,3	7,3	8,6	2,6	8,5	2,8
Venezuela	3,7	3,4	-8,9	-7,8	18,3	10,3	9,9	8,2	4,8	-3,3	-1,9	3,0
<b>Média</b>	<b>2,6</b>	<b>1,0</b>	<b>-0,4</b>	<b>2,7</b>	<b>6,8</b>	<b>5,7</b>	<b>5,9</b>	<b>6,1</b>	<b>5,6</b>	<b>-0,7</b>	<b>6,0</b>	<b>3,7</b>
<b>Mediana</b>	<b>3,3</b>	<b>1,7</b>	<b>2,3</b>	<b>3,6</b>	<b>5,5</b>	<b>5,6</b>	<b>5,0</b>	<b>6,5</b>	<b>5,5</b>	<b>-0,1</b>	<b>5,4</b>	<b>3,8</b>
Memo												
<b>Mundo, média</b>	<b>4,8</b>	<b>2,3</b>	<b>2,9</b>	<b>3,6</b>	<b>4,9</b>	<b>4,6</b>	<b>5,2</b>	<b>5,4</b>	<b>2,9</b>	<b>-0,5</b>	<b>5,0</b>	<b>3,7</b>

Fonte: FMI.

que acompanha as fases do ciclo econômico internacional, como mostra a Tabela 1. Verifica-se, então, a fase descendente em 2001-02, a extraordinária expansão de 2003 até meados de 2008, a crise de 2008-09 e a recuperação em 2010. Este fato, conforme discutido mais adiante, é determinante da evolução dos indicadores de desigualdade.

No período 2000-10 os países do painel com taxas de crescimento do PIB real acima da média e da mediana são Argentina, Chile, Colômbia, Equador, Honduras e Peru. A taxa média anual de crescimento do PIB do Brasil é 3,7%, igual à média e inferior à mediana do painel.<sup>6</sup>

O segundo fato relevante é a tendência de queda da desigualdade da renda, como mostra a Tabela 2. Nesta tabela constata-se a queda das

médias e das medianas do coeficiente de Gini para o Brasil e para o restante dos países do painel. Vale mencionar que esta tendência pode ser vista como incipiente (Cepal, 2010, p. 51).

Após elevação em 2000-02, a queda é evidente no período 2003-08, que marcou a fase ascendente do ciclo econômico internacional. Para os países do painel a média do coeficiente de Gini cai de 55,1 em 2002 para 51,0 em 2008 e, neste mesmo período, a mediana diminui de 55,5 para 51,3. No entanto, em 2009 há reversão da média do coeficiente de Gini (que aumenta para 51,3), embora a mediana deste coeficiente continue em trajetória de queda (51,1). O coeficiente de Gini do Brasil também se reduz em 2009. Conforme discutido adiante, este ato é determinado, em grande medida, pelo ciclo político e eleitoral.

Tabela 2. América Latina (painel) – Coeficiente de Gini: 2000-09

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média	Var. média anual
Argentina	55,8	57,4	59,0	56,3	53,7	52,4	51,0	51,0	51,0	51,0	53,9	-0,53
Bolívia	52,0	53,7	55,4	55,7	56,1	54,0	51,9	49,9			53,6	-0,30
Brasil	63,9	63,9	63,4	62,1	61,2	61,3	60,5	59,0	59,4	57,6	61,2	-0,70
Chile	56,4	56,0	55,6	55,2	54,2	53,2	52,2	52,3	52,3	52,4	54,0	-0,44
Colômbia	57,9	58,7	59,4	57,3	57,9	58,0	58,3	58,6	58,9	57,8	58,3	-0,01
Equador	52,8	52,4	52,0	51,7	51,3	53,1	52,7	54,0	50,4	50,0	52,0	-0,31
Honduras	57,2	58,0	58,8	58,7	59,3	59,9	60,5	58,0			58,8	0,11
México	54,6	53,0	51,4	51,5	51,6	52,8	50,6	51,0	51,5		52,0	-0,39
Paraguai	56,7	57,0	56,3	55,5	54,8	53,6	53,7	53,9	52,7	51,2	54,5	-0,61
Peru	53,5	52,5	54,7	50,6	50,5	50,4	50,2	50,0	47,6	46,9	50,7	-0,73
Uruguai	44,5	45,0	45,5	45,9	46,4	45,1	45,4	45,7	44,6	43,3	45,1	-0,13
Venezuela	49,9	49,9	50,0	48,5	47,0	49,0	44,7	42,7	41,2		47,0	-1,09
<b>Média</b>	<b>54,6</b>	<b>54,8</b>	<b>55,1</b>	<b>54,1</b>	<b>53,7</b>	<b>53,6</b>	<b>52,6</b>	<b>52,2</b>	<b>51,0</b>	<b>51,3</b>	<b>53,3</b>	<b>-0,43</b>
<b>Mediana</b>	<b>55,2</b>	<b>54,9</b>	<b>55,5</b>	<b>55,4</b>	<b>54,0</b>	<b>53,2</b>	<b>52,1</b>	<b>51,7</b>	<b>51,3</b>	<b>51,1</b>	<b>53,4</b>	<b>-0,42</b>

Fonte: Elaboração do autor com base em dados do Banco Mundial e Cepal.

Nota: Dados em itálico são interpolações geométricas.

Na Tabela 3 constata-se, para o conjunto dos países do painel, a queda da média e da mediana do razão entre a renda média *per capita* dos domicílios quintil 5 (20% mais ricos) e quintil 1 (20% mais pobres) no período 2003-08. Neste período a razão média reduz-se de 23,3 para 17,2 enquanto a mediana cai de 19,7 para 15,9. Entretanto, a média e a mediana desta razão aumentam em 2009.

A última coluna das Tabelas 2 e 3 mostram que no painel de 12 países somente Honduras não logra redução dos índices de desigualdade. As maiores quedas do coeficiente de Gini ocorrem na Venezuela, Peru e Brasil enquanto as maiores reduções da Razão Q5/Q1 são na Bolívia, Venezuela e Brasil.

### Comparações internacionais

Os dados da Tabela 4 mostram que, embora tenha ocorrido queda da desigualdade de renda,

de modo geral, os países da América Latina continuam com coeficientes de Gini muito mais elevados do que a média mundial. Por exemplo, na primeira década do século XXI o coeficiente médio de Gini para os países do painel é de 51,6 enquanto a média e mediana mundiais são de 39,5 e 38,8 respectivamente. Os países que têm os maiores graus de desigualdade (acima da mediana regional) são os mesmos nas últimas duas décadas: Colômbia, Bolívia, Honduras, Brasil, Paraguai e Chile. Neste período houve algumas mudanças de posição relativa: por exemplo, o Brasil passou da mais elevada desigualdade em meados dos anos 1990 para a 4ª posição no painel na primeira década do século XXI.

Apesar de haver queda da desigualdade na América Latina na primeira metade do século XXI, os países da região continuam com os mais elevados indicadores de desigualdade de renda no mundo. Para ilustrar, em meados

**Tabela 3. América Latina (painel) – Razão da renda média per capita dos domicílios quintil 5 (20% mais ricos)/quintil 1 (20% mais pobres): 2000-09**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média	Var. média anual
Argentina	17,8	19,2	20,6	18,4	16,5	16,2	15,5	15,9	16,2	16,6	17,3	-0,14
Bolívia	46,7	45,4	44,2	33,0	24,7	26,8	29,0	31,5			35,2	-2,17
Brasil	36,2	36,9	34,4	31,7	29,4	28,8	27,2	26,0	26,2	23,9	30,1	-1,37
Chile	19,5	19,1	18,8	18,4	17,5	16,6	15,7	15,8	15,8	15,9	17,3	-0,40
Colômbia	27,8	30,3	32,9	27,3	28,0	26,9	28,7	30,6	32,7	28,0	29,3	0,02
Equador	17,9	17,3	16,8	16,1	15,4	16,7	15,5	15,9	13,2	14,3	15,9	-0,40
Honduras	26,4	26,4	26,3	28,2	31,9	36,1	40,9	32,5			31,1	0,87
México	16,9	16,2	15,5	15,7	16,0	17,0	14,8	15,4	16,0		15,9	-0,12
Paraguai	24,0	25,7	23,7	21,8	20,1	18,2	18,6	19,1	18,4	18,3	20,8	-0,64
Peru	20,4	19,3	17,7	16,3	16,3	16,4	16,4	16,5	14,4	13,7	16,7	-0,75
Uruguai	9,7	10,0	10,2	10,4	10,6	10,0	10,1	10,3	9,6	9,1	10,0	-0,07
Venezuela	18,0	18,1	18,1	16,4	14,9	17,9	12,3	10,6	9,7		15,1	-2,00
<b>Média</b>	<b>23,5</b>	<b>24,3</b>	<b>23,3</b>	<b>21,1</b>	<b>20,1</b>	<b>20,6</b>	<b>20,4</b>	<b>20,0</b>	<b>17,2</b>	<b>17,5</b>	<b>20,8</b>	<b>-0,60</b>
<b>Mediana</b>	<b>23,5</b>	<b>19,3</b>	<b>19,7</b>	<b>18,4</b>	<b>17,0</b>	<b>17,5</b>	<b>16,1</b>	<b>16,2</b>	<b>15,9</b>	<b>16,3</b>	<b>18,0</b>	<b>-0,40</b>

Fonte: Elaboração do autor com base em dados do Banco Mundial e Cepal. Nota: Dados em itálico são interpolações geométricas.

**Tabela 4. América Latina (Painel) e mundo – Coeficiente de Gini**

	Gini, meados anos 1990		Gini, 2000-10	
1	<b>Brasil</b>	59,1	Colômbia	58,5
2	Honduras	59,0	Bolívia	57,2
3	Bolívia	58,9	Honduras	55,3
4	Paraguai	57,7	Brasil	55,0
5	Chile	57,5	Paraguai	53,2
6	Colômbia	57,1	Chile	52,0
7	México	51,9	México	51,6
8	Equador	50,8	Peru	50,5
9	Venezuela	48,8	Argentina	48,8
10	Argentina	47,3	Uruguai	47,1
11	Peru	46,2	Equador	46,9
12	Uruguai	42,3	Venezuela	43,4
<b>Média</b>		<b>53,1</b>		<b>51,6</b>
<b>Mediana</b>		<b>54,5</b>		<b>51,8</b>
	<b>Memorando</b>			
Mundo				
<b>Média</b>		<b>39,4</b>		<b>39,5</b>
<b>Mediana</b>		<b>37,5</b>		<b>38,8</b>

Fonte: PNUD.

Notas: Mundo: conjunto de 110 países para os quais há dados tanto para meados dos anos 1990 como para a primeira década do século XXI. O Gini da Argentina para meados dos anos 1990 não está na base de dados do PNUD. Este dado é a média dos coeficientes de Gini para 1994-96 calculados a partir de pesquisas por amostras de domicílios em 15 cidades. Ver United Nations University – WIDER. Disponível: [http://www.wider.unu.edu/research/Database/en\\_GB/wiid/](http://www.wider.unu.edu/research/Database/en_GB/wiid/).

A base de dados do PNUD tem coeficientes de Gini para meados dos anos 1990 (111 países) e primeira década do século XXI (145 países). Entretanto, somente para 110 países há dados para os dois períodos.

**Tabela 5. Mundo – Coeficientes de Gini em ordem decrescente (10 países com maior desigualdade de renda): meados dos anos 1990 e primeira década do século XXI**

	Gini, meados anos 1990		Gini, 2000-10	
1	Suazilândia	60,9	Colômbia	58,5
2	Nicarágua	60,3	África do Sul	57,8
3	África do Sul	59,3	Bolívia	57,2
4	Brasil	59,1	Honduras	55,3
5	Honduras	59,0	Brasil	55,0
6	Bolívia	58,9	Panamá	54,9
7	Paraguai	57,7	Equador	54,4
8	Chile	57,5	Guatemala	53,7
9	Colômbia	57,1	Paraguai	53,2
10	Zimbábue	56,8	Lesoto	52,5

Fonte: PNUD.

Nota: Conjunto de 110 países para os quais há dados para meados dos anos 1990 e primeira década do século XXI.

desta década 4 entre os 5 países com maior desigualdade estão na região (Colômbia, Bolívia, Honduras e Brasil), como mostra a Tabela 5. No conjunto dos 10 países mais desiguais há 8 países latino-americanos.

Entre meados da última década do século XX e meados da primeira década do século XXI o Brasil sai da 4ª posição no rank mundial dos países mais desiguais para a 5ª posição.<sup>7</sup>

### Síntese

A análise empírica desenvolvida neste artigo nos permite chegar às seguintes conclusões a respeito da evolução da desigualdade da renda na primeira década do século XXI:

1. há tendência de queda da desigualdade da renda no Brasil no governo Lula;
2. a redução da desigualdade da renda é fenômeno praticamente generalizado na América Latina;
3. a crise global em 2008-09 provoca reversão ou interrupção da tendência de queda da desigualdade na região;

4. no Brasil a desigualdade diminui em 2009 como resultado do extraordinário crescimento do salário mínimo real e da expansão dos gastos públicos sociais no contexto do ciclo político e eleitoral e da política de estabilização frente à crise global no período;
5. no conjunto dos países do painel que mostram melhores resultados quanto à redução da desigualdade, o Brasil ocupa a 3ª posição após a Venezuela (projeto de orientação socialista) e o Peru (projeto liberal);
6. Brasil, Honduras, Bolívia e Colômbia, têm os mais elevados coeficientes de desigualdade na América Latina, que tem, na média, elevados coeficientes de desigualdade pelos padrões internacionais;
7. o Brasil experimenta melhora marginal na sua posição no *ranking* mundial dos países com maior grau de desigualdade entre meados da última década do século XX e meados da primeira década do século XXI visto que sai da 4ª posição no *rank* mundial dos países mais desiguais para a 5ª posição; e,

8. sem mudanças estruturais, as trajetórias de redução da desigualdade da renda na América Latina, em geral, e no Brasil, em particular, seguem a “linha de menor resistência” visto que resultam, em grande medida, do aumento do gasto público social e da política de salário mínimo.

Por que há tendência generalizada de queda da desigualdade na América Latina na primeira década do século XXI, período em que houve aumento extraordinário da diversidade de experimentos com modelos de desenvolvimento?<sup>8</sup>

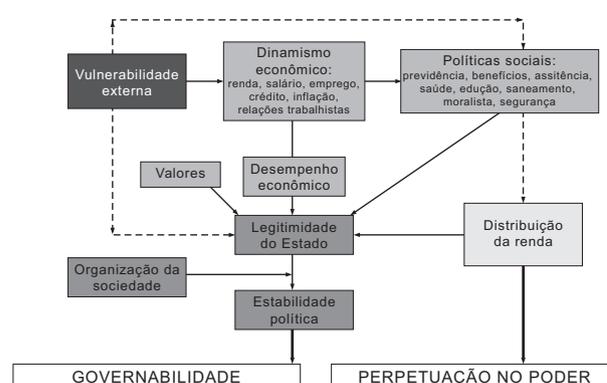
Esta pergunta é relevante quando se considera, com risco de simplificação exagerada, que a redução da desigualdade é no modelo liberal “a hipótese sob condições”,<sup>9</sup> nos projetos de orientação socialista é “a própria razão de ser” e nos modelos de liberalismo periférico é o “caminho da aleatoriedade”<sup>10</sup>.

Na realidade, os temas da desigualdade e pobreza estão presentes nas agendas políticas nacionais, independente de modelos e, até mesmo, da diretriz político-ideológica dos grupos dirigentes. A melhor evidência a este respeito é

a existência de políticas focalizadas de transferência de renda em todos os 12 países da região, como mostra a Tabela 6.<sup>11</sup>

Neste contexto, cabe apresentar 3 argumentos que explicariam a tendência de redução da desigualdade da renda na América Latina tendo em vista a significativa diversidade de modelos de desenvolvimento na região na primeira década do século XXI. O esquema analítico subjacente a estes argumentos está no Quadro 1.

**Quadro 1. Distribuição da renda, poder e vulnerabilidade externa: Esquema analítico**



**Tabela 6. América Latina (painel) – Programas de transferência de renda: 2007-10**

	Programa	Gasto como percentual do PIB
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social	0,20
Bolívia	Bono Juancito Pinto	0,33
Brasil	Bolsa Família	0,47
Chile	Chile Solidario	0,11
Colômbia	Familias em Acción	0,39
Equador	Bono de Desarrollo Humano	1,17
Honduras	Programa de Asignación Familiar	0,24
México	Oportunidades	0,51
Paraguai	Tekoporã	0,36
Peru	Juntos	0,14
Uruguai	Asignaciones Familiares	0,45
Venezuela	Misiones (e.g., Madres del Barrio)	-

Fonte: Elaboração do autor com base em Cepal (2010), p. 148. Disponível: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/41799/PSE2010-Cap-III-gas-topublico-preliminar.pdf>.

Notas: Inclui somente os chamados programas de transferência condicionada. O programa Misiones da Venezuela abarca 28 projetos, inclusive aqueles de transferência condicionada como Madres del Barrio. Disponível: <http://www.gobiernoonlinea.ve/miscelaneas/misiones.html>.

O primeiro argumento é que a queda praticamente generalizada da desigualdade na América Latina decorreu da questão do *imperativo da governabilidade*; ou seja, a garantia da legitimidade do Estado e da estabilidade política<sup>12</sup>. Na primeira década do século XXI esta questão torna-se fundamental na região após duas décadas (1980-2000) marcadas por trajetórias de instabilidade e crise, inclusive, crises sistêmicas e institucionais e aumento da desigualdade.<sup>13</sup> Vale destacar que a redução da desigualdade ocorre independente do modelo e das especificidades econômicas, sociais e políticas de cada país na primeira década do século XXI.

O segundo argumento é que grupos dirigentes, focados na *perpetuação no poder*, reconhecem o papel das políticas de redução da desigualdade em geral, e de combate à pobreza, em particular, nas disputas eleitorais. Gastos públicos sociais focalizados, transferências e benefícios específicos transformam-se em instrumentos eficazes de conquista de votos junto aos grupos sociais de menor renda. Ou seja, a política de distribuição de renda é funcional na luta pelo poder político. Cabe destacar que políticas de combate à pobreza e redução da desigualdade são implementadas em todos os países do painel, independente dos modelos de desenvolvimento ou ideologias dominantes. Na primeira década do século XXI, dos governos liberais aos socialistas, é generalizado o uso de políticas sociais assistencialistas na América Latina.<sup>14</sup>

O terceiro argumento é que a redução da desigualdade tem sido bem sucedida graças, em grande medida, à menor *vulnerabilidade externa conjuntural* dos países da região em decorrência da fase ascendente da economia mundial no período 2003-08.<sup>15</sup> O afrouxamento da restrição de balanço de pagamentos permite maior dinamismo econômico (renda, emprego, crédito, etc) e geração de excedentes que viabilizam políticas públicas. Não é por outra razão que, com a crise global em 2008-09, parece ter ocorrido reversão ou interrupção da tendência de queda da desigualdade no conjunto dos países.<sup>16</sup>

A profundidade e o escopo das políticas de redução da desigualdade variam significativamente entre os países, o que impede a identificação de padrões gerais, inclusive, em decorrência das diferenças marcantes dos modelos de desenvolvimento adotados. Ainda que haja grande heterogeneidade, os países da região têm em comum a expansão dos gastos públicos sociais, a elevação do salário mínimo real e do PIB *per capita* (Cepal, 2010).<sup>17</sup> Entretanto, no painel de 12 países estas variáveis não têm correlação significativa com a redução dos indicadores de desigualdade.

Portanto, na América Latina os fatores comuns talvez sejam o “imperativo da governabilidade” (determinante) – que decorre da legitimidade do estado e da estabilidade política – e a redução da vulnerabilidade externa conjuntural (condicionante). Naturalmente, este argumento deve ser visto como hipótese que precisa ser investigada em detalhes em trabalhos futuros.<sup>18</sup>

A estratégia de garantia de legitimidade do Estado e estabilidade política é operacionalizada, diretamente, com políticas sociais (principalmente, salário mínimo, previdência, benefícios e assistência social). E estas políticas sociais são instrumentos funcionais para redução generalizada da desigualdade da renda na região na primeira década do século XXI no contexto de afrouxamento da restrição externa no período 2003-08.

Cabe destacar que a condição necessária para a implementação das políticas sociais é a redução da vulnerabilidade externa conjuntural (afrouxamento da restrição de balanço de pagamentos). Portanto, tendo em vista a vulnerabilidade externa estrutural da região, fases adversas do ciclo internacional interrompem e, até mesmo reverterem, o processo de redução da desigualdade de renda na América Latina.<sup>19</sup> As evidências para 2009 apontam nesta direção.

Por fim, vale destacar que os indicadores de desigualdade usados neste estudo baseiam-se em pesquisas de domicílios. O fato é que dados baseados nestas pesquisas subestimam os rendimentos do capital (lucro, juro e aluguel). Portanto, a queda da desigualdade da renda reflete, em

grande parte, mudança na distribuição de rendimentos dentro da classe trabalhadora. A queda incipiente da desigualdade da renda dentro da classe trabalhadora pode não ter sido acompanhada sequer por mudanças marginais na distribuição funcional da renda (trabalho *versus* capital).<sup>20</sup>

### Referências Bibliográficas

- BAER, Werner; MALONEY, William. “Neoliberalismo e distribuição de renda na América Latina”. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 17, n. 3, p. 39-62, jul./set. 1997.
- BOSCHETTI, Ivanete et al. *Capitalismo em crise: política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010.
- CANO, Wilson. *Soberania e política econômica na América Latina*. São Paulo: Unesp, 1999.
- CARCANHOLO, Marcelo. Inserção externa e vulnerabilidade da economia brasileira no governo Lula. In: CORECON-RJ. *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico (2003-2010)*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 109-132.
- CEPAL. Panorama Social de América Latina 2010. Santiago: Comissão Econômica para América Latina e Caribe, 2010. Disponível: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/41799/P41799.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>. Acesso em 06 de novembro de 2012.
- CORECON-RJ. *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico (2003-2010)*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. *A economia política do governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.
- FILGUEIRAS, Luiz et al. Modelo liberal periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula. In: CORECON-RJ. *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico (2003-2010)*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 35-70.
- GONÇALVES, Reinaldo. Estratégias de desenvolvimento e integração da América do Sul: divergência e retrocesso. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, Rio de Janeiro, n. 25, p. 32-51, dez. 2009.
- INCISA, Ludovico. Populismo. In: BOBBIO, Norberto Bobbio et al. *Dicionário de Política*. Brasília: Ed. UNB, 1994. v. 2. p. 980-986.
- LÓPEZ-CALVA, Luis Felipe; LUSTIG, Nora Claudia. (Ed.) *Declining inequality in Latin America: a decade of progress?* Washington, DC: The Brookings Institution, 2010.
- MACHADO, Fabiana; SCARTASCINI, Carlos; TOMMASI, Mariano. *Political institutions and street protests in Latin America*. IDB Working Paper Series, n.110, nov. 2009.
- MOSELEY, Mason; MORENO, Daniel. The normalization of protest in Latin America. Americas Barometer Insights, n. 42, 2010. Disponível em: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/I0842en.pdf>. Acesso em 06 de novembro de 2012.
- OECD. Growing income inequality in OECD countries: what drives it and how can policy tackle it? *OECD forum on tackling inequality*, Paris, 2 May 2011. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/20/47723414.pdf>. Acesso em 06 de novembro de 2012.
- PEREIRA, Potyara A. P.; STEIN, Rosa Helena. Política social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América Latina. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. *Capitalismo em Crise: política social e direitos*. São Paulo Cortez, 2010. p. 106-130.
- PNUD. *Relatório de Desenvolvimento Humano*. Nova York: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Anual. Disponível:

<http://hdr.undp.org/en/media/back.pdf>. Acesso em 06 de novembro de 2012.

USEEM, Bert ; USEEM, Michael. Government legitimacy and political stability. *Social Forces*, v. 57, n. 3, p. 840-852, Mar. 1979.

## Notas

<sup>1</sup> Dados do Banco Mundial (*World Development Indicators database*) mostram que no início do século XXI o coeficiente médio de Gini para uma amostra de 104 países é de 39,2 e para uma amostra de 18 países latino-americanos é de 51,7. Ver, ainda, Baer e Maloney (1997) para o aumento da desigualdade da renda na América Latina no final do século XX.

<sup>2</sup> Naturalmente é preciso cautela na comparação de indicadores da desigualdade da renda entre países visto que as pesquisas por amostras de domicílios têm coberturas diferentes; por exemplo, podem se basear em gastos ou renda, podem ser para amostra nacional ou regional, área urbana etc. Ademais, pesquisas de domicílios subestimam rendas que são derivadas do capital (juro, lucro e aluguel) e tendem a expressar a distribuição de rendimentos da classe trabalhadora.

<sup>3</sup> Disponível: <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegradaFlashProc.asp>.

<sup>4</sup> *World Development Indicators*, 2004.

<sup>5</sup> *World Economic Outlook DataBase*. Disponível: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/weodata/index.aspx>.

<sup>6</sup> No período 2003-10 as taxas média e mediana de crescimento real do PIB total do painel de 12 países são 4,7% e 4,4% respectivamente. Neste período (governo Lula) a taxa de crescimento real do PIB total do Brasil é de 4,0% e a do PIB *per capita* é de 2,7%.

<sup>7</sup> Países como Haiti, Angola, Belize e Namíbia que têm elevados coeficientes de Gini não estão na base de dados do PNUD para meados dos anos 1990 embora estejam presentes na base de dados para meados da primeira década do século XXI. Esses e outros países foram excluídos para termos uma base de dados que permitisse a comparação. Esta base inclui 110 países com dados para ambos os períodos.

<sup>8</sup> Para uma taxonomia de modelos de desenvolvimento na América Latina com base no grau de liberalização econômica, ver Gonçalves (2009).

<sup>9</sup> Para uma discussão a respeito dos efeitos positivos do liberalismo sobre a distribuição de renda, ver Baer e Maloney, 1997.

<sup>10</sup> O caminho da aleatoriedade é influenciado, por exemplo, por políticas públicas focalizadas, salário mínimo real e gastos da previdência social. Este é o caso do Brasil no período em análise.

<sup>11</sup> As políticas focalizadas na América Latina implicam o retrocesso relativo das políticas de universalização do acesso a serviços básicos desde meados dos anos 1980. Estas políticas têm como referência pioneira o Fundo de Emergência Social da Bolívia criado em 1986. Para uma discussão do tema “universalização *versus* focalização” e dos programas de transferências de renda condicionados, ver Pereira e Stein (2010).

<sup>12</sup> Legitimidade é a confiança da sociedade nas autoridades e instituições políticas e é condição necessária para a estabilidade política. Ver Useem e Useem (1979).

<sup>13</sup> Na América Latina a fragilidade institucional parece estar associada a protestos e revoltas populares, que geram instabilidade política (Machado; Scartascini; Tommasi, 2009). Ademais, parece haver um processo

de “normalização” de protestos populares em alguns países da região (MOSELEY; MORENO, 2010). Este processo implica maior propensão a protestos relativos a políticas governamentais, inclusive aquelas que impactam na distribuição de renda. Entretanto, em alguns países o crescente “invertebramento” da sociedade organizada tem reduzido esta propensão. Governos têm sido bem sucedidos no sentido de cooptar agentes políticos e sociais. O Brasil, o governo Lula pode ser visto como exemplo. Neste governo, organizações como a Central Única de Trabalhadores (CUT), a União Nacional de Estudantes (UNE) e o Movimento Sem Terra (MST) foram cooptados ou, então, foram “domesticados”. Filgueiras (2010, p. 49) discutem, por exemplo, o transformismo político das lideranças sindicais.

- <sup>14</sup> Na origem desta generalização talvez haja o processo de formação histórica da América Latina no século XX marcado por inúmeros experimentos políticos em que governantes, de direita ou de esquerda, executaram diferentes projetos populistas assentados, entre outros fatores, nos gastos públicos sociais e políticas de salário mínimo. Neste sentido, a redução da desigualdade na América Latina na primeira década do século XXI é caudatária de relações, estruturas e processos políticos do século XX. Não obstante, no passado como no presente, o objetivo central de políticas sociais é a perpetuação no poder dos grupos dirigentes. Para uma discussão sintética a respeito do populismo na América Latina e no restante do mundo, ver Incisa (1994).
- <sup>15</sup> A vulnerabilidade externa conjuntural é determinada pelas opções e custos do processo de ajuste externo. A vulnerabilidade externa conjuntural depende positivamente das opções disponíveis e negativamente dos custos do ajuste externo. Ela é, essencialmente, um fenômeno de curto prazo. Ver Filgueiras e Gonçalves (2007, p. 35). De modo geral, a vulnerabilidade externa conjuntural é influenciada pelo crescimento da economia mundial e pela liquidez internacional (fluxos financeiros internacionais).
- <sup>16</sup> O Brasil parece ter escapado a este processo em função, muito provavelmente, dos gastos associados ao ciclo político e eleitoral 2009-10. Em consequência da crise global o PIB real *per capita* do país caiu 1,9% em 2009. Entretanto, o salário médio real e o salário mínimo real aumentaram 1,3% e 7,4% respectivamente. Os aumentos reais dos benefícios assistenciais e das despesas da previdência social foram 11,7% e 6,6% respectivamente. Ver Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei\\_responsabilidade/RROdez2009.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei_responsabilidade/RROdez2009.pdf).
- <sup>17</sup> Para ilustrar, na fase ascendente do ciclo econômico internacional (2003-08) é marcante a expansão do gasto público social (GPS) *per capita* (dólares a preços constantes de 2000) e do GPS como percentual do PIB no conjunto dos países do painel. Esta expansão é particularmente forte no final desta fase. Para ilustrar, a mediana do GPS *per capita* (dólares a preços constantes de 2000) aumenta de US\$ 383 em 2002 para US\$ 885 em 2008 e, neste mesmo período, a média aumenta de US\$ 516 para US\$ 777.
- <sup>18</sup> Por exemplo, pode-se formular a seguinte hipótese: há correlação significativa entre a “propensão a protestar” em países latino-americanos e a redução da desigualdade da renda. Ou seja, quanto maior esta propensão, maior a redução da desigualdade. Para o nosso painel (exclui Chile, para o qual não há dados sobre propensão a protestar), um exercício simples de correlação entre, de um lado, a propensão a protestar e, de outro, as variações do coeficiente de Gini e da razão da renda média *per capita* dos domicílios quintil 5 (20% mais ricos)/quintil

1 (20% mais pobres), gera coeficientes de correlação de -0,102 e -0,309, respectivamente. A propensão a protestar é informada por (MOSELEY; MORENO, 2010) e as variações dos indicadores de desigualdade são as apresentadas neste estudo.

- <sup>19</sup> A vulnerabilidade externa estrutural decorre das mudanças relativas ao padrão de comércio, aparelho produtivo, dinamismo tecnológico e robustez do sistema financeiro. A vulnerabilidade externa estrutural é determinada, entre outros fatores, pelos processos de desregulamentação e liberalização nas esferas comercial, produtivo-real, tecnológica e monetário-financeira das relações econômicas internacionais do país. Ela é, fundamentalmente, um fenômeno de longo prazo. Ver Filgueiras e Gonçalves (2007), p. 35. No que se refere ao governo Lula, Carcanholo (2010) apresenta análise detalhada da vulnerabilidade externa conjuntural (decrecente) e da vulnerabilidade externa estrutural (crescente) da economia brasileira.

- <sup>20</sup> Conforme já mencionado a Cepal (2010, p. 51) considera a tendência de queda da desigualdade na América Latina como incipiente.

### **Reinaldo Gonçalves**

- \* Professor titular do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Portal: <http://www.ie.ufrj.br/hpp/mostra.php?idprof=77>. E-mail: [reinaldo-goncalves1@gmail.com](mailto:reinaldo-goncalves1@gmail.com).

## ARTIGO

## Sindicatos, Neoliberalismo e Estado Social em Portugal (1974-2012)

Raquel Varela\*  
Renato Guedes\*\*

**Resumo:** Neste artigo fazemos um breve estudo da conquista dos direitos sociais em Portugal desde 1974 e dos conflitos colectivos que decorreram a partir da década de 80 do século XX com a vitória do neoliberalismo, que associamos a dois factores chave: a derrota dos sectores mais combativos do movimento operário e o pacto social, que manteve os sindicatos ligados a um sindicalismo de negociação, avesso ao confronto social.

**Palavras-chave:** direitos sociais em Portugal; pacto social; sindicalismo de negociação.

**Abstract:** This article sums up the history of the struggle for social rights in Portugal since 1974 and of the collective conflicts that took place from the 80s onwards, with the victory of neoliberalism. This victory is associated here with two key factors: the defeat of the most combative sectors of the labor movement and the social pact, that tied up the unions to a tactic of negotiation, against any social confrontation.

**Keywords:** social rights in Portugal; social pact; tactic of negotiation.

## Introdução

Uma premissa tantas vezes reiterada nas últimas duas décadas é a de que historicamente o neoliberalismo está associado à queda da URSS. Ora o neoliberalismo, caracterizado pelo modelo *just in time* – não pode haver *stocks* de mercadorias nem de força de trabalho – bem como por um salto qualitativo na transferência de recursos públicos para o sector privado (privatizações, parcerias público-privadas, aumento das dívidas públicas, aumento exponencial da utilização da poupança dos trabalhadores para a segurança social para capitalizar empresas privadas, subcontratação de serviços públicos), nasceu no final da década de 1970 e ao longo da década de 1980, antes da queda da URSS. A queda da URSS acelerou um processo que tinha começado antes e portanto as suas explicações devem, em primeiro lugar, ser encontradas na dinâmica da relação de forças nos países onde se dá e menos nas mudanças ocorridas no sistema internacional de estados, ou seja, pelo fim da URSS.

A hipótese que colocamos neste artigo é que a consolidação do paradigma neoliberal só foi possível, na Europa, região onde o Estado Social tinha ido mais longe, por dois factores chave.

O primeiro factor foi a derrota de categorias simbólicas e centrais para o movimento operário: mineiros na Inglaterra, operários navais e trabalhadores siderúrgicos em Espanha; em Itália os operários do sector automóvel, em particular da Fiat; em Portugal os operários navais da Lisnave. Fora da Europa, os controladores aéreos nos EUA.

O segundo factor, a aceitação, por parte dos sindicatos, na sua esmagadora maioria, de negociações que implicaram conservar direitos para os que ficavam (conservar direitos, dar reformas antecipadas que recaem sobre a segurança social etc.) em troca de tirar os direitos aos que entravam (sub contratados, precários). Ou seja, a existência de um modelo de coexistência pacífica entre ocidente e a URSS, que levava os sindicatos, afectos aos PCs ligados à URSS e à social democracia no norte da Europa, a confiar

no Pacto Social – exploração sim mas mediada pelos chamados “direitos adquiridos”. Não lograram compreender, sindicatos e sectores médios, no auge dos anos 80 do século XX, que a precariedade dos que entravam então no mercado de trabalho seria a médio prazo também a sua precariedade e que, nesse tempo, estariam em frente a uma crise do próprio sindicalismo, descreditado aos olhos daqueles, os mais jovens, que nada conseguiram.

A primeira grande crise económica depois do fim da URSS pode lentamente abrir portas a um sindicalismo mais combativo, mais radical, que não se limita só às reivindicações económicas mas que tem na luta política estratégica a possibilidade de ganhar no terreno económico.

## Portugal 2012 sob a égide da intervenção do FMI

Em 2007, antes das medidas da Troika, “Um quinto dos portugueses vive com menos de 360 euros por mês. E 32% da população activa entre os 16 e os 34 anos seria pobre se dependesse só do seu trabalho”. Em 2012, este número tinha subido para 1/3 das famílias portuguesas, consideradas no “limiar da pobreza e sem expectativas”<sup>1</sup>. Passou-se, oficialmente, de dois milhões de pessoas a viver abaixo do limiar de pobreza (20% da população) para três milhões (30%). Em 2007 a falta de comida já “afectava 97.000 crianças por dia”<sup>2</sup>.

Nenhuma das soluções propostas pela direita resolverá a questão do desemprego, que sempre esteve previsto aumentar no programa dos governos PS/PSD/Troika<sup>3</sup>. O primeiro-ministro actual do país, Pedro Passos Coelho, disse na televisão portuguesa que “Portugal só vai sair da crise empobrecendo”<sup>4</sup>.

A aposta na *mais-valia relativa*, ou seja, o desenvolvimento tecnológico, vai substituir trabalho vivo (trabalhadores) por trabalho morto (máquinas). A aposta na *mais-valia absoluta* (aumento da jornada de trabalho, diminuição dos salários) vai empurrar mais trabalhadores para o desemprego. As propostas da esquerda keynesiana são inoperantes a curto prazo. Investimento

público sem nacionalizar a banca e o sistema financeiro na totalidade e sem suspender o pagamento da dívida pública significará mais empresas a fecharem, mais trabalhadores a serem despedidos, porque no quadro do capitalismo as empresas que não reduzem custos não conseguem sobreviver. É importante lembrar que o investimento em obras públicas durante a crise de 1929 nos EUA não diminuiu a médio prazo o desemprego. O único investimento público que diminuiu o desemprego na Alemanha, na França, na Inglaterra e nos EUA de Roosevelt foi o keynesianismo de guerra, o único historicamente bem-sucedido, ou seja, investimento do Estado em indústrias de destruição<sup>5</sup>.

Cada trabalhador grego no activo, segundo a OCDE, trabalhou, em 2011, 2032 horas; cada alemão 1413 horas anuais; cada português 1711 horas anuais. O objectivo, diz a OCDE, é que todos os países da Europa passem a trabalhar 1776 horas anuais<sup>6</sup>.

O governo acena com a mentira da falência do Estado social – os portugueses “teriam vivido acima das suas possibilidades”; é a frase mais repetida nos media liberais. Calculámos, a partir da adaptação de um modelo previamente quanto quem trabalha e vive do salário entrega ao Estado em contribuições e impostos e quanto recebe deste em serviços públicos prestados. Chegámos à conclusão de que os défices do Estado não podem ser imputados aos gastos sociais e que na maioria dos anos há mesmo um excedente, isto é, os trabalhadores entregam mais ao Estado do que recebem dele em gastos sociais<sup>7</sup>.

O dogma neoliberal é um dogma porque assume a economia como uma ciência ahistórica, ou seja, os homens não seriam artificiais da sua história, não fariam escolhas da forma como a sociedade produz e se reproduz, das suas relações de trabalho, mas estariam fadados a aceitar uma série de mecanismos como inevitáveis: produção para o lucro, desemprego, dívida pública são, para os liberais, dados da realidade tão inexoráveis como a gravidade.

Na verdade a primeira questão que nos devemos colocar é, cremos, a seguinte: somos um país que produz de riqueza anual algo em

torno de 170 mil milhões de euros e não temos riqueza para pagar as necessidades mais básicas de qualquer sociedade: saúde, educação, auxílio e bem estar na velhice. Para onde vai a riqueza produzida?

Em Portugal o rendimento dos trabalhadores portugueses correspondia já em 2011 a 50% do PIB (incluído os pagamentos para a Segurança Social, tanto dos trabalhadores como a TSU, e antes de pagarem os impostos); mas cerca de 75% da massa de tributação entregue ao Estado provinha dos mesmos trabalhadores.<sup>8</sup> O argumento do peso “excessivo” do estado-providência deve ser rebatido com factos: basta fazer as contas, a partir dos números fornecidos pelos próprios governos, para verificar que o estado-providência é financiado pelos trabalhadores, com saldo positivo. Num estudo que publicamos calculámos quanto quem trabalha e vive do salário entrega ao Estado em contribuições e impostos (directos e indirectos) e quanto recebe deste em serviços públicos prestados (saúde, educação, segurança social, transportes, desporto, espaços públicos, cultura). Chegámos à conclusão de que os défices do Estado não podem ser imputados aos gastos sociais e que na maioria dos anos há mesmo um excedente, isto é, os trabalhadores entregam mais ao Estado do que recebem dele em gastos sociais. Não nos surpreenderam os resultados estando Portugal neste campo a par de outros países da OCDE, onde estudos semelhantes, nomeadamente os de Anwar Shaikh<sup>9</sup>, foram realizados.

Um governo de um país não tem legitimidade para apresentar uma dívida, uma factura para pagar, sem explicar porque a contraiu, como, em benefício de quem. Mas não é indispensável auditar a dívida para concluir que quem trabalha em Portugal não deve. O montante da dívida gera uma renda sempre crescente na forma de juros – estando acordado no plano com a Troika a constante subida da dívida portuguesa a pagar: 2007 (68,3% do PIB), 2011 (107,8% do PIB), 2013 (115,7% do PIB) (previsão do governo)<sup>10</sup>. Este grande aumento da dívida é acompanhado por um gigantesco aumento da massa de juros. Na sua aparência trata-se de

uma dívida – que apela a honestidade dos trabalhadores para pagar – mas na sua essência é uma renda fixa de capital.

Portugal tem hoje uma população activa de 5.481.000. Destes, estão desempregados 1.350.000<sup>11</sup> (25%). O desemprego jovem (14-25) oficial é de 36,2%. Trabalham por conta de outrem 3.662.000. Todos os restantes trabalham a contrato com termo (607.000), recibos verdes, entradas e saídas no desemprego e subemprego. Isto significa que está em situação precária ou desempregada 33% da força de trabalho. Acrescente-se a isto que ganham o ordenado mínimo (432 euros líquidos) 500.000 portugueses que em muitos casos, nas cidades, têm de ser acompanhados de apoios estatais (rendimentos mínimos, distribuição alimentos), porque para quem não tem um pedaço de terra de subsistência o ordenado mínimo já se situa (segundo cálculos da ONU) abaixo do limiar da subsistência<sup>12</sup>.

### **Direitos na República e Estado Novo (1910-1926; 1933-1974)**

Como lembra o jurista Ângelo Ribeiro, os direitos “humanos, no sentido de liberdades cívicas, na sua múltipla vertente de direitos civis, políticos, sociais, económicos e culturais, que fazem de um país um ‘Estado de Direito’, foram praticamente inexistentes em Portugal”<sup>13</sup> entre 1926 e 1974. O golpe de 28 de maio de 1926 suspendeu a Constituição republicana de 1911, que consagrava, embora de forma restrita, as liberdades cívicas e democráticas fundamentais, em resultado do crescimento do movimento operário, das lutas sociais e do sindicalismo durante o final do século XIX e início do século XX. A Constituição de 1933, plebiscitada já sob a égide de Salazar, protege a concentração de capital e promove a docilização da força de trabalho através da supressão dos direitos (direito à greve, direito de associação e reunião etc.) e da implantação de uma estrutura sindical de tipo corporativo (abolindo os sindicatos livres e substituindo-os pelos “sindicatos nacionais”, submetidos ao Estado). Vive-se sob um regime bonapartista, com partido

único, polícia política e censura. Ungido chefe supremo da nação, Salazar, dotando o Executivo de poderes discricionários então necessários à manutenção da ordem, desempenha um papel arbitral em face da sociedade portuguesa, colocando-se “acima” das suas partes constituintes conflituosas. Um regime de liberdades cívicas e democráticas era «considerado um atentado à segurança interna»<sup>14</sup> e, no plano dos direitos sociais, a extensão destes vai ser paulatina e ultraminoritária, como veremos, mais à frente neste artigo, para os campos da saúde e previdência social. Nas colónias vive-se uma forma de acumulação de capital baseada no trabalho forçado (pela escassez de força de trabalho e pela necessidade de usar trabalho intensivo nas minas e plantações algodoceiras, por exemplo<sup>15</sup>) e com uma polícia política – PIDE/DGS – muito mais brutal do que na metrópole, como o demonstram os trabalhos de Dalila Cabrita Mateus<sup>16</sup>.

Entre 1926 e 1933, parece ter havido uma compreensão clara por parte da maioria dos setores da burguesia portuguesa que a modernização capitalista e a acumulação de capital, em grande medida baseada no modelo colonial, não poderia ser feita sob um regime democrático porque, ao se dar já no século XX, dá-se a par da existência de um novo sujeito social, o operariado e setores médios da sociedade, que exigiam a par da liberdade política “a libertação económica”. Tal como noutros casos – os países que vão constituir as forças do eixo na II Guerra Mundial – a democratização tardia do país leva a que, quando esta é feita, o proletariado já tinha uma expressão suficientemente importante para impedir a estabilização política do regime. A solução para este nó górdio é a instauração de um regime bonapartista onde, como refere o jurista Ângelo Ribeiro, não se podia propriamente “falar de direitos”.

### **A crise e a Revolução de abril (1973-1975). Nasce o Pacto Social em Portugal**

“Quilómetros e quilómetros de povo. Povo alegre.” Medeiros Ferreira fala em dois milhões de pessoas em todo o país a celebrar o 1º de

maio de 1974, o primeiro legal dos últimos 48 anos, quase meio século de “noite”, para relembrar uma expressão de Victor Serge aplicada à Alemanha. O jornal *República* noticia: “O povo já não medo! Esta descoberta espantosa e comovedora dominou ontem as gigantescas manifestações do 1º de maio, que assumiram proporções nacionais. Um ex-exilado político vindo de França declarou-nos em lágrimas: “Diga ao seu jornal que isto foi mais belo e mais esplêndido do que a libertação de Paris, a que eu assisti”<sup>17</sup>.

Há manifestações por todo o país: Lisboa, Porto, Setúbal, Barreiro, Beja, Faro, Leiria, Bragança. Redações de jornais, ordem dos advogados, professores, fábricas e empresas, músicos, cineastas, atores, todos assinam cartas de adesão às manifestações do 1º de maio.

“A política foi, em primeiro lugar, a arte de impedir as pessoas de se intrometerem naquilo que lhes diz respeito”<sup>18</sup>, escreveu o poeta francês Paul Valéry. O 25 de abril iniciou em Portugal um período em que a política foi exactamente o contrário, a arte de as pessoas se envolverem nas decisões que condicionam o seu dia-a-dia. O golpe militar de 25 de abril de 1974 abre portas à entrada em cena de milhões de trabalhadores, iniciando uma situação revolucionária em Portugal marcada pela luta contra a ditadura, lutas democráticas portanto. São as lutas pelas liberdades democráticas, o ódio à ditadura, que determinam a entrada em cena dos trabalhadores e setores intermédios da sociedade, contra, aliás, as ordens da própria direção militar que tinha posto fim à ditadura, o MFA. Nesse momento, embora não ainda legalmente consagrados, são socialmente garantidos os direitos de manifestação, reunião, associação, constituição de partidos políticos, direito à greve, ocupação de empresa, organização na empresa e organização sindical.

A partir de março de 1975, com a generalização da constituição de comissões de trabalhadores e de moradores (que designaremos genericamente por organismos de duplo poder<sup>19</sup>), o início da reforma agrária e o questionamento da propriedade privada – processo que se dá por

ação dos trabalhadores, muitas vezes em luta contra os despedimentos ou a descapitalização e abandono de empresas e não por estratégia da sua direção política principal, o PCP –, a revolução portuguesa sofre um salto qualitativo, transformando-se numa situação revolucionária social, de tipo “soviético”, que em setembro de 1975, com a irradiação da dualidade de poderes nas forças armadas (SUV, comissões de soldados etc.), pensamos, é já uma crise revolucionária, ou seja, o momento em que ou se dá o deslocamento do Estado ou um golpe contrarrevolucionário põe fim à crise do Estado. Com o golpe de 25 de novembro de 1975, a revolução sofre uma derrota e inicia-se um processo de contrarrevolução, assente na progressiva estabilização da democracia liberal representativa, como recorda o economista (já falecido) Sousa Franco<sup>20</sup>.

A combinação rara de alguns fatores levou à ocorrência da maior crise num Estado europeu desde a II Guerra Mundial: a derrota da guerra colonial, a crise económica de 1973, uma sociedade desorganizada em que as classes trabalhadores e populares não tinham um veículo único de diálogo com o Estado (sindicatos ou partidos fortes), uma população operária, jovem, fortemente concentrada em dois lugares chave do país: as margens do estuário do Tejo e o Porto.

Em Portugal, *a contrario* das medidas recessivas da crise de 1973, conquistam-se aumentos salariais. Contra a onda europeia de surgimento dos pactos sociais, o conflito entre patrões e trabalhadores torna Portugal o centro do mundo, ocupando à altura um lugar tão ou mais relevante que aquele que é hoje ocupado pela crise grega. Temia-se, então como agora, um efeito disruptivo a nível europeu de um pequeno país situado na sua periferia, como escreve Lémus a partir do estudo dos arquivos norte-americanos<sup>21</sup>.

Não dispomos de nenhuma obra sistemática que abarque um estudo das greves e dos conflitos sociais durante todo o período da revolução portuguesa e os dados quantitativos são, como é comum neste tipo de pesquisa, extremamente deficitários<sup>22</sup>. Verifica-se um sub-registo das

greves e outras formas de ação coletiva. Há dados oficiais e das centrais sindicais, estudos parciais, que dizem respeito às primeiras cinco semanas da revolução, e um estudo amplo dos conflitos coletivos que não distingue greves de outro tipo de conflitos sociais, realizado por Duran Muñoz<sup>23</sup>, que registou 958 conflitos de empresa e fábrica. Com exceção de julho e agosto de 1974, todos os meses registam mais de 100 conflitos por mês.

No estudo de Santos *et al*, nas primeiras cinco semanas depois de 25 de abril de 1974 há 97 greves e 15 ameaças de greve, mais do que ocorreu em cada um dos anos precedentes. A maioria das greves registam-se na indústria, 58, e em 35 destas greves verifica-se a ocupação da fábrica ou empresa. Em 4 regista-se o sequestro de pessoas e bens<sup>24</sup>. As greves que se registam neste estudo são maioritariamente “selvagens”, decididas em assembleias democráticas de trabalhadores e dirigidas, na maior parte dos casos, pelas comissões (conselhos) de trabalhadores. A maioria das reivindicações destes conflitos são aumentos salariais, salário mínimo, participação nos lucros da empresa, 13º e 14º mês, e, em 40% dos casos, controle sobre a empresa. Nas reivindicações salariais de 1974-75, que eram 39,8% das reivindicações totais, há um caráter predominantemente igualitário: aumento salarial igual para todos, redução do leque salarial, constituição do salário mínimo. Surgem ainda reivindicações novas, típicas de um período revolucionário, como trabalho igual, salário igual; abolição de privilégios na empresa.

Basta referir que mesmo tendo em conta a crescente cobertura da assistência social durante o Estado Novo (para responder à necessidade de reprodução da mão de obra mais especializada, que emigra do campo para a cidade para trabalhar na indústria), quer no que toca às reformas quer no que toca à saúde, anexadas *de facto* aos baixos salários e à situação de penúria dos trabalhadores, faziam até aqui de Portugal um país com índices de subdesenvolvimento<sup>25</sup>.

Apesar do maior acesso à escola, feito nos anos 60, esta era até ao 25 de abril ainda uma escola elitista. Só “quem tinha dinheiro”,

dizia-se nos meios populares, podia estudar e quase não existiam escolas nem professores em zonas rurais. Apesar da obrigatoriedade do ensino ser de 6 anos desde 1965, em 1974 cerca de 26% da população é analfabeta, 85% das crianças com idades compreendidas entre seis e dez anos frequentavam apenas o 1º ciclo (os primeiros quatro anos de escolaridade)<sup>26</sup>.

A revolução muda tudo a uma velocidade surpreendente. Nas escolas alteram-se conteúdos programáticos, condições de trabalho para docentes e para pessoal não docente e condições de estudo para alunos. São criadas redes de transporte escolar; foram construídas novas escolas, cantinas e residências escolares, foram estipulados subsídios para alunos carenciados e houve a distribuição do leite escolar (entre outras medidas). A oferta curricular é uniformizada para os 7º, 8º e 9º anos de escolaridade, deixando de haver os ramos de ensino liceal e ensinos técnicos comercial, industrial e agrícola. Em 1974-1975 reintroduz-se o caráter laico na educação; extinguem-se a Mocidade Portuguesa e a Mocidade Portuguesa Feminina; acaba-se com a separação dos alunos em turmas por sexo. Também no plano da gestão são introduzidas mudanças que só serão alteradas em 2008. Deixa de haver o cargo de diretor ou de reitor e os órgãos de gestão das escolas (Conselho Diretivo e Conselho Pedagógico) passam a ser democráticos, ou seja, passam a ser eleitos pelos seus pares, e no Conselho Pedagógico há representantes dos docentes, do pessoal não docente, dos alunos, dos pais e encarregados de educação e de outros elementos com intervenção na escola e/ou no processo educativo. São formadas as associações de pais e de encarregados de educação, associações de estudantes, sindicatos de professores e sindicatos de pessoal não docente (alguns integrados nos sindicatos da função pública). Esta gestão, muitas vezes culpabilizada pela ineficácia da gestão escolar pelos partidos da terceira via e da direita liberal, permite-nos compreender a dificuldade que foi introduzir as reformas neoliberais em Portugal durante os anos 1980 e 1990 porque, uma vez aprovadas no governo,

as reformas esbarravam de facto, embora de forma desigual de escola para escola, na força dos Conselhos Diretivos das escolas e das Associações de Pais. Também no ensino superior há alterações nos programas curriculares, assim como nas condições de acesso. As universidades passam a dispor de autonomia pedagógica, financeira e científica e os seus órgãos são também eleitos pelos seus pares, havendo órgãos em que há representação do pessoal docente, do pessoal não docente e do pessoal discente. O ensino é gratuito.

Uma das características dos conflitos do biênio de 1974-1975 é a sua radicalidade: são maioritariamente convocados em assembleias e plenários de trabalhadores. O governo vê-se por isso obrigado a atualizar o salário mínimo (de 3300 escudos para 4000 escudos entre abril de 1974 e abril de 1975) e a aprovar medidas de contenção dos preços dos bens alimentares, isto depois de várias manifestações ao longo do mês de março de 1975 contra a “carestia de vida”. Em muitas fábricas e empresas o governo é obrigado a intervir (em mais de 300 ao todo) para evitar despedimentos e descapitalização, conseguindo os trabalhadores que a fábrica mantenha a produção e os postos de trabalho, mas em muitas outras conseguem aumentos salariais, generalização do contrato coletivo, 13<sup>o</sup> mês, subsídio de Natal. Também foram conseguidas melhorias generalizadas ao nível da previdência, assistência na maternidade, doença e invalidez. É neste período que os trabalhadores conseguem o subsídio de desemprego, generalização do direito à reforma e à segurança social; acesso generalizado a cuidados de saúde; direito ao divórcio civil para casamentos católicos; habitação social, controle do preço das rendas e de bens alimentares essenciais; nacionalização da banca e das seguradoras nacionais, reforma agrária, democratização da gestão do ensino secundário e superior. É ainda neste período, é preciso recordá-lo, que um dos mais básicos direitos é conquistado: o direito à autodeterminação dos povos de África colonizados por Portugal. Entre julho de 1974 e novembro de 1975 é oficialmente reconhecida a independência da

Guiné-Bissau, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Moçambique e Angola.

Os conflitos resultam num ganho substancial de transferência de rendimentos do capital para o trabalho<sup>27</sup>, em grande medida devido ao facto, assinalado por José Barreto, de a “Inter-sindical ter levado algum tempo a estender a sua influência a todo o movimento e a todos os níveis”<sup>28</sup>, o que remete justamente para o facto de que neste contexto de estudo das crises e direitos, *mais vale uma organização do que nenhuma*, do ponto de vista do Estado e dos patrões de empresas e fábricas.

### **Crise sem revolução: o duplo mergulho de 1981-1984, a adesão à UE e o nascimento da Concertação Social em Portugal**

Muitas das “conquistas de abril” só foram legalizadas já nos anos de contra revolução democrática. Traumatizadas por uma explosão social sem precedentes, um movimento operário forte, extremamente organizado, sindicatos grandes e influentes, as classes dominantes vão de facto criar as condições legais para a institucionalização de muitos daqueles direitos. A situação social estava longe de estar estabilizada política e socialmente.

Entre 1976 e 1983 o país vai ter nada mais, nada menos do que 10 governos, dois dos quais interinos e três de iniciativa presidencial. Era o resultado institucional de um país fortemente radicalizado (recordemos os quase 800 mil votos em 1976 no candidato da esquerda radical Otelo Saraiva de Carvalho!), saído de uma revolução parcialmente vitoriosa que fazia entrar agora no vocabulário as “conquistas de abril”, “os direitos adquiridos”, em referência aos direitos conquistados. De tal forma que a tentativa de impor a concertação social em 1977<sup>29</sup> – cujos princípios estavam contra o pacto social porque estabeleceu por decreto-lei o limite de 15% para os aumentos salariais e a fixação de um cabaz de compras, entre outras medidas – é um desaire e o I Governo Constitucional cai. Como salienta José Barreto, “as relações entre o patronato e os trabalhadores ficaram, como é

óbvio, profundamente marcadas pelas lutas políticas de 1974-1975<sup>30</sup>, que haviam transferidos ganhos substanciais para o Trabalho. Entre 1977 e 1981 o rendimento disponível real *per capita* registou um crescimento médio anual de 3,6% ao ano. Neste cálculo não entram só as remunerações do fator trabalho – que são mais elevadas em 1974-1975 (60%) do que em 1979 (45,9%) – mas também outra fonte de rendimentos: “as transferências correntes do Estado, maioritariamente constituídas pelas rubricas ‘prestadoes sociais’, com 13,3% do total”<sup>31</sup>. Os direitos institucionalizados neste período cobrem todo o espectro: saúde, educação, direitos laborais, segurança social.

Porém, esta instabilidade política é marcada pela progressiva estabilização de centrais sindicais muito próximas do modelo europeu. Depois do fim da revolução é revogada a lei da unicidade sindical e surge uma nova central sindical, a UGT (União Geral dos Trabalhadores), ligada ao Partido Socialista (social democrata) e ao Partido Popular Democrático (liberal), cuja força maior se encontra nos bancários. As duas centrais sindicais rivalizam entre si na disputa de influência junto dos trabalhadores, mas a CGTP, ligada ao Partido Comunista, continua a ser a maior, com influência no operariado industrial, no setor de serviços e nos funcionários públicos. Em final de 1977 a CGTP mantém na sua esfera de influência 287 dos 360 sindicatos existentes em Portugal, entre eles a maioria dos sindicatos da indústria.

A situação muda radicalmente com a crise cíclica do início da década de 1980. Neste período a taxa de crescimento do PIB é de 4,81%, em 1981 é de 1,26%, em 1984 é de -1,82%. Esta crise económica, de alcance mundial, vai ter como resultado a expansão extraordinária do processo de deslocalização de empresas para países com mão de obra mais barata, nomeadamente para a Ásia. A pressão para a deslocalização, a crescente automação e a reestruturação das empresas vem dos grupos económicos portugueses e da própria Comunidade Económica Europeia (CEE), que negocia a redução drástica da produção<sup>32</sup> em diversos setores, entre eles

na siderurgia e na reparação naval; a isto junta-se a flexibilização das leis laborais impostas pela própria adesão do País à CEE (leis 201/83), as quais estavam associadas aos empréstimos do FMI (Fundo Monetário Internacional), que intervém no País na altura.

A estas medidas há uma resposta sindical concertada pela CGTP, com momentos de forte radicalização. O pico grevista de 1981 e 1982 dá-se neste preciso momento, quando está no poder o governo de direita da AD (Aliança Democrática). No dia 12 de fevereiro de 1982 é convocada a primeira greve geral desde 1934.

Mas, nestes processos de luta, mudam as reivindicações: os dados já citados de Cristovam<sup>33</sup>, por exemplo, apontam claramente para um decréscimo das reivindicações que questionam os centros de poder da empresa e destacam um aumento das reivindicações salariais. De acordo com o sociólogo Marinús Pires de Lima, estes anos pós 1975 são marcados pela progressiva institucionalização e implantação dos sindicatos das células partidárias na empresa, por um lado, e por outro pela crescente influência da CGTP, muito influenciada pelo Partido Comunista Português, por oposição às comissões de trabalhadores, que funcionavam como conselhos de fábrica, que dominaram o período revolucionário. Lima caracteriza que na fase revolucionária predomina a ação direta, a rutura, a iniciativa dos trabalhadores e a democracia de base, e na fase pós 1975 passa-se progressivamente a um período em que a CGTP se torna mais hegemónica, predomina a negociação, “as reivindicações são enquadradas no estudo dos problemas económicos e financeiros das empresas, em ligação com a política global do Estado”<sup>34</sup>. Progressivamente, vão sendo criados organismos de concertação social a nível de algumas empresas. Também Alan Stole-roff identifica a tendência de ambas as centrais sindicais “dirigirem as suas reivindicações ao Estado em vez de às empresas”<sup>35</sup>.

Os estaleiros navais da Lisnave, os mais radicais entre os radicais durante a revolução (as suas formas de manifestação tinham sido imitadas por outros sectores da classe trabalhadora

em Portugal, como marchar de braços entrelaçados), jogarão neste contexto um papel determinante. Desenvolve-se um conflito na empresa que vai durar anos, sendo o período mais crítico os anos entre 1982 e 1986. O golpe mais duro sobre estes operários vai ser a política de salários em atraso que a administração inicia para desmoralizar os trabalhadores. Fernando Figueira, operário da Lisnave nesta altura, conta-nos em entrevista “que havia casos de famílias que mandaram as crianças para casa dos avós por já não terem como sustentar a educação e mesmo a sobrevivência dos filhos”<sup>36</sup>.

Os trabalhadores vão responder com diferentes ações e vai-se desenrolar neste período uma acirrada disputa sindical dentro da Lisnave que opõe a tendência dirigida pela UDP (maoísta), que propugna a ação direta e a permanência do modelo basista de discussão e ação entre os trabalhadores; uma tendência liderada pela CGTP, próxima do PCP, que defendia o controle da discussão e da informação, para realizar negociações com a administração. E finalmente uma tendência da UGT, social-democrata.

Os trabalhadores da Lisnave ainda protagonizarão medidas radicais de luta como o sequestro de diretores e administradores (setembro e outubro de 1982), bloqueio de navios, medidas que terão como resposta a ocupação policial do estaleiro, em 1983. Lutava-se contra a redução dos postos de trabalho e pelo pagamento dos salários em atraso, mas a sua capacidade de responder às medidas anticrise da administração tende a diminuir. Neste contexto, com grande surpresa face à anterior história de radicalidade da Lisnave, a UGT vai ganhar a maioria para a comissão de trabalhadores em 1986, pela primeira vez na história da Lisnave. Longe, porém, de ter garantido a viabilidade da Lisnave, a reestruturação e finalmente o quase desaparecimento da empresa dão-se a partir desta data de forma irreversível.

Será sob a negociação da comissão de trabalhadores dirigida pela UGT que se assinará, em 1986, o único acordo de empresa celebrado até aí em Portugal que previa uma cláusula de paz social. Em troca de a administração regularizar os salários em atraso, são assinados os

“Contratos Sociais”, em que os trabalhadores se comprometiam a não fazer greves; renunciar às férias, em troca da construção de um superpetroleiro, construção que no fim acabou por ser cancelada. A seguir ao acordo são feitas de imediato 700 rescisões voluntárias com indenização. A partir desse ano não houve mais greves na Lisnave.

Em 1984, surge o Conselho Permanente de Concertação Social (CPCS), um organismo tripartido onde estavam representados o governo, confederações patronais e sindicais, que visa arbitrar a luta de classes. A ideia era domesticar a força de trabalho, numa época de crise que tinha sido acompanhada de agudização das tensões sociais. O governo, que joga aqui um papel de até duvidosa legalidade constitucional, aparece como força neutra, com sérios riscos de corporativismo. Ao CPCS aderiu imediatamente a UGT, afeta aos social democratas e liberais. A CGTP, afeta ao PCP, começa por considerar o Conselho uma entidade “proto-fascista”, mas vai recuar nesta posição rapidamente e aderir a este em 1987<sup>37</sup>.

Na década de 1990 mais de 60% dos 5000 operários da Lisnave são despedidos mas negociam, sob a liderança da CGTP, uma reforma antecipada em que ficam em casa, sem trabalhar, mas a receber o salário por inteiro, durante um período de 10 anos até à idade da reforma legal. Hoje a Lisnave tem, 2300 operários, 300 dos quais do quadro, 2000 subcontratados que quando não há trabalho ficam em casa, e não recebem.

De acordo com o sociólogo Hermes Augusto Costa<sup>38</sup>, a derrota dos operários da Lisnave, que se saldou no acordo de empresa foi fundamental, do ponto de vista político, para instituir a concertação social em Portugal e levar a CGTP, depois da derrota da Lisnave, a aderir ao CPCS. Os mesmos operários que tinham um efeito exemplar na radicalização das lutas tiveram um efeito exemplar, para todos os trabalhadores, na institucionalização dos acordos que levaram a reestruturação produtiva. Não é por mera coincidência que o principal dirigente que esteve na liderança destes acordos, ligados

à UGT, na década de 1980 seja hoje o presidente da Confederação Industrial Portuguesa (CIP), a maior associação patronal do país. Como “prensa” por ter derrotado o sector mais aguerrido do movimento operários o Grupo Mello, detentor da Lisnave, acabou por lhe “oferecer” uma pequena empresa e convidá-lo para aquilo que ele sabia fazer melhor – a concertação social entre patrões, sindicatos e Estado.

### Conclusões

Neste artigo fizemos uma breve história das lutas políticas e das conquistas sociais em Portugal nas últimas quatro décadas. Argumentámos que o Pacto Social em Portugal – que a maioria dos autores situa no nascimento da concertação social em 1986 – nasceu de facto em 1975. Este Pacto Social foi simultaneamente uma cedência da burguesia portuguesa como forma de estabilizar a contrarrevolução democrática representativa em reação ao 25 de abril, mas foi também resultado dessa radicalidade social, económica e política durante o período revolucionário. Será depois da crise de 1981-1984 que este Pacto Social inicia o seu fim, com a vitória paulatina das políticas neoliberais, que têm como eixo de gestão da perda de direitos a concertação social. Se o regime democrático-liberal se sustentou no Pacto Social, o fim deste abre uma nova etapa histórica, de que a crise de 2008 parece ser um marco fundamental.

O Estado de bem-estar social, ou seja, a assunção de que parte do rendimento dos trabalhadores não lhes é pago em salário direto mas em salário indireto (ou salário social), sob a forma de bens e serviços públicos, gratuitos ou quase gratuitos e universais, nasceu, de forma generalizada, dos conflitos resultantes do processo revolucionário e é a partir dele que se pode olhar, retrospectivamente para compreender a erosão progressiva destes direitos, erosão em alguns momentos diluviana, como depois da crise de 2008.

O Estado social português e a generalização, qualitativa e quantitativa, de direitos

sociais foram tardios, como lembra Silva Leal<sup>39</sup>. Nasceram no exato momento em que noutros países onde germinaram primeiro – como na França pós 1945 e na Inglaterra com o plano do conservador Beveridge, de 1942 – estavam a ser postos em causa com medidas recessivas para recuperar as taxas de valorização do capital reduzidas com a crise cíclica de 1973. Medrou aqui, na periferia da Europa, trinta anos depois. Mas nasceu em parte de causas idênticas àquelas que deram origem ao Estado de bem-estar na Europa Central e do Norte. Ou seja, nasceu da pressão do movimento operário e sindical, do temor das classes trabalhadoras, no fundo, como assinala Luís Graça, da “preocupação do próprio sistema económico e político, preocupado pela industrialização (explosão demográfica, conflitos sociais e políticos, crises económicas etc.)”<sup>40</sup>.

A hipótese que ponderamos neste artigo é a de que os direitos sociais em Portugal foram conquistados durante os 19 meses de período revolucionário e consolidados na década seguinte – sob a forma de um Pacto Social *de facto* – e que a instabilidade política herdada da revolução e que perdurou 10 anos depois de 1975 foi essencial para a permanência desse pacto. A marca desta instabilidade está na crise governativa crónica que durará até à eleição de Aníbal Cavaco Silva. Este balanço de forças social modelou-se entre 1976 e 1985 e significou a impossibilidade real de pôr em causa o compromisso social, *institucionalizado ou não*,<sup>41</sup> e na desconfiança entre a sociedade portuguesa com o projeto europeu. Em 1980 apenas 24,4% dos portugueses, de acordo com o Eurobarómetro, considerava a “adesão à CEE uma coisa boa”. Entre 1986 e 1990 esse número atingiu os 70%<sup>42</sup>. As políticas neoliberais em Portugal são *grosso modo* da segunda metade da década de 80 e da década de 90 do século XX – regulamentação da flexibilização generalizada do mercado de trabalho, privatização de serviços e bens públicos, transferência de recursos públicos para o setor privado – e levarão uma década depois de 25 de abril de 1974 a começarem a ser sentidas em Portugal,

embora algumas destas leis, com alcance minoritário, tenham sido publicadas em 1977.

Foi preciso uma situação peculiar – e esta é a hipótese analítica central que aqui propusemos – para pôr fim às crises políticas herdadas da revolução, pela força social que o setor dos trabalhadores acumulou nesse período – e criar as condições sociais das maiorias absolutas dos governos conservadores de Cavaco Silva e da adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE). Ou seja, o neoliberalismo não foi o caminho “natural” e inevitável da sociedade portuguesa nas últimas três décadas, antes resultou da confluência de fatores económicos com fatores políticos, em que estes últimos, ou seja, os fatores *subjetivos*, foram preponderantes.

A combinação de uma crise económica com uma crise política em 1974-1975 deu origem à consagração do Estado social, e a crise económica de 1981-1984, porque não foi acompanhada de uma crise política, consagrou a conjuntura que permitiu a fase neoliberal em Portugal. Tal como em 1974-1975 a vontade de tornar ingovernável o País foi determinante no curso da crise, em 1981 a aceitação do não questionamento do regime democrático-liberal foi qualitativa no desfecho da crise económica.

Estes fatores atuam sempre de forma desigual, é certo: 1) a crise económica de 1981-1984, cujas medidas contracíclicas aceleraram a inflação, perda de poder de compra, queda abrupta dos salários reais, desemprego, salários em atraso, deslocalização produtiva; 2) a progressiva estabilização do regime, depois de 25 de novembro de 1975, nomeadamente ao nível das forças armadas, tribunais, forças de ordem pública, partidos políticos, sindicatos; 3) a atuação colaboradora com os poderes instituídos por parte da União Geral dos Trabalhadores (UGT) e atuação defensiva da Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses (CGTP) face à crise. Finalmente, e relacionado com a atuação dos sindicatos e organismos de luta dos trabalhadores, as condições para o nascimento das políticas neoliberais nascem de um último fator: a pesada derrota

do movimento operário organizado, na Siderurgia, mas sobretudo nos estaleiros navais da Lisnave, com um efeito de arrastamento para todo o movimento operário organizado<sup>43</sup>. Da mesma forma que o neoliberalismo em Inglaterra venceu depois de derrotada a espinha dorsal da classe trabalhadora inglesa, os mineiros, também em Portugal, cremos, se aplica aquilo que Bo Strath<sup>44</sup> defende ter acontecido noutros países na Europa. Isto é, as políticas neoliberais só grassaram depois de derrotados bastiões do movimento operário organizado (mineiros, construção naval e operários siderúrgicos, segundo o economista sueco). Estes setores do movimento operário tinham um efeito político de arrastamento de outros setores operários e mesmo do terciário – quer pelas empresas satélites destes, quer pelo valor exemplar das suas lutas, ou seja, atuavam como uma *vanguarda* disruptiva da gestão estável do Pacto Social. Ainda de acordo com este autor, o papel dos sindicatos – referindo-se sobretudo ao modelo de cogestão do Norte da Europa – foi um fator determinante no amortecimento da conflitualidade social, decorrente das políticas neoliberais e da deslocalização produtiva.

Finalmente, e embora o valor de rendimento do capital para o trabalho se tenha invertido a favor do primeiro desde o final da década de 1970, é indiscutível que se agregam a estes fatores políticos de estabilização a melhoria das condições económicas para a maior parte da população depois de 1986: a criação de infraestruturas no País, a abertura cultural à Europa – cujo valor simbólico não pode deixar de ser aludido num país que funcionava como uma ilha<sup>45</sup> –, o acesso a bens e serviços de nível europeu para setores das classes médias, com a melhoria do poder de compra; o fim dos bairros de lata<sup>46</sup>, a expansão do sistema universitário, a melhoria da qualidade dos cuidados de saúde. A União Europeia, que gerava ainda desconfianças nos anos 1980<sup>47</sup>, foi abraçada de forma praticamente pela unânime, como vimos, pela população portuguesa na década de 1990. Houve um período de expansão capitalista da economia portuguesa

que permitiu reformas reais, e que, com alguns soluços, perdurou entre a adesão de Portugal à CEE e a crise de 2001, criando uma base social de apoio aos chamados partidos do centro – PS e PSD – que trouxeram uma inédita estabilidade política, e também uma burocratização dos sindicatos, que cresceram e se fortaleceram como aparelhos com força na negociação coletiva, embora sempre a perder membros e influência sobretudo no setor mais jovem da população, e setores mais informais<sup>48</sup> do mercado de trabalho, a partir da década de 1990.

Gerações que cresceram durante as décadas de 80 e 90 do século XX terão talvez dificuldade em compreender o que é a instabilidade social, e acreditam numa cultura intrínseca de um país de *brandos costumes*, quando a instabilidade social – eufemismo para confrontos, por vezes sangrentos, entre classes sociais – foi a marca histórica do Portugal contemporâneo. O Estado Novo manteve a inação social à custa da brutal repressão, e nem o regime republicano, nem o pós 25 de abril suportaram os conflitos emergentes de uma sociedade desigual. Com exceção, talvez, do período entre 1985 e 2001. Vivemos hoje provavelmente o início de um novo período histórico, marcado pelo agravamento plausível da conflitualidade social que poderá ou não, essa é hoje ainda uma incógnita, ter como consequência uma crise do regime democrático liberal.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anderson, Perry. Portugal and the End of Ultra-Colonialism. In: *New Left Review*, I/16, July-August, 1962.
- Anuário Estatístico de Portugal, Instituto Nacional de Estatística, vários anos; CGTP, Greves sectoriais, 1989-2008; DGEEP, Direção Geral de Estudos Estatísticas e Planeamento, Greves, 1986-2007, Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social; Direção Geral da Administração Pública. Greves Gerais da Administração Pública 2007-2008.
- Arcary, Valério, *Esquinas Perigosas da História. Situações Revolucionárias em Perspetiva Marxista*, São Paulo, Xamã, 2004.
- Alves, Amável, “A contratação coletiva, uma arma dos trabalhadores”, In *O Militante*, nº 273, novembro/dezembro de 2004.
- Arranja, Álvaro, Greves Gerais de 1911 a 2008. In *Esquerda.net*, 21 de maio de 2007. ([http://www.esquerda.net/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2879&Itemid=68](http://www.esquerda.net/index.php?option=com_content&task=view&id=2879&Itemid=68)). Consultado 10 de fevereiro de 2009.
- Beaud, Michel. *História do Capitalismo*. Lisboa: Teorema, 1992.
- Barreto, José, “Modalidades, condições e perspectivas de um pacto social”, In *Análise Social*, vol. XIV (53), 1978-1º, pp. 81-106.
- Barreto, António, “Mudança Social em Portugal”, In Costa Pinto, António, *Portugal Contemporâneo*, Lisboa, Dom Quixote, 2004, pp. 137-162.
- Birke, Peter; Huttner, Bernd; Oy, Gottfried (HRSG.), *Alte Linke – Neue Linke? Die Sozialen Kampfe der 1968er Jahre in der Diskussion*, Berlin: Karl Dietz Verlag, 2009.
- Coggiola, Osvaldo; Martins, José. *Dinâmicas da Globalização (Mercado Mundial e Ciclos Económicos 1970-2005)*, São Paulo: Instituto Rosa Luxemburgo, 2006.
- Campos, António Correia de, “Saúde Pública”, In Barreto, António; Mónica, Maria Filomena (org.), *Dicionário de História de Portugal*, Porto, Figueirinhas, 2000, pp. 405-406.
- Costa, Hermes, “A Construção do Pacto Social em Portugal”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 39, maio, 1994, pp. 119-146.
- Cristovam, Maria Luísa. *Conflitos de Trabalho em 1979. Breve Análise Sociológica*. Lisboa: Ministério do Trabalho, 1982. *Diário de Notícias*.

- Duarte, Sandra; Varela, Raquel, “Paixão pela Educação Privada e Terceira via em Portugal: da Revolução dos Cravos aos Nossos Dias”. In Peroni, Vera; Adrião, Teresa. *Educação e Terceira Via*, Campinas, Unicamp (para publicação).
- Filipe, António, “Nos 35 anos da Constituição de 1976”, Lisboa, 2 de abril de 2011 In <http://blogs.parlamento.pt/apontamentos/archive/2011-04-03/134657.aspx>. Consultado a 4 de junho de 2012.
- Franco, António de Sousa, “A Economia”. In Reis, António (Coord.). *Portugal 20 Anos de Democracia*. Lisboa: Círculo de Leitores, 1994, pp. 170-293.
- Goldner, Loren. *Ubu Saved from Drowning: Class Struggle and Statist Containment in Portugal and Spain, 1974-1977*. Cambridge MA: Queequeg Publications, 2000.
- Graça, L. Evolução do sistema hospitalar: Uma perspetiva sociológica. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, Escola Nacional de Saúde Pública, Cadeira de Ciências Sociais e Humanas, mimeog. (Textos, T 1238 a T 1242), 1996.
- Graça, L. Evolução do Sistema Hospitalar: Uma Perspetiva Sociológica (VIII Parte). Portugal: O Sistema Técnico (Desde 1971), 2000, In <http://www.ensp.unl.pt/lgraca/textos91.html>consultado a 12 de maio de 2012.
- Lampedusa, Giuseppe Tomasi di, *O Leopardo*, Editorial Teorema, 2007.
- Leal, Silva António da, “As Políticas Sociais no Portugal de hoje”, In *Análise Social*, vol. XXI (87-88-89), 1985-3º,4º,5º, pp 925-943.
- Lemus, Encarnación. *En Hamelin...La Transición Española más allá de la Frontera*. Oviedo: Septem Ediciones, 2001.
- Lima, Ana Valadas de, “O rendimento em Portugal ao longo da última década”, In *Análise Social*, vol. XXI, nos 87-88-89, 1985, 3º, 4º, 5º, pp. 499-526.
- Lima, Marinús Pires de, “Transformações das Relações de Trabalho e Ação Operária nas Indústrias Navais (1974-1984)”, In *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 18-19-20, fevereiro de 1986, pp. 537-546.
- Lucena, Manuel de, “Previdência”, In Barreto, António, Mónica, Maria Filomena, *Dicionário de História de Portugal*, Porto, Figueirinhas, 2000, p. 160.
- Mammarella, Giuseppe. *Historia de Europa Contemporánea desde 1945 hasta hoy*. Barcelona: Ariel, 1996: 312.
- Marques, Oliveira, *A Primeira República Portuguesa*, Lisboa: Livros Horizontes, 1980.
- Mateus, Dalila Cabrita, *A PIDE-DGS e a Guerra Colonial*, Lisboa, Terramar, 2004.
- Muñoz, Duran. *Contención y Transgresión. Las Movilizations Sociales y el Estado en las Transiciones Española y Portuguesa*. Madrid: CPPC, 2000.
- Narciso, Raimundo. *Álvaro Cunhal e a Dissidência da Terceira Via*. Porto: Âmbar, 2007.
- Paço, António Simões do, *Entrevista com a República*, Lisboa: Guerra e Paz, 2010.
- Patriarca, Fátima. Controle Operário em Portugal (I). *Análise Social*, Vol. XII (3.º), 1976 (n.º 47), pp. 765-816.
- Pereira, Garcia. “O Assédio: causas e condicionantes”. Comunicação apresentada em novembro de 2007. In <http://pascal.iseg.utl.pt/~socius/publicacoes/wp/WP3.2008.pdf>.
- Pinto, António Costa, Teixeira, Nuno Severiano (orgs), *A Europa do Sul e a Construção da União Europeia 1945-2000*, Lisboa, ICS, 2005.

Ribeiro, Ângelo, “Direitos Humanos”, In Barreto, António, Mónica, Maria Filomena, *Dicionário de História de Portugal*, Porto, Figueirinhas, 2000, pp. 559-551.

Raby, David. *A Resistência Antifascista em Portugal 1941/74*. Lisboa: Salamandra, 1990.

Rosas, Fernando. *Pensamento e Ação Política. Portugal Século XX (1890-1976)*. Lisboa: Editorial Notícias, 2004.

Santos, Maria de Lurdes, Lima, Marinús Pires de, Ferreira, Vítor Matias. *O 25 de abril e as Lutas Sociais nas Empresas*. Porto: Afrontamento, 1976, 3 volumes.

Schmitter, Philip. *Portugal: Do Autoritarismo à Democracia*. Lisboa: ICS, 1999: 226.

Stoleroff, Alan, “Sindicalismo e Relações Industriais em Portugal”, In *Sociologia*, nº 4, 1988, pp 146-164.

Stoleroff, Alan D. “O Sindicalismo e o Estado Pós-1974: O neo-corporativismo e a luta de classes”. In *A Sociologia e a Sociedade Portuguesa na Viragem do Século*. Fragmentos, 1990.

Strath, Bo, *The Politics of De-Industrialization*, London-NY-Sydney, Croom Helm, 1987.

Tavares, Maria Augusta, *Os Fios (In) Visíveis da Produção Capitalista*, São Paulo, Cortez Editora, 2004.

Tilly, Charles. *Las Revoluciones Europeas, 1492-1992*. Barcelona: Crítica, 1995.

Valéry, Paul, *Tel Quel* (1941).

Varela, Raquel, *A História do PCP na Revolução dos Cravos*, Lisboa, Bertrand, 2011.

Varela, Raquel, “A persistência do conflito industrial organizado. Greves em Portugal entre 1960 e 2008”. In *Mundos do Trabalho*, GT

Mundos do Trabalho da Associação Nacional de História, no v. 3, n. 6, Segundo Semestre de 2011, ISSN: 1984-9222.

Velden, Sjaak van der *et al.* (eds.), *Strikes Around The World, 1968-2005*. Amsterdam: Aksant, 2007.

## Notas

<sup>1</sup> In: *Diário de Notícias*, 28/6/2012 [http://www.dn.pt/bolsa/interior.aspx?content\\_id=1605098](http://www.dn.pt/bolsa/interior.aspx?content_id=1605098) e também *I-online*, 14/7/2012 <http://www.ionline.pt/dinheiro/pobrezas-tres-milhoes-vivem-menos-500-eurosmes>

<sup>2</sup> In: *Jornal de Notícias*, 7/6/2010 [http://www.jn.pt/PaginaInicial/Sociedade/Interior.aspx?content\\_id=1587203](http://www.jn.pt/PaginaInicial/Sociedade/Interior.aspx?content_id=1587203)

<sup>3</sup> Relatório Orçamento de Estado, 2013, pp. 13-17.

<sup>4</sup> *Jornal Expresso*, 25/10/2001 <http://expresso.sapo.pt/passos-coelho-so-vamos-sair-da-crise-empobrecendo-video=f683176>

<sup>5</sup> Coggiola, Osvaldo. A Crise de 29 e a Grande Depressão da Década de 30. VARELA, Raquel (coord.), *Quem paga o Estado Social em Portugal?*. Lisboa, Bertrand, 2012.

<sup>6</sup> <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ANHRS>

<sup>7</sup> GUEDES, Renato, PEREIRA, Rui Viana. Quem paga o Estado Social em Portugal? VARELA, Raquel (coord.), *Quem paga o Estado Social em Portugal?* Lisboa: Bertrand, 2012.

<sup>8</sup> VARELA, Raquel (Coord.), *Quem paga o Estado Social em Portugal?*, Lisboa, Bertrand, 2012. Ver em particular os artigos de GUEDES, Renato, e PEREIRA, Rui Viana, ROSA, Eugénio, SHAIKH, Anwar.

- <sup>9</sup> SHAIKH, Anwar. Quem paga o “bem-estar” no Estado Providência: um estudo sobre vários países. *Quem paga o Estado Social em Portugal?* Lisboa: Bertrand, 2012.
- <sup>10</sup> <http://www.revistarubra.org/?p=3137>
- <sup>11</sup> <http://www.movimentosememprego.info/>
- <sup>12</sup> In: *Diário Económico*, 16/10/2007 [http://economico.sapo.pt/edicion/diarioeconomico/edicion\\_impresa/economia/pt/desarrollo/1046490.html](http://economico.sapo.pt/edicion/diarioeconomico/edicion_impresa/economia/pt/desarrollo/1046490.html)
- <sup>13</sup> Ribeiro, Ângelo. Direitos Humanos. Barreto, António, Mónica, Maria Filomena. *Dicionário de História de Portugal*. Porto: Figueirinhas, 2000, p. 559.
- <sup>14</sup> *Ibidem*, p. 560.
- <sup>15</sup> Anderson, Perry, “Portugal and the End of Ultra-Colonialism”, In *New Left Review*, I/16, July-August, 1962.
- <sup>16</sup> Mateus, Dalila Cabrita. *A PIDE-DGS e a Guerra Colonial*. Lisboa: Terramar, 2004.
- <sup>17</sup> *República*, 2 de maio de 1974, p. 1.
- <sup>18</sup> “*La politique fût d’abord l’art d’empêcher les gens de se mêler de ce qui les regarde*”. Paul Valéry, *Tel Quel* (1941).
- <sup>19</sup> Charles Tilly, lembrando a dificuldade que todos os processos revolucionários levam à teorização de uma definição comum a estes momentos de transformação social e a variabilidade de fatores que caracterizam uma situação revolucionária, optou por utilizar como elemento central definidor das revoluções a existência de duplo poder (Tilly, Charles, *Las Revoluciones Europeas, 1492-1992*. Barcelona: Crítica, 1995: 26 e 27).
- <sup>20</sup> Franco, António de Sousa. A Economia. Reis, António (Coord.). *Portugal 20 Anos de Democracia*. Lisboa: Círculo de Leitores, 1994.
- <sup>21</sup> Lemus, Encarnación. *En Hamelin...La Transición Española más allá de la Frontera*. Oviedo: Septem Ediciones, 2001.
- <sup>22</sup> Velden, Sjaak van der *et al.* (eds.), *Strikes Around The World, 1968-2005*. Amsterdam: Aksant, 2007.
- <sup>23</sup> Muñoz, Duran, *Ob. cit.*, p. 142.
- <sup>24</sup> Santos (*et al.*). *Ob. cit.*
- <sup>25</sup> Campos, António Correia de. Saúde Pública. Barreto, António, Mónica, Maria Filomena (org.), *Dicionário de História de Portugal*. Porto: Figueirinhas, 2000, p. 405.
- <sup>26</sup> Duarte, Sandra; Varela, Raquel. Paixão pela educação...privada. Educação e Terceira Via em Portugal: da Revolução dos Cravos aos nossos dias. Peroni, Vera; Adrião, Teresa. *Educação e Terceira Via*, Campinas: Unicamp.
- <sup>27</sup> Barreto, José. Modalidades, condições e perspectivas de um pacto social. In: *Análise Social*. Vol. XIV (53), 1978, 1º, p. 93.
- <sup>28</sup> Barreto, José. *Ob. cit.*
- <sup>29</sup> Na mesma altura que em Espanha se negociavam os Pactos de Moncloa, com o apoio dos socialistas e comunistas (PSOE e PCE).
- <sup>30</sup> BARRETO, José. *Ob. cit.*, p. 94.
- <sup>31</sup> Lima, Ana Valadas de. O rendimento em Portugal ao longo da última década. In: *Análise Social*, Vol. XXI, ns. 87-88-89, 1985; 3º, 4º, 5º, pp. 506, 507, 508.
- <sup>32</sup> Schmitt, Paul Mathias; Verdiani, Daniele. *Portugal e a Comunidade Económica Europeia*. Lisboa: IPE, 1979.

- <sup>33</sup> Cristovam, Maria Luísa. *Conflitos de trabalho em 1979: breve análise sociológica*. Lisboa: Ministério do Trabalho, 1982.
- <sup>34</sup> Lima, Marinús Pires de. Transformações das relações de trabalho e ação operária nas indústrias navais (1974-1984). In: *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 18-19-20, fevereiro de 1986, p. 541.
- <sup>35</sup> Stoleroff, Alan. Sindicalismo e relações industriais em Portugal. In: *Sociologia*, nº 4, 1988, p. 160.
- <sup>36</sup> Entrevista realizada com Fernando Figueira, trabalhador da Lisnave Margueira, janeiro de 2009.
- <sup>37</sup> Stoleroff, Alan D. O Sindicalismo e o Estado Pós-1974: o neo-corporativismo e a luta de classes. In: *A Sociologia e a sociedade portuguesa na viragem do século*. Fragmentos, 1990, p. 138.
- <sup>38</sup> Costa, Hermes Augusto. A construção do Pacto Social em Portugal. In: *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 39, maio de 1934, pp. 119-146.
- <sup>39</sup> Leal, Silva António da. As políticas sociais no Portugal de hoje. In: *Análise Social*, Vol. XXI (87-88-89), 1985; 3º, 4º, 5º, pp. 925-943.
- <sup>40</sup> Graça, L. *Evolução do sistema hospitalar: uma perspetiva sociológica*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, Escola Nacional de Saúde Pública, Cadeira de Ciências Sociais e Humanas, mimeo. (Textos, T 1238 a T 1242), 1996.
- <sup>41</sup> Barreto, José. Modalidades, condições e perspetivas de um pacto social. In: *Análise Social*, Vol. XIV (53), 1978-1º.
- <sup>42</sup> Pinto, António Costa, Teixeira, Nuno Severiano (orgs.). *A Europa do sul e a construção da União Europeia (1945-2000)*. Lisboa: ICS, 2005, pp. 42-43.
- <sup>43</sup> Costa, Hermes. A construção do Pacto Social em Portugal. In: *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 39, maio, 1994.
- <sup>44</sup> Strath, Bo. *The Politics of De-Industrialization*. London-NY-Sydney: Croom Helm, 1987.
- <sup>45</sup> Embora um país continental, comporta-se como uma ilha – até à década de 1970, as trocas comerciais com Espanha eram minoritárias, as relações de Portugal com a Europa eram feitas (90%) através do transporte marítimo, a maioria das exportações portuguesas destinam-se à Grã-Bretanha e Escandinávia.
- <sup>46</sup> Favelas.
- <sup>47</sup> Recordemos que o *Documento dos 9* – a ala que dirigiu a contrarrevolução militar em 1975 – assumia-se contra a URSS e contra a social-democracia europeia.
- <sup>48</sup> Entende-se por “informalidade” o trabalho sem direitos. Para um desenvolvimento deste tema ver TAVARES, Maria Augusta. *Os fios (in)visíveis da produção capitalista*. São Paulo: Cortez Editora, 2004.
- Raquel Varela (1978)**
- \* É historiadora no Instituto de História Contemporânea da FCSH-Universidade Nova de Lisboa e no Internacional Institute for Social History, Amsterdam. É presidente da Associação Internacional de Greves e Conflitos Sociais. É doutora em História Política e Institucional (ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa). É coordenadora da obra *Quem Paga o Estado Social em Portugal?* (Lisboa: Bertrand, 2012).

**Renato Guedes (1968)**

\*\* Físico e matemático, é investigador do Centro de Física Teórica e Computacional da Universidade de Lisboa, onde se dedica a extensões do Modelo Padrão das interações fundamentais em partículas, física do bóson de Higgs e do quark top. É doutorado em Física pela Universidade de Lisboa. É membro do Comité para a Anulação da Dívida Pública Portuguesa (CADPP) e da redação da revista Rubra. É autor, com Rui Viana Pereira, do estudo *Quem Paga o Estado Social em Portugal?* (in VARELA, Raquel, (coord.), Bertrand, 2012).



## ARTIGO

## Pariendo el nuevo: Madres de Plaza de Mayo e a Universidad Popular Madres de Plaza de Mayo (UPMPM) como estratégia política, no contexto de crise do neoliberalismo na América Latina<sup>1</sup>

Carlos Eduardo Rebuá Oliveira\*

*“Nuestros hijos nos parieron”*

(Insígnia das Madres de Plaza de Mayo)

**Resumo:** Este artigo tem como objeto a Universidad Popular Madres de Plaza de Mayo (UPMPM), instituição alicerçada num projeto de educação popular e fundada no ano 2000 pela Asociación Madres de Plaza de Mayo, um dos mais robustos movimentos sociais latino-americanos, atuante há mais de três décadas na Argentina e vinculada a diferentes lutas e movimentos sociais em todo o mundo. Fundadas sob o signo da resistência contra o regime civil-militar argentino (1976-1983) – o mais cruel do continente, com um saldo de cerca de trinta mil mortos/desaparecidos – as “mães” das vítimas do chamado *Proceso de Reorganización Nacional*, sintonizadas em torno de causas comuns (memória, verdade, justiça, aparição com vida etc.), passaram a empreender uma luta política que extrapolou as dores individuais, forjando um movimento social de grande envergadura, fundamental nas lutas por democracia e justiça naquele país, ainda hoje. No contexto de crise do neoliberalismo no continente (2000-2010), diversos movimentos sociais têm empreendido uma luta material e simbólica no sentido de erigirem espaços de educação/formação política contra-hegemônicos, que representem um “novo ponto de partida” – para tomar emprestada uma expressão de Florestan Fernandes –, uma trincheira e ao mesmo tempo uma estratégia política nas lutas anti-sistêmicas em nuestra America. Nos interessa investigar este movimento – a partir, sobretudo, do referencial gramsciano – em direção a uma “nova pedagogia dos de baixo”, fundada sob as experiências de luta das Madres e que coloca na ordem do dia a discussão/compreensão sobre o caráter do público e sua importância para as lutas dos trabalhadores.

**Palavras-chave:** Movimentos Sociais – Contra-hegemonia – Madres de Plaza de Mayo

**Abstract:** The object of this article is the Universidad Popular Madres de Plaza de Mayo (UPMPM), an institution based on a popular education project which started in 2000 by Asociación Madres de Plaza de Mayo, one of the strongest latin-american social movements, actuating in Argentina for more than three decades and linked to several fights and social movements worldwide. Based on resistance against argentine civil and military system (1976-1983) – the cruelest of the country, with a balance of thirty thousand dead/disappeared – the “mothers” of the victims of the so called *Proceso de Reorganización Nacional* tuned with common causes (memory, truth, emerging of dead persons among the living society) began a political fight of great impact showing individual sufferings, therefore starting enormous social movement, which is fundamental in fights for democracy and justice in the country up to date.

Within the period of neoliberalism crisis, many social movements had began material and symbolic fight in order to get space for education and political attitude against counter-hegemony which would represent a “new starting point” – as Florestan Fernandes sated –, a shelter and at the same time a political strategy in anti-systemic fights in nuestra America. We must investigate this movement – beginning, above all, with gramscian referential – towards “underdogs new pedagogy” based on the Madres experiences in fights which puts in the first place the discussion/comprehension of the public aspect and its importance for the working classes.

**Key words:** Social movements – Counter-hegemony – Madres de Plaza de Mayo

## Arcabouço teórico

*Movimientos sociales e educação: as experiências em “Nuestra America”*

“*Los movimientos están tomando la educación en sus manos, como parte de la lucha por crear un mundo diferente, con lo que ganan en autonomía frente a los estados y en capacidad crítica frente a los intelectuales y al saber académico*”. A afirmação de Zibechi (2005) buscar conta do processo de construção, em diversas partes da América Latina contemporânea, de projetos educacionais de grande envergadura por parte dos mais distintos movimentos sociais. Universidad Popular Madres de Plaza de Mayo (2000), na Argentina; Escola Nacional Florestan Fernandes (ENFF/MST, 2003), no Brasil; Universidad Campesina (2004), na Colômbia; Universidad Intercultural de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas (UINPI, 2004), no Equador; Sistema Educativo Rebelde Autônomo de Liberación Nacional (SERAZLN/Zapatistas, 2004), no México, dentre outros. Nos últimos dez anos, a relação movimentos sociais e educação se estreitou profundamente, materializando-se em instituições alicerçadas na educação popular, em defesa do pluralismo e de um conhecimento científico vinculado às práticas sócio-culturais latino-americanas, nos esforços de superar as perspectivas eurocêntricas, a colonialidade do saber, nos termos concebidos por Quijano (2005, p. 227-278).

Com Leher (2010, p. 28) defendemos que a história dos movimentos sociais e revolucionários revela que educação e cultura sempre representaram pilares fundamentais de seus programas, sendo que na América Latina, na última década, a dimensão educacional ganhou novo ímpeto, a partir da construção coletiva de espaços de saber vinculados às suas lutas. Como afirma Semeraro (2009, p. 9-10), de maneira paradoxal, a América Latina, uma das regiões mais assoladas do planeta, pelo (neo) colonialismo e, mais recentemente, pelo neoliberalismo, “*tornou-se um fascinante laboratório de propostas sociais e políticas que ganham*

*contornos de alternativas ao sistema vigente*”, com vários grupos/organizações populares forjando mudanças substanciais e propostas políticas de novo tipo no continente, cujos reflexos se disseminam e se vinculam com outras lutas insurgentes a nível global. Zibechi (2003) identifica três linhagens dos movimentos sociais que surgiram em meio ao avanço do neoliberalismo no continente, desde fins da década de 1970; movimentos com novas “roupagens”, distintas tanto do velho sindicalismo, quanto do “padrão” dos movimentos europeus: os movimentos eclesiais de base, os movimentos indígenas e o guevarismo, de matriz revolucionária.

Boneti (2010, p. 55-56), que corrobora Leher quando afirma que o processo educativo está presente em qualquer movimento social, frisa que o momento histórico e as questões sociais das épocas de surgimento dos movimentos sociais, bem como o caráter do Estado, a ordem econômica e as relações culturais, definem o caráter da luta e diferenciam os processos educativos de cada movimento. Tal autor trabalha com o conceito de movimento social como uma “*manifestação coletiva, organizada ou não, de protesto, de reivindicação, luta armada ou como um simples processo educativo*” [...] como “*qualquer manifestação ou ação coletiva que se apresente com o objetivo de interferir numa ordem social*”. Também no esforço de conceituação dos movimentos sociais, Kauchakje (2010, p. 76-79) pontua que apesar de não haver consenso sobre tal conceito, existindo concomitantemente noções amplas e restritas a seu respeito, é possível construir uma noção geral sobre o fenômeno, mesmo que apenas no interior de cada tradição ou campo teórico. Para a autora, movimento social é “*um fenômeno de diversas facetas, que acompanha a história das diferentes sociedades*” [...] “*uma das formas de ação coletiva*”. Por sua vez, Gohn (2011, p. 13) entende os movimentos sociais como “*ações sociais coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam distintas formas da população se organizar e expressar suas demandas*”.

*Hegemonia e educação na América Latina em tempos neoliberais*

Na teoria do marxista sardo Antonio Gramsci (1891-1937), que segundo Eric Hobsbawm (2011, p. 287) representa o pensamento mais original surgido no Ocidente desde 1917, hegemonia e educação se vinculam de maneira dialética, sendo toda relação pedagógica uma relação hegemônica, assim como qualquer relação hegemônica é necessariamente pedagógica (Jesus, 1989, p. 122-123).

Sobre a primeira afirmativa, Antonio Tavares de Jesus (1989, p. 19) diz que a educação representa um processo para a concretização de uma concepção de mundo<sup>2</sup> (ideologia), cuja importância é fundamental tanto na preservação de uma hegemonia, quanto na sua renovação (contra-hegemonia). A educação pode agir tanto como instrumento de dissimulação a serviço das classes dominantes, como também pode explicitar para os dominados as contradições existentes, permitindo-lhes “*reagir a todas elas e tentar a contra-hegemonia*” (Jesus, 1989, p. 60).

Em relação à segunda afirmativa (as relações hegemônicas como pedagógicas), Jesus pontua que “*tanto a hegemonia como a contra-hegemonia exigem um desempenho pedagógico mantenedor-reformador da relação total de poder, de acordo com a situação histórica*” (Jesus, 1989, p. 60). A natureza pedagógica das relações hegemônicas se confirma teoricamente pelo próprio significado de hegemonia desenvolvido por Gramsci: direção intelectual/moral e dominação, exercida por uma classe sobre as demais, através da sociedade política e da sociedade civil, dialeticamente ligadas. Na prática, esta natureza pedagógica também é confirmada, uma vez que somente uma ação pedagógica é capaz de forjar uma nova cultura (através da imperiosa reforma intelectual e moral, como preconizava o revolucionário sardo) sintonizada com os objetivos da nova classe hegemônica, e é capaz de transformar concepções de mundo norteadas pela superstição e pelo folclore, em concepções de mundo histórico-críticas. Diz Gramsci (2006, p. 399):

[...] Mas a relação pedagógica não pode ser limitada às relações especificamente ‘escolares’, através das quais as novas gerações entram em contato com as antigas e absorvem suas experiências e seus valores historicamente necessários, ‘amadurecendo’ e desenvolvendo uma personalidade própria, histórica e culturalmente superior. Esta relação existe em toda a sociedade no seu conjunto e em todo indivíduo com relação aos outros indivíduos, entre camadas intelectuais e não intelectuais, entre governantes e governados, entre elites e seguidores, entre dirigentes e dirigidos, entre vanguardas e corpos de exército. Toda relação de ‘hegemonia’ é necessariamente uma relação pedagógica, que se verifica não apenas no interior de uma nação, entre as diversas forças que a compõem, mas em todo o campo internacional e mundial, entre conjuntos de civilizações nacionais e continentais.

Leher (2010, p. 19), alicerçado no revolucionário sardo, corrobora as reflexões de Jesus, quando afirma que quando pensada como hegemonia, a educação representa parte da estratégia política dos movimentos sociais, dos partidos políticos, sendo por este motivo, historicamente atacada de maneira vigorosa pelas elites. Se os regimes civil-militares latino-americanos impuseram duras derrotas aos diversos movimentos sociais vinculados às lutas da esquerda, na retomada das lutas sociais em fins da década de 1970 e principalmente na década de 1980, as práticas de educação popular e as reflexões sobre elas foram resgatadas, representando para os setores dominantes uma ameaça à “governabilidade”. Os movimentos sociais recolocaram na pauta as discussões sobre a educação popular, uma vez que sem a “formação” de classe, não é possível avançar nas estratégias e na disputa hegemônica. Para Leher (2010, p. 20-22), “*as contradições ensejadas pelas políticas de ajuste estrutural neoliberal provocaram relativa ascensão*

*das lutas sociais, assim como recolocaram na agenda dos movimentos sociais a necessidade de repensar suas estratégias*". Com isso, diante dos desafios das lutas contra o neoliberalismo, os movimentos sociais conferiram à formação política – a educação com hegemonia, como salienta Leher – um lugar de destaque em sua agenda política.

Frigotto, reafirma a concepção marxiana da educação como prática social, como atividade humana e histórica que se define nos diversos espaços da sociedade, na articulação com interesses múltiplos (político, econômicos, culturais) das classes/grupos sociais. Em suas palavras, *"a educação é, pois, compreendida como elemento constituído e constituente crucial da luta hegemônica"* (Frigotto, 2010, p. 23). A educação *"apresenta-se historicamente como um campo de disputa hegemônica"* (Frigotto, 2010, p. 27). Para o autor, esta disputa ocorre *"na perspectiva de articular as concepções, a organização dos processos e dos conteúdos educativos na escola e, mais amplamente, nas diferentes esferas da vida social, aos interesses de classe"* (Frigotto, 2010, p. 27).

Se a década de 1990 representou para a América Latina<sup>3</sup>o período da "desertificação neoliberal", nos termos de Antunes (2004), o momento do apogeu do neoliberalismo (e de suas políticas de desregulamentação da economia, privatizações em massa, flexibilização de direitos trabalhistas, "Estado mínimo", ajuste fiscal e redução dos gastos públicos com educação, saúde, previdência social etc.), a década seguinte (2000-2010) – recorte de nossa pesquisa – expôs o desgaste desta ideologia e suas políticas, que para muitos intelectuais (Sader; Gentili, 1995; Meszáros, 2002; Semeraro, 2009; Sader, 2009; Frigotto, 2010) representa uma crise estrutural<sup>4</sup> do neoliberalismo, modelo específico do capitalismo. A América Latina, outrora paraíso neoliberal, passou a ser seu elo mais fraco, obtendo avanços na direção de sua superação, sendo os movimentos sociais fundamentais artífices destas ações. Em suma, da década de 1990 para a década de 2000, o continente latino-americano passa de

um cenário para outro bastante diferente, justamente por esta "ressaca", pela saturação das políticas neoliberais (ou neoconservadoras<sup>5</sup>), que impulsionam diferentes movimentos sociais ("novos" e "velhos") na busca por avançar em projetos pedagógicos próprios.

A ascensão de governos progressistas na América Latina nesta última década explicita os efeitos assombrosos das políticas neoliberais e seu profundo desgaste, traduzido na ida em massa às urnas em diferentes países<sup>6</sup>. O cenário latino-americano se modificou bastante com as vitórias de presidentes cujas campanhas eleitorais se alicerçaram nas promessas de transformações sociais, econômicas, políticas e culturais (Moraes, 2009, p. 99).

Em ordem cronológica, são eles: Hugo Chávez (Venezuela, 1998), Luiz Inácio Lula da Silva (2002, Brasil), Néstor e Cristina Kirchner (Argentina, 2003 e 2007, respectivamente), Tabaré Vázquez (Uruguai, 2004), Evo Morales (Bolívia, 2005), Rafael Correa (Ecuador, 2006), Daniel Ortega (Nicarágua, 2006) e Fernando Lugo (Paraguai, 2008). Tais governos, mais "próximos" dos movimentos sociais, permitiram a estes últimos construir e/ou avançar no processo de transformações sociais estruturais (de onde as iniciativas no campo da educação são poderosos exemplos) através de uma reorganização radical de atos, palavras e símbolos, provocando a desestabilização do sistema por meio de formas inesperadas e criativas (Leher, 2010, p. 31).

Por parte dos novos governos, as políticas públicas não puderam "desconsiderar" as demandas dos distintos movimentos sociais (não sem conflitos) – que deram sustentação às suas campanhas –, inclusive e, sobretudo, seus projetos de educação popular pública (a UPMPM, por exemplo), que convergem em direção a um projeto popular maior, de sociedade (Semeraro, 2009, p. 11), contra-hegemônico, alternativo a um modelo de sociedade em processo de dissolução. Para Semeraro, *"o resgate e os desdobramentos dessa práxis surpreendente são postos em contraposição à crise estrutural do (neo)liberalismo que se processa diante dos*

*nossos olhos, empurrando cada vez mais o planeta para a catástrofe*” (Semeraro, 2009, p. 11).

Diferentes movimentos sociais latino-americanos estão empreendendo nos últimos anos uma “ampliação” da frente cultural<sup>7</sup>, como movimento, política e organização, ações imprescindíveis no esforço de fazer avançar a hegemonia dos subalternos. A “batalha das ideias” forjada pelos movimentos sociais do continente que lutam contra o capitalismo e, logo, contra o neoliberalismo, comprova que se desenvolve por aqui um processo histórico-social em que o conhecimento é política e estratégia contra-hegemônica (Leher, 2010, p. 30).

### *Hegemonia e contra-hegemonia*

O conceito de hegemonia – que dentro do pensamento marxista<sup>8</sup> corresponde a um dos mais polêmicos e difíceis de definir – tem origem no grego *eghestai*, significando “conduzir”, “ser guia” ou “chefe”, e do verbo *eghemoneuo*, que também corresponde a “guiar/conduzir”, e por consequência, “dominar”, “comandar”<sup>9</sup> (Macciocchi, 1977, p. 182). Tal conceito alcançou seu pleno desenvolvimento como conceito marxista com Gramsci. Considerado por muitos estudiosos do filósofo sardo seu conceito chave e sua maior contribuição à teoria marxista, a “hegemonia gramsciana” (que era ainda um conceito pouco desenvolvido<sup>10</sup> antes de sua prisão pelo Estado fascista, em 1926) era definida, já nas anotações da prisão (que dariam origem à sua maior obra, os *Quaderni*), como o modo pelo qual a burguesia estabelece e mantém sua dominação (hegemonia como projeto de classe). Analisando historicamente a Revolução Francesa e o *Risorgimento* italiano, Gramsci vai buscar entender como se construiu nestes países a chegada da burguesia ao poder e, sobretudo, a manutenção deste poder, definindo o Estado, a partir principalmente de Maquiavel, como força mais consentimento, coerção mais consenso, domínio mais direção, sociedade política (Estado *stricto sensu*) mais sociedade civil (aparelhos privados de hegemonia<sup>11</sup>), ou em expressão do

próprio, “*hegemonia* couraçada de coerção” (Gramsci, 2007a, p. 244).

É importante ressaltar que o comunista italiano entendia a sociedade valendo-se de um esquema triádico, formado por economia – sociedade civil – Estado (sociedade política), com a economia correspondendo à estrutura e sociedade civil/sociedade política representando dois grandes planos superestruturais<sup>12</sup>. Gramsci amplia a teoria leninista do Estado, defendendo que a hegemonia não se reduz à força econômica e militar, mas resulta de uma batalha constante pela conquista do consenso no conjunto da sociedade (grupos subalternos e potenciais aliados). Para ele, a hegemonia corresponde à liderança cultural e ideológica de uma classe sobre as demais, pressupondo a capacidade de um bloco histórico (aliança de classes e frações de classes, duradoura e ampla) dirigir moral e culturalmente, de forma sustentada, toda a sociedade (Moraes, 2009, p. 35).

Portanto, é impossível pensar a hegemonia sem pensar na luta de classes. Abordar a hegemonia e a contra-hegemonia significa tocar na questão do antagonismo entre as classes sociais que, a partir de sua posição (dominante ou subalterna, no interior da sociedade e do Estado), exercem/sofrem/disputam o poder de maneira permanente (Dantas, 2008a, p. 91).

O conceito de contra-hegemonia não foi criado por Gramsci, correspondendo a uma interpretação do conceito de hegemonia do filósofo revolucionário a partir de uma perspectiva crítica, atualizada e, sobretudo estratégica, por parte de inúmeros marxistas<sup>13</sup>, objetivando traduzir e/ou demarcar, em termos de luta ideológica e material, um projeto antagônico de classe, em relação à hegemonia burguesa. O termo, que se consolidou pelo uso, significa que a luta é contra uma hegemonia estabelecida, uma luta que objetiva a construção de uma nova hegemonia, e que por isso, corresponde a um projeto de classe distinto. Como corresponde a uma interpretação, tal conceito oferece muitas dificuldades para quem se dispõe a explorar seu(s) significado(s). Além de escassa na literatura marxista, a definição do conceito pode ser

encontrada sob os mais distintos espectros político-ideológicos.

Não se trata de incorporar um neologismo, mas de utilizar um conceito legitimado por diversos intelectuais importantes dentro do campo marxista (ainda que poucos o definam), que fazem uso da “contra-hegemonia” querendo apontar para outro projeto de classe, outro mundo possível. Para Eduardo Granja Coutinho (2008a, p. 77), parafraseando Marx, é possível dizer que toda hegemonia traz em si o germe da contra-hegemonia, existindo uma unidade dialética entre ambas, com uma se definindo pela outra. Raymond Williams (1979, p. 115-116), frisa que a hegemonia sofre uma resistência continuada, limitada, alterada e desafiada por pressões que não são as suas próprias. Com isso, é preciso acrescentar a este conceito outro: “contra-hegemonia” (e/ou “hegemonia alternativa”), elementos reais e persistentes na prática. Daniel Campione (2003, p. 53) também utiliza a expressão “hegemonia alternativa” como sinônimo de contra-hegemonia, afirmando que só é possível a conversão dos grupos dominados em hegemônicos se estes passarem do plano econômico-corporativo ao plano ético-político (com o vetor “ético” indicando a dimensão intelectual e moral e o vetor “político” o controle do aparato de Estado). Por sua vez, Terry Eagleton (1997, p. 107) afirma que todo poder governante é forçado a enfrentar forças contra-hegemônicas, parcialmente constitutivas de seu próprio domínio.

Toda contra-hegemonia é uma luta em duas frentes: a material (que Gramsci chama de “conteúdo”<sup>14</sup>) e a ideológico-cultural (que Gramsci chama de “forma”), que na concepção gramsciana equivale ao campo do consenso. Conquistar a hegemonia significa, para Gramsci, estabelecer uma liderança moral, intelectual, política, difundindo sua própria “concepção de mundo” por toda a sociedade, igualando o próprio interesse (da classe hegemônica) com o da sociedade em geral. Acanda (2006, p. 207) nos ajuda a compreender a importância da cultura e da ideologia na construção de qualquer movimento contra-hegemônico, quando afirma que

em Gramsci, a construção de uma “nova hegemonia emancipadora” exige a realização de uma reforma intelectual e moral que seria capaz de criar uma nova concepção de mundo e uma nova ideologia do povo. Finalizando, Eagleton (1997, p. 106) defende que na sociedade moderna não basta ocupar fábricas ou enfrentar diretamente o Estado, pois o que também deve ser contestado é toda a área da “cultura”, definida em seu sentido mais amplo.

### **Madres e Universidad Popular Madres de Plaza de Mayo (UPMPM)**

*“(...) Na Argentina, as loucas da  
Praça de Maio  
serão um exemplo de saúde mental,  
porque se negaram a esquecer  
em tempos de amnésia obrigatória.”*

(Eduardo Galeano, *O Direito ao Delírio*)

A Asociación Madres de Plaza de Mayo surgiu em 30 de abril de 1977, em Buenos Aires, um ano após o início da mais cruel ditadura civil-militar daquele país (1976-1983) e uma das mais sangrentas do continente, protagonizada pelo triunvirato Videla-Massera-Agosti e intitulada por seus ideólogos/artífices como *Proceso de Reorganización Nacional*. O terrorismo de Estado (Pascual, 2004) imposto pelo regime deixou um saldo de cerca de trinta mil desaparecidos, e da inquietação de inúmeras mães que perderam seus filhos (a maioria sem conseguir enterrá-los), surge um dos movimentos sociais mais importantes da América Latina e o movimento feminino mais comentado e estudado no continente nos últimos trinta anos. A maioria de seus membros era formada por mulheres de meia-idade, oriundas dos setores médios ou da classe trabalhadora, com formação até o ensino secundário (grande parte) e com raras exceções, nunca haviam se envolvido diretamente na política (Bouvard, 1994).

Cansadas de esperar as autoridades ministeriais para obter informações de seus parentes, começaram a se reunir e a marchar semanalmente,

de maneira espontânea (AMPM, 2003) na *Plaza de Mayo* (coração político de Buenos Aires e “lugar de memória”<sup>15</sup> fundamental daquela sociedade), com seus *pañuelos*<sup>16</sup> (lenços) brancos com o nome de seus filhos. De suas fileiras surgiram outros grupos ainda atuantes e também de grande referência na Argentina: a Asociación Civil Abuelas de Plaza de Mayo (1977), formada por mães e avós de desaparecidos; a Madres de Plaza de Mayo Línea Fundadora (1986), uma dissidência devido a desacordos estratégicos e de liderança; e finalmente, o movimento H.I.J.O.S (1995), integrado por filhos/parentes de vítimas do regime – sequestrados e criados desde bebês pelos próprios algozes – em busca de justiça e de reconstruir sua história pessoal e familiar:

Cuando desapareció mi hijo, yo me había quedado muy sola. No tenía a quien acercarme, me sentía muy sola. Cosa que le pasó la gran mayoría de las madres. Estábamos como perdidas, sin tener a quien recurrir. No sólo a quien recurrir, sino con quien hablar, alguien que participara de nuestra pena y nos comprendiera (...) En las oficinas Del Ministerio del Interior yo conocí a otras madres que iban por lo mismo, entonces empecé a tener, por fin en quien apoyarme, a tener un punto de referencia.<sup>17</sup>

Protagonistas de uma história de luta e resistência, as Madres construíram um movimento que se tornou um dos principais emblemas internacionais na defesa dos direitos humanos (Correa; Morzilli, 2011). Enquanto a imagem de seus *pañuelos* se convertia num símbolo fundamental das lutas pela memória<sup>18</sup> (contra a “memória oficial”) e pela justiça na Argentina, o período de transição da ditadura para a democracia colocaria em questão toda a experiência anterior do movimento, obrigando-o a repensar reivindicações, formas de luta e modos de atuação política, sob a pressão de vários setores para que essas mudanças ocorressem na direção de seus interesses (Gorini, 2006). Na

busca por uma nova práxis, sintonizada com as novas lutas pós-ditadura, as Madres, mais “maduras”, ampliaram seus objetivos coletivos (e logo, sua identidade) não apenas nas questões concernentes aos direitos humanos<sup>19</sup>, mas também para criticar o neoliberalismo e suas consequências (Borland, 2006, p. 131) – extremamente desastrosas em seu país, como atesta a Crise de 2001/2002 – consolidando-se como um importante sujeito político coletivo.

De todos os lugares de memória forjados pelas Madres, o maior e mais representativo delas é a Universidad Popular Madres de Plaza de Mayo (UPMPM), inaugurada em 6 de abril de 2000, em Buenos Aires, defendendo uma educação vinculada à transformação social, numa perspectiva crítica frente ao *status quo*, no sentido de construir uma sociedade mais justa, democrática. A UPMPM “nasce” para materializar os sonhos interrompidos de milhares de *hijos*, sendo “*el camino increíble para la revolución que soñaron nuestros hijos*”<sup>20</sup>, como afirmou Hebe de Bonafini, uma das fundadoras das Madres e principal porta-voz do movimento, presidindo-o e atuando como reitora da universidade. Sob a metáfora do parto, as Madres construíram poderosas bandeiras, traduzidas, por exemplo, nos lemas “*parir rebeliones*” e “*nuestros hijos nos parieron*”. Segundo Basile (2002, p. 67), em seu estudo acerca da UPMPM,

La ya notable actuación de este movimiento social – las Madres de Plaza de Mayo – y su reciente fundación de una Universidad abren otros perfiles para indagar procesos específicamente latino-americanos de institucionalización de nuevas prácticas que vinculan el conocimiento con la práxis social.

Alicerçada no tripé ensino-pesquisa-extensão, a Universidade – que começou com poucos cursos – oferece hoje cursos de graduação (Direito, Licenciaturas em História e Trabalho Social), cursos de formação (Capitalismo e Direitos Humanos, Cooperativismo, Jornalismo de Investigação, Psicologia Social etc.),

seminários anuais (Leitura metodológica do Capital, Literatura e Política, Ecologia e Capitalismo etc.) e oficinas (Pintura, Fotografia, Narrativa etc.), também anuais<sup>21</sup>. A UPMPM se oferece como um espaço alternativo, crítico ao “poder oficial”, representando uma “*contraoferta*” tanto às universidades privadas quanto às universidades públicas argentinas. Esta universidade, criada pelo movimento social de maior referência daquele país, propõe um tipo de conhecimento que se baseia na experiência, sobretudo por ter surgido justamente da experiência de sofrimento daquelas mulheres durante a ditadura, sendo a memória o nexo entre filhos e mães, que com o passar dos anos, não quiseram mais “enterrá-los” a fim de poder manter seus sonhos “vivos”. Defendem um saber ancorado na espessura do real, interessado pelas demandas sociais, pelas reivindicações por justiça e pelas lutas (Basile, 2002, p. 69). Em oposição aos paradigmas pós-modernos, que dissolvem as utopias, negam a História e sepultam a luta de classes e os ideais revolucionários, a UPMPM resgata as bandeiras revolucionárias dos anos 1960 para torná-las válidas, em outra conjuntura e através de outras armas:

Frente a un conocimiento fragmentado, disciplinario, desinteresado, especulativo, teorico; la Universidad Popular procura un saber cargado de memorias, de historias de vida, de nombres y apellidos, de rostros y cuerpos, de reclamos por la justicia, de protestas por la verdad, de ideales. E incluso resulta todo un gesto político la reasunción de cierta terminología de la izquierda, fundamentalmente contra algunas corrientes del post modernismo que la dan de baja, en el uso de conceptos como “dependencia”, “imperialismo”, “lucha de clases”, “utopía”, “liberación”, “explotación” etc. (...) Sin embargo, la continuidad del sueño revolucionario de sus hijos nacido en la coyuntura histórica de los años 60 y 70, se reformula necesariamente en otros términos en el horizonte del presente. No

se trata ya, necesariamente de una lucha armada; la revolución se puede continuar de diferentes modos ha dicho Hebe en un programa televisivo y sus prácticas de protestas, marchas, rondas, petitorios testimonian un cambio notable. No menos notable es haber fundado una universidad. (Basile, 2002, p. 69).

### Neoliberalismo e os embates da “pedagogia da contra-hegemonia”, na América Latina

*Quem tem consciência pra se ter coragem  
Quem tem a força de saber que existe  
E no centro da própria engrenagem  
Inventa a contra- mola que resiste  
Quem não vacila mesmo derrotado  
Quem já perdido nunca desespera  
E envolto em tempestade decepado  
Entre os dentes segura a primavera*

(*Primavera nos Dentes, Secos e Molhados*)

São vários efeitos perversos causados pelas políticas de ajuste estrutural neoliberal sobre a educação: privatizações; repressão aos educadores; desestruturação das carreiras docente e técnico-administrativa; corte de verbas; ampliação do Ensino à Distância (EAD); profusão/legitimação dos sistemas avaliativos como parâmetros inquestionáveis de análise de qualidade, “medida” através das “competências”, que individualizam as relações na escola; commodificação do saber, onde o produtivismo acadêmico, a regulação da produção científica e a intensificação/precarização do trabalho do professor são efeitos imediatos<sup>22</sup>, dentre outros. Para Leher (2010, p. 21), dentre estes diversos efeitos, a redução do sentido do que é público merece atenção especial.

Através da defesa de uma sociedade civil<sup>23</sup> “asséptica”, sem capitalismo e/ou classes sociais, “fora” do Estado e do mercado (terceiro setor<sup>24</sup>), o pensamento neoliberal difunde a ideia de que é na sociedade civil que se realiza plenamente a democracia, a liberdade, a satisfação dos desejos individuais. Do “outro lado”,

o Estado é visto como o *locus* do autoritarismo e da burocracia. O embate privado x Estatal, como afirma novamente Leher (2005, p. 2), acaba excluindo do debate a esfera pública e, logo, tanto as políticas universais quanto as lutas em defesa de uma esfera pública no Estado: “*Em outros termos, o par em conflito afasta do campo de análise a tese de que o público (publicus, poblicus), os direitos de todo o povo, resultam das lutas de classes. A positividade do privado e a negatividade do público é também uma tese dos neoliberais*” (Ibidem). Neste processo de “apagamento” do público, frisa Leher, a esfera privada passa a ser rotulada como um espaço “público-não estatal”, uma vez que atende ao “interesse social”.

Neste panorama claro de embates ideológicos e materiais por, de um lado, perpetuar/fortalecer o modelo societário neoliberal na América Latina<sup>25</sup>, e de outro, construir uma hegemonia dos subalternos, a educação do consenso tem grande centralidade, como ensinou Gramsci, se referindo à imprescindível direção político-cultural que a classe hegemônica deve exercer na perspectiva de conservar e/ou transformar o conjunto da vida social.

Lúcia Neves (2005) constrói primorosa análise dos pressupostos, princípios e estratégias do projeto neoliberal da Terceira Via<sup>26</sup>, que norteiam o que ela chama de “nova pedagogia da hegemonia” burguesa no mundo de hoje, que na América Latina atua de maneira exemplar (Neves, 2005, p. 38). Tal projeto de sociabilidade,

apresenta a característica de negar o conflito de classes e até mesmo a existência dessa divisão nas sociedades ditas ‘pós-tradicionais’, ancorando uma sociabilidade com base na democracia formal, ou seja, na ‘conciliação’ de interesses de grupos ‘plurais’, na alternância de poder entre os partidos políticos ‘renovados’, na auto-organização e envolvimento das populações com as questões ligadas às suas localidades, no trabalho voluntário e na ideologia da responsabilidade social das empresas.

Permanecem intocadas, contudo, as relações de exploração, que estão longe de serem abolidas no mundo contemporâneo, sobretudo nos países capitalistas periféricos” (Neves, 2005, p. 15).

Para a autora, o Estado capitalista, na condição de educador<sup>27</sup>, desenvolveu (e desenvolve) uma “pedagogia da hegemonia”, com ações concretas tanto no Estado quanto na sociedade civil. Nas sociedades chamadas por Gramsci de “ocidentais”<sup>28</sup> – mais estruturadas politicamente – a pedagogia da hegemonia passa a se exercer de forma mais sistemática, através de ações com função educativa positiva, desenvolvidas principalmente na sociedade civil, mais especificamente nos aparelhos privados de hegemonia, onde a escola, segundo Gramsci, é o mais importante e estratégico (Neves, 2005, p. 27).

Tais aparelhos representam peça-chave dentro da teoria ampliada do Estado de Gramsci. De acordo com Coutinho (2007, p. 129), eles são “*organizações materiais que compõem a sociedade civil*”, são “*organismos sociais coletivos voluntários e relativamente autônomos*” em relação à sociedade política (cujos organismos sociais ou portadores materiais são os chamados aparelhos repressivos de Estado – o aparato policial-militar e a burocracia executiva). Denis de Moraes (2009, p. 40), alicerçado em Coutinho contribui para a análise dos aparelhos privados de hegemonia, afirmando que “*tais aparelhos são os agentes fundamentais da hegemonia, os portadores materiais das ideologias que buscam sedimentar apoios na sociedade civil*”. E pensando na contra-hegemonia, salienta que “*o aparelho de hegemonia não está ao alcance apenas da classe dominante que exerce a hegemonia, como também das classes subalternas que desejam conquistá-la*”.

Dentre as ações concretas da nova pedagogia da hegemonia, podemos citar a atuação do movimento “Todos pela Educação”<sup>29</sup>, aqui no Brasil, que reúne quase 80% do PIB nacional (Itaú, Bradesco, Vale, Monsanto, Globo, Abril, Odebrecht, Faber-Castell, Gol, HSBC, Natura, Santander etc.) em torno de um projeto que visa fazer o Brasil

alcançar “a Educação que *precisa*”<sup>30</sup> (grifo nosso), através de cinco metas “*simples, específicas e focadas em resultados mensuráveis*”, onde uma se destaca (Meta 5): “*Investimento em Educação ampliado e bem gerido*” (grifos nossos).

Caberia aqui uma análise mais acurada dos objetivos/efeitos da atuação destes grupos empresariais privados, num organismo que se reivindica como de “interesse social”, defensor da educação pública, conforme dissemos anteriormente. Para além do caráter “mercadológico” de um movimento deste tipo, que materializa a educação como uma importante e estratégica fonte de lucro, é importante ressaltar mais uma vez a contribuição de Gramsci no que se refere ao caráter fundamental do vetor-consenso na consecução de uma hegemonia de classe. Em termos gramscianos, tal movimento representa um poderoso aparelho privado de hegemonia da burguesia brasileira, que tem como objetivo claro pesar decisivamente na correlação de forças existentes em nossa sociedade, obtendo do conjunto da sociedade o consentimento passivo e/ou ativo para seus projetos de sociabilidade.

Do “outro lado”, também cientes da importância da educação do consenso, da formação política e do caráter hegemônico da educação, os movimentos sociais latino-americanos, como dissemos anteriormente, têm construído coletivamente poderosas frentes de luta materiais e ideológicas, materializadas em instituições educacionais de educação popular que visam o fortalecimento/ampliação da contra-hegemonia (Neves, 2005, p. 17) e da esfera pública como algo que é efetivamente de todos, de maneira democrática, uma vez que “*o embate contra-hegemônico traz a exigência da construção de uma alternativa que tenha a democracia como o valor fundamental*” (Frigotto, 2010, p. 25-30)

A UPMPM, forjada a partir de três décadas de “práxis educadora” das Madres, de suas experiências nas lutas por justiça, memória e verdade, tem conquistado, consolidado e aprofundado poderosos consensos no processo de ampliação de seu espectro de luta, “educando” diferentes setores daquela sociedade. Ao mesmo

tempo, tem criado/aprofundado tensões com o Estado, com o qual mantém relações institucionais nestes anos de kirchnerismo (2003-2012). Interessa-nos, na tese em construção, analisar os vínculos das Madres (destacadamente de sua direção<sup>31</sup>) com o governo argentino – de caráter “progressista”<sup>32</sup> – nesta última década, verificando como ocorre concretamente o processo de “adequação à ordem”<sup>33</sup> deste sujeito coletivo (Madres), como se dá a relação da educação nos movimentos sociais com o Estado.

Uma educação de qualidade para os trabalhadores, assinala Leher (2008, p. 17), tem de ser uma meta prioritária desde o hoje, “para que os germes da educação do futuro possam ser cultivados”. E quem disse que educação de qualidade não pode ser oferecida, pensada, recriada por um movimento social, sobretudo um movimento social fundado por mães, que do luto partiram para a luta?! E quem disse que uma outra educação e, por conseguinte, um outro mundo possível, não pode ser “parido” da concretude do real, com todas as suas contradições, perguntas, lutas, memórias, “contra-molas” e rostos humanos?!

A pedagogia da contra-hegemonia, por sua vez, apesar de garantir expressivas vitórias em formações sociais periféricas, foi perdendo seu poder de persuasão nas formações capitalistas centrais e, finalmente, com a queda do muro de Berlim e com o fim da União Soviética, vem tendo muita dificuldade para convencer a classe trabalhadora de que processos como a expropriação, a exploração e a dominação por ela vivenciadas são historicamente construídos, como resultado da hegemonia burguesa. Mesmo assim, em todos os cantos do planeta, embora de forma minoritária, aparelhos privados de hegemonia proletária – nos quais se incluem partidos, sindicatos, movimentos sociais (grifo nosso) e até algumas organizações não-governamentais – continuam sua tarefa de persuadir o conjunto da população de que um outro mundo é possível” (Neves, 2005, p. 32).

Mais do que nunca, é preciso construir o público na luta pela desmercantilização da educação, contra a colonialidade do saber e em diálogo permanente com as lutas sociais. Cento e quarenta anos após o silêncio imposto pelas armas da reação conservadora à Comuna de Paris, ainda ecoa o exemplo dos *comunards* e de suas bandeiras em defesa de uma educação efetivamente pública, popular, gratuita, laica, omnilateral, universal, integral.

Na Argentina, são as Madres – “*las locas Madres de Plaza de Mayo*”, como brinca Galeano – que nos ensinam a lutar lutas velhas com novas armas, “*pariendo el nuevo*” através da práxis de uma pedagogia contra-hegemônica materializada na UPMPM, sob o lema “*construcción colectiva del conocimiento y la liberación*”... cada vez mais atual e urgente.

### Referências Bibliográficas

- ACANDA, Jorge Luis. *Sociedade civil e hegemonia*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2006.
- ASOCIACIÓN MADRES DE PLAZA DE MAYO. *Historia de las Madres de Plaza de Mayo*. Buenos Aires: Ediciones Madres de Plaza de Mayo, 2003.
- ANTUNES, Ricardo. *A desertificação neoliberal no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 2004.
- BASILE, Teresa. La Universidad Popular de las Madres de Plaza de Mayo: emergencia de nuevas prácticas en cultura y poder em la Argentina de la posdictadura. In: MATO, Daniel. (Coord.). *Estudios y otras prácticas intelectuales latinoamericanas en cultura y poder*. Caracas: CLACSO, CEAP, FACES, Universidad Central de Venezuela, 2002, p. 67-78. Disponível em: <http://globalcult.org.ve/pub/CYP.htm>. Acesso em agosto de 2011.
- BONETI, Lindomar Wessler. Educação e movimentos sociais hoje. In: JEZINE, Edineide; PINTO DE ALMEIDA, Maria de Lourdes. *Educação e movimentos sociais: novos olhares*. Campinas, SP: Editora Alínea, 2010. p. 55-73.
- BORLAND, Elizabeth. Las Madres de Plaza de Mayo em la era neoliberal. *Revista Colombiana Internacional*, n. 63, ene./jun. 2006. p. 128-147.
- BOUVARD, Marguerite Guzmán. *Revolutionizing motherhood: the Mothers of the Plaza de Mayo*. Wilmington, DE: ScholaryResources, Inc, 1994.
- BUCI-GLUCKSMANN, Christinne. *Gramsci e o estado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- CAMPIONE, Daniel. Hegemonia e contra-hegemonia na América Latina. In: COUTINHO, C. Nelson; TEIXEIRA, Andréa de P. (Org.). *Ler Gramsci, entender a realidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 51-66.
- CHIAROMONTE, Gerardo. *Transformismo: Gramsci e o Brasil*. Disponível em <http://www.acesa.com/gramsci/?id=661&page=visualizar>. Acesso em agosto de 2011.
- CORREA, Camila; MORZILLI, Marisol. *Las madres de la historia argentina*. La Plata: Al Margen, 2011.
- COUTINHO, Carlos N. Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.
- COUTINHO, Eduardo Granja. Processos contra-hegemônicos na imprensa carioca, 1889/1930. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Comunicação e contra-hegemonia: processos culturais e comunicacionais de contestação, pressão e resistência*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2008<sup>a</sup>, p.65-89.
- DANTAS, Rodrigo. Ideologia, hegemonia e contra-hegemonia. In: COUTINHO, Eduardo Granja (Org.). *Comunicação e contra-hegemonia: processos culturais e comunicacionais de contestação, pressão e resistência*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2008a. p. 91-118.

EAGLETON, Terry. *Ideologia: uma introdução*. São Paulo: UNESP: Boitempo, 1997.

FRIGOTTO, Gaudêncio. *Educação e a crise do capitalismo real*. São Paulo: Cortez, 2010.

GOHN, Maria da Glória (Org.). *Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

GORINI, Ulises. *La rebelion de las Madres: historia de las Madres de Plaza de Mayo (1979-1983)*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, 2006. Tomo 1.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. (v. 1), 2010, (v. 2), 2007a (v. 3), 2007b (v. 4), 2002a (v. 5) e 2002b (v. 6).

GRUPPI, Luciano. *O conceito de hegemonia em Gramsci*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1978.

HOBBSAWM, Eric. *Como mudar o mundo: Marx e o marxismo, 1840-2011*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

IASI, Mauro. *As metamorfoses da consciência de classe: o PT entre a negação e o consentimento*. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

JESUS, Antônio Tavares de. *Educação e hegemonia no pensamento de Antonio Gramsci*. São Paulo: Cortez, 1989.

JEZINE, Edineide; ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de. *Educação e movimentos sociais: novos olhares*. Campinas: Editora Alínea, 2010.

KAUCHAKJE, Samira. *Movimentos sociais no século XXI: matriz pedagógica da participação sociopolítica*. In: JEZINE, Edineide ; ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de. *Educação e movimentos sociais: novos olhares*. Campinas: Editora Alínea, 2010. p. 75-92.

LEHER, Roberto; ZAGO FIGUEIREDO, Irene; SOUZA, Isaura Monica; DEITOS, Roberto Antonio (Org.). *Educação, políticas sociais e estado no Brasil*. Cascavel: EDUNIOESTE; Curitiba: Fundação Araucária, 2008.

LEHER, Roberto. *O público como expressão das lutas sociais: dilemas nas lutas sindicais e dos movimentos sociais frente ao desmonte neoliberal da educação pública*. Disponível em: <http://www.outrobrasil.net>. Acesso em: jul. 2012.

\_\_\_\_\_. *Educação popular como estratégia política*. In: JEZINE, Edineide; ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de. *Educação e movimentos sociais: novos olhares*. Campinas: Editora Alínea, 2010. p. 19-32.

MACCIOCCI, Maria-Antonietta. *A favor de Gramsci*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

MANACORDA, Mario Alighiero. *O princípio educativo em Gramsci: americanismo e conformismo*. Campinas: Editora Alínea, 2008.

MARCOS, Natália Carolina. *La memoria insurgente de las Madres de Plaza de Mayo*. *Revista electrónica Aportes Andinos*, n. 23, nov 2008. UASB, Sede Ecuador, Programa Andino de Derechos Humanos.

MARX, Karl. *A guerra civil na França*. São Paulo: Boitempo, 2011.

MESZÁROS, István. *Para além do capital*. Campinas: Boitempo, 2002.

MORAES, Denis de. *A batalha da mídia: governos progressistas e políticas de comunicação na América Latina e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2009.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. *A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso*. São Paulo: Xamã, 2005.

NORA, Pierre. Entre memória e história: a problemática dos lugares. *Revista Projeto História*, São Paulo, n. 10, p. 07-28, 1993.

PASCUAL, Alejandra Leonor. *Terrorismo de estado: a Argentina de 1976 à 1983*. Brasília: Ed. UNB, 2004.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (Org.). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais*. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 227-278.

SADER, Emir. *A nova toupeira: os caminhos da esquerda latino-americana*. São Paulo: Boitempo, 2009.

SADER, Emir.; GENTILI, Pablo (Org.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SAPIA, Jorge Edgardo. *La construcción de espacios simbólicos de resistência: Madres de Plaza de Mayo y familiares de desaparecidos y detenidos por razones políticas*. Dissertação (Mestrado) – Instituto Universitário de Pesquisas, Rio de Janeiro, 2004.

SEMERARO, Giovanni. *Libertação e hegemonia: realizar a América Latina pelos movimentos populares*. Aparecida, SP: Ideias & Letras, 2009.

ZIBECHI, Raúl. Los movimientos sociales latinoamericanos: tendencias y desafíos. *Revista do OSAL*, Buenos Aires, n. 9, jan. 2003.

\_\_\_\_\_. *La educación em los movimientos sociales*. FLAPE – Foro Latino americano de Políticas Educativas, 2005. Disponível em: [www.foro-latino.org](http://www.foro-latino.org). Acesso em agosto de 2011.

### Internet

<http://www.madres.org/navegar/nav.php> – Asociación Madres de Plaza de Mayo

<http://www.madres.org/navegar/nav.php?idstio=2&idcat=&idindex=29> – UPMPM

### Notas

<sup>1</sup> Trabalho referente à parte da Tese de Doutorado em Educação, pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense (PPGE/UFF), intitulada “*Movimentos sociais, educação e contra-hegemonia na América Latina: as experiências da Universidad Popular Madres de Plaza de Mayo (UPMPM – Madres de Plaza de Mayo) e da Escola Nacional Florestan Fernandes (ENFF – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra) em tempos neoliberais (2000-2010)*”, ainda em construção.

<sup>2</sup> Buci-Glucksmann sintetiza – em breve e clássica definição – a noção de ideologia como concepção de mundo em Gramsci, citando o próprio: “*rompendo resolutamente com uma concepção da ideologia como ideologia-ilusão ou como simples sistema de ideias, Gramsci estende a análise dos aspectos mais conscientes das ideologias a seus aspectos inconscientes, implícitos, materializados nas práticas, às normas culturais, aceitas ou impostas. As ideologias funcionam como agentes de unificação social, como cimento de uma base de classe. Mais ainda: a ideologia, tendencialmente identificada à concepção de mundo de uma classe, e impregna todas as atividades, todas as práticas. Ela é ‘uma concepção de mundo que se manifesta implicitamente na arte, no direito, na atividade econômica, em todas as manifestações da vida individual e coletiva’*” (1980, p. 83-84).

<sup>3</sup> Região onde mais proliferaram governos neoliberais, em suas versões mais radicais. No caso argentino, as políticas neoliberais foram implementadas pelos governos Carlos Menem/Fernando de la Rúa, respectivamente.

- <sup>4</sup> Crise que não significa o fim do capitalismo, nem do neoliberalismo, como defende Sader (1995), que usa a expressão *pós-neoliberalismo* para se referir à década citada, entendendo tal expressão não como uma fase histórica, mas sim como uma transição para outro modelo.
- <sup>5</sup> Frigotto, *Op. cit.*, p. 22.
- <sup>6</sup> Neste ponto, é importante frisar que muitos destes governos críticos ao neoliberalismo não romperam decisivamente com tais políticas, adotando um “social-liberalismo”, onde o Brasil é grande exemplo. Daí o fato dos movimentos sociais se empenharem por avançar as linhas de força no sentido de destruir o neoliberalismo no continente.
- <sup>7</sup> Como afirma o historiador britânico E. P. Thompson (LEHER, 2010, p. 28).
- <sup>8</sup> Inúmeros nomes importantes, tais como Lênin, Stálin, Bukharin, Mao Tse-tung, Gramsci e Perry Anderson, dedicaram a este conceito uma atenção especial, permitindo interpretá-lo como liderança e/ou como domínio.
- <sup>9</sup> No grego antigo, *eghemonia* significava a designação para o comando maior das Forças Armadas, tratando-se, portanto, de um termo militar. Ainda de acordo com Macciocchi, na Grécia, o *eghemon* representava o comandante do exército e a “cidade *eghemon*”, à época da Guerra do Peloponeso (entre Esparta e Atenas, no século V a.C.), era aquela que dirigia a aliança das cidades gregas em luta. Entendida como uma estratégia da classe operária e um sistema de alianças que o operariado deve dar início com o objetivo de derrubar o Estado burguês.
- <sup>10</sup> Entendida como uma estratégia da classe operária e um sistema de alianças que o operariado deve dar início com o objetivo de derrubar o Estado burguês.
- <sup>11</sup> Os aparelhos privados de hegemonia são as organizações materiais que compõem a sociedade civil moderna, como por exemplo, a escola, a Igreja, os partidos políticos, as associações privadas, os meios de comunicação, a Universidade, os sindicatos, as organizações não-governamentais. Estes aparelhos forjam, reproduzem e legitimam interesses de classe, “educando” ideológica e culturalmente as diversas classes e frações de classe da sociedade civil. São chamados de “privados” porque a adesão a eles é voluntária e para distingui-los da esfera pública do Estado. Com Gramsci, entendemos que os aparelhos privados de hegemonia são os espaços responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias (COUTINHO, 2007, p. 127), sendo primordiais para a conquista do poder de Estado nas sociedades complexas do capitalismo recente (COUTINHO, 2007, p. 135).
- <sup>12</sup> Para Gruppi (2003, p. 178) Gramsci representa o maior estudioso marxista das superestruturas, investigando sua importância, complexidade e suas articulações internas, sem, no entanto, “abandonar” o papel determinante da estrutura, numa concepção dialética da relação entre ambas as dimensões. Mas nem por isso perde de vista o papel determinante da estrutura, ainda que no interior de uma concepção dialética da relação entre estrutura e superestrutura.
- <sup>13</sup> Por exemplo, os brasileiros Leandro Konder e Carlos Nelson Coutinho e os britânicos Raymond Williams e Terry Eagleton.
- <sup>14</sup> Eagleton, 1997, p. 109.
- <sup>15</sup> Assim como a *Plaza*, os *pañuelos*, o *Parque de la Memoria* (lugar de recordação e homenagem em frente ao Rio da Prata, onde milhares de pessoas foram arremessadas de aviões, nos chamados “voos da morte”), a ESMA (Escuela de Mecánica de la Armada, principal Centro Clandestino de Detenção do regime) e a Universidade das

- Madres (UPMPM) representam importantes “lugares de memória”, conceito elaborado pelo historiador francês Pierre Nora, que faz referência a lugares (edifícios, praças, cidades...), datas (comemorações, revoluções, golpes...) e objetos (livros, filmes, fotografias...).
- <sup>16</sup> Símbolo do movimento que, posteriormente, adotou apenas *pañuelos* brancos, sem o nome dos filhos, a fim de “socializar a maternidade” (BORLAND, 2006, p. 133), ou seja, a “adoção” por parte das Madres de todos os *hijos* desaparecidos, sob o lema “*aparición com vida*”. Tal movimento no sentido da construção de uma identidade coletiva fortaleceu a solidariedade daquelas mães e reforçou as redes sociais que sustentavam seu ativismo.
- <sup>17</sup> Entrevista com la Sra. Lola, Madres y Familiares, In: SAPIA, Jorge Edgardo, 2004, p. 67.
- <sup>18</sup> Chamada por Natália Carolina Marcos de “memória insurgente” (MARCOS, 2008).
- <sup>19</sup> No âmbito internacional, estabelecem contatos, por exemplo, com mulheres da antiga Iugoslávia; participam dos esforços pela paz entre israelenses e palestinos; se posicionam publicamente contra a Guerra do Golfo etc.
- <sup>20</sup> Extraído de <http://reporterisme.files.wordpress.com/2009/03/repormadres.pdf> – Acesso em: jul. 2012.
- <sup>21</sup> O estatuto acadêmico da UPMPM está disponível em: <http://www.madres.org/documentos/doc20110720154134.pdf> – Acesso em: jul. 2012.
- <sup>22</sup> Neste caso, tratamos especificamente da Educação Superior.
- <sup>23</sup> Para Gramsci, que diferentemente de Marx vivenciou as profundas mudanças na relação entre economia e política no século XX – como o fascismo, o bolchevismo e o keynesianismo – o Estado, lugar de uma hegemonia de classe, não se resume à sociedade política (aparato político-jurídico – o espaço da coerção) apenas, mas compreende também, numa perspectiva de “Estado ampliado” (que se contrapõe à visão de Marx e Engels, que entendiam o Estado como “restrito”) e numa concepção dialética da realidade histórico-social, a sociedade civil (*locus dos* aparelhos privados de hegemonia, como a Igreja, a escola e a mídia – o espaço da hegemonia, do consenso). De acordo com o revolucionário sardo, a sociedade civil é a arena privilegiada da luta de classes, o terreno sobre o qual se dá a luta pelo poder ideológico (consenso); é o componente essencial da hegemonia (Acanda, 2006, p. 178) ou nas palavras de Dênis de Moraes, “[...] *o espaço político por excelência, lugar de forte disputa de sentidos*” (2009, p. 38). Dizer que é na sociedade civil onde se garante a hegemonia dos grupos dominantes (e onde se forja, na dinâmica dos embates político-ideológicos, a contra-hegemonia) não significa que neste local não atue a coerção. A sociedade civil é um momento do Estado, logo, as esferas tanto da sociedade política (Estado *stricto sensu*) quanto da sociedade civil se interpenetram, sendo a hegemonia o polo dominante dentro do funcionamento da sociedade civil e a coerção seu polo secundário (PIOTTE *apud* MOCHCOVITCH, 1992, p. 33).
- <sup>24</sup> Que segundo Carlos Nelson Coutinho, “*se caracteriza pelo voluntariado, pela filantropia e, sobretudo, pela redução das demandas sociais ao nível corporativo dos interesses particulares*” (COUTINHO *apud* NEVES, 2005, p. 12).
- <sup>25</sup> Sobretudo numa conjuntura de desgaste político-ideológico e de crise econômica.
- <sup>26</sup> Sistematizado, sobretudo, pelo sociólogo britânico Anthony Giddens.

<sup>27</sup> Tal concepção está alicerçada em Gramsci, que afirma: “*A classe burguesa coloca-se a si mesma como um organismo em contínuo movimento, capaz de absorver toda a sociedade, assimilando-a a seu nível cultural e econômico; toda a função do Estado é transformada: o Estado transforma-se em ‘educador’ etc.*” (GRAMSCI *apud* MANACORDA, 2008, p. 243).

<sup>28</sup> Gramsci chamou de formações sociais do “Oriente”, aquelas onde a sociedade civil é débil e o Estado repressor predomina; e de formações sociais do “Ocidente”, aquelas onde existe um equilíbrio entre sociedade civil e Estado. Os conceitos de “Ocidente” e “Oriente” não são ideias originais de Gramsci (eram ideias correntes na Internacional comunista após 1922), mas foi o filósofo marxista quem conferiu maior atenção a estas categorias. Para Gramsci, as sociedades civis “ocidentais” (a partir do último quartel do século XIX) teriam um maior grau de desenvolvimento que as sociedades civis “orientais” (chamadas por ele de primitivas e gelatinosas), pois no “Ocidente” (onde a burguesia hegemonizava o Estado – sob a égide do capitalismo), a correlação de forças entre Estado e trabalhadores (cada vez mais organizados em partidos e sindicatos) era muito menos assimétrica que no “Oriente”, com uma esfera pública situada “fora” desse Estado. Já na Rússia de 1917, por exemplo, o Estado czarista era “tudo”, ou seja, a sociedade política se sobrepunha à débil sociedade civil, em que os trabalhadores não estavam organizados e por isso não eram capazes de influenciar as massas. Decorre desta leitura a concepção gramsciana, dentro do conceito de hegemonia, da *guerra de posição* e da *guerra de movimento*.

<sup>29</sup> Para conhecer melhor “quem está conosco”, ou melhor, com “eles”, no movimento, sugere-se a visita à página oficial do “Todos pela Educação”, disponível em: <http://www.todos-pelaeducacao.org.br/institucional/quem-esta-conosco/> – Acesso em julho de 2012.

<sup>30</sup> Extraído do site do movimento citado anteriormente.

<sup>31</sup> Será fundamental para as análises da pesquisa a contribuição de Gramsci acerca do fenômeno do transformismo, a “*absorção gradual mas contínua, e obtida com métodos de variada eficácia, dos elementos ativos surgidos dos grupos aliados e mesmo dos adversários e que pareciam irreconciliavelmente inimigos*” (CHIAROMONTE, 2007). Em suma, trata-se de investigar as “metamorfoses” (IASI, 2006) ocorridas por parte das lideranças das Madres e do MST (lembrando que a tese é um estudo comparado entre estes dois movimentos e suas universidades populares, conforme citado a seguir, na descrição do trabalho), nestes anos de vínculos mais estreitos com os governos de seus países.

<sup>32</sup> A partir da ideia de que se processam mudanças nestes movimentos sociais (Madres e MST) quando governos considerados mais “próximos” assumem o poder. Até que ponto isso alterou as políticas públicas é uma questão que está sendo levada em consideração na pesquisa, bem como a análise da relação entre estes “novos” projetos (UPMPM/ENFF) e os antigos projetos de educação pública de Argentina e Brasil.

<sup>33</sup> Por exemplo, ao se tornarem instituições reconhecidas pelas instâncias governamentais de seus países.

### **Carlos Eduardo Rebuá Oliveira**

\* Professor de História. Doutorando em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense (PPGE/UFF). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Membro do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Filosofia, Política e Educação da Universidade Federal Fluminense (Nufipe).

**ARTIGO**

## **A privatização da saúde via Organizações Sociais: a contrarreforma em curso no município do Rio de Janeiro**

**Vivian de Almeida Mattos\***

**RESUMO:** Na busca por restaurar suas taxas de lucro, o capital avança sobre o fundo público e tem as políticas sociais como seu lócus privilegiado. A satanização de tudo que é público e a suposta busca por qualidade e eficiência justificam a gestão privada dos serviços públicos. Assim, impõe-se a lógica do lucro, da produtividade, do foco no quantitativo ao setor público. No município do Rio de Janeiro, a expansão da rede de saúde vem se dando por meio da gestão dessas instituições qualificadas como Organizações Sociais (OS). Neste artigo, buscamos desmontar os principais argumentos que sustentam a transferência da gestão para essas entidades por meio da análise de publicações de alguns de seus defensores, além da apresentação de alguns resultados da pesquisa efetuada nas Unidades de Pronto Atendimento municipais geridas por OS.

**Palavras-chave:** neoliberalismo; novos modelos de gestão; organizações sociais.

**Abstract:** Aiming to recover its profits rate, the capital advances into the State Fund, mainly over the public social policies. The depreciation of the public services and the supposed search for quality and efficiency justify the private management of the public services. So, it is imposed the profit logical, the focus on the quantitative results into the public service. In the Rio de Janeiro city, the expansion of the health care system is made by the management of the institutions so-called social organizations. In this article, we seek to obliterate the arguments that maintain the management transference to these entities through the analysis of the publications of some of the supporters, in addition to the presentation of some results of the research made in the Emergency Units of Rio de Janeiro.

**Keywords:** neoliberalism; new management models, social organizations.

## Introdução

Este artigo, parte integrante da dissertação cujo título é *Serviço Social – Cotidiano profissional nas unidades de pronto atendimento geridas por Organizações Sociais no município do Rio de Janeiro*<sup>1</sup>, propõe-se a demonstrar a particularidade da contrarreforma do Estado em curso no município do Rio de Janeiro que tem como um dos mecanismos de materialização, a passagem da gestão das unidades de saúde para entidades sem fins lucrativos, as Organizações Sociais (OS).

Com a crise estrutural capitalista deflagrada na década de 1970, o capital empreende uma série de processos para restaurar a sua taxa de lucros, a saber: reestruturação produtiva, financeirização e ideologia neoliberal. Esses processos em solo brasileiro – que em função das particularidades de nossa formação social, só tem início na década de 1990 – têm como uma das expressões institucionais o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE) – que não por acaso, estava em consonância com os diversos documentos publicados pelo Banco Mundial de orientação aos países em desenvolvimento (Nogueira, 2004) –, levado a cabo no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e largamente difundido pelos governos Lula e Dilma. É por intermédio desse plano que surgem as Organizações Sociais.

Sob o argumento de que a esfera estatal é *naturalmente* (*sic*) burocrática, ineficiente, lenta e corrupta, o PDRE prevê como solução a adoção de um Estado Gerencial que se restringe e prioriza suas reais funções de mero regulador e financiador e repassa para a iniciativa privada a gestão das funções que não lhe são exclusivas, uma vez que esta é mais eficiente e flexível (Mare, 1995). A apresentação do documento, escrita pelo então presidente FHC, é enfática em afirmar que

a crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado [e que, portanto,] [...] a reforma do Estado [era] instrumento indispensável para

consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais. (Mare, 1995, p. 6).

Para tanto, o plano esclarece que “reformular o Estado significa *transferir para o setor privado* as atividades que podem ser controladas pelo mercado” (Mare, 1995, p. 12, grifos nossos), e neste rol se incluem os serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Dessa forma, foi criado o Programa de Publicização. Por meio deste seriam transferidos esses serviços para o setor público não estatal<sup>2</sup>, *organizações sociais*, entidades do direito privado “sem fins lucrativos” que têm autorização para celebrar contratos de gestão com o Poder Executivo e, assim, têm direito a dotação orçamentária.

O Projeto das Organizações Sociais tem como objetivo permitir a descentralização de atividades no setor de prestação de serviços não-exclusivos, nos quais não existe o exercício do poder de Estado, *a partir do pressuposto que esses serviços serão mais eficientemente realizados* se, mantendo o financiamento do Estado, forem realizados pelo setor público não-estatal. (Mare, 1995, p. 60, grifos nossos).

Assim, segundo o PDRE, o Estado reduziria seu papel equivocado de executor e prestador de serviços – uma vez que é nitidamente ineficiente e burocrático – e fortaleceria sua função de promotor e regulador do desenvolvimento. E vale destacar, *financiador*.

O objetivo desse artigo é evidenciar que os argumentos apresentados para a transferência da gestão das políticas sociais para as OS não se sustentam e *tem por fim último* – ao contrário do que nos querem fazer crer seus defensores, de aumento da eficiência e da qualidade dos serviços prestados – liberar ao capital os espaços que podem ser mercantilizados, ou seja, nos quais esta é capaz de obter lucro. Assim,

conforme Yamamoto (2010), estamos diante de políticas governamentais favorecedoras da esfera financeira e do grande capital produtivo.

A chamada crise fiscal do Estado passa a ser o argumento para a defesa neoliberal do corte de gastos sociais, que esconde as reais intenções de *diminuição dos custos com a força de trabalho e o redirecionamento do fundo público para atender, em maior escala, as demandas do grande capital*. (Silva, 2011, p. 12, grifos nossos).

Essas características conformam um processo que é nacional e que está em curso acelerado no município do Rio de Janeiro por meio da adoção das OS – em especial na política de saúde – e que, por isso, será alvo de nossas reflexões. Inicialmente, confrontaremos algumas publicações de defensores das OS – que inclusive fazem parte da atual composição da prefeitura – com dados da realidade. Em seguida, apresentaremos alguns dados da pesquisa efetuada em duas Unidades de Pronto Atendimento (UPA) municipais geridas por OS<sup>3</sup>.

### **Os argumentos para a escolha das Organizações Sociais na política de saúde do município do Rio de Janeiro**

A Lei das OS – 5.026 – no município do Rio de Janeiro foi aprovada em maio de 2009, primeiro ano de governo do atual prefeito, Eduardo Paes (2009-2012), e tem como área de atuação, além da saúde, o ensino, a pesquisa científica, o desenvolvimento tecnológico, a proteção e preservação do meio ambiente, a cultura, e o esporte. Foi votada em caráter de urgência, à revelia dos movimentos sociais e conselhos de políticas e de direitos que votaram contra a aprovação dessa legislação. As justificativas para a aprovação dessa Lei passam pela conhecida falácia da crise de gestão em função da incapacidade da gestão pública.

Por volta de um mês após a aprovação da Lei nº 5026, a prefeitura contratou Flávio Carneiro

Guedes Alcoforado para prestar assessoria e consultoria na implantação do modelo das OS no município. Alcoforado foi coordenador do gabinete do Ministro Luiz Bresser Pereira (Mare – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado), além de ter atuado como consultor junto a governos para a “contratualização de resultados do Estado com o terceiro setor” – Minas Gerais, São Paulo, Espírito Santo, Ceará e Rio Grande do Sul. É o atual Subsecretário de Gestão da Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil/RJ (SMSDC/RJ), local no qual foi criada a Coordenadoria de Organizações Sociais, Convênios e Contratos (Cosc).

Nas publicações de Alcoforado sobre OS a que tivemos acesso, observa-se que sua argumentação se sustenta nos mesmos pilares expostos no PDRE. Para o autor (2005), o *novo (sic)* modelo de Estado brasileiro, concebido após a *Reforma* do Estado, possui como instrumento privilegiado de sua modernização o *Contrato*. Este possibilitaria instituir práticas de planejamento, avaliação e monitoramento da execução por parte do Estado. O foco dos Contratos está, fundamentalmente, nos indicadores de desempenho *quantificáveis*, dos quais parte-se para estipulação de metas. Aqui importam os resultados.

Desse modo, abandona-se a tradicional forma de se avaliar os contratos e a prestação dos serviços *somente pela correta utilização dos recursos*, através da tradicional prestação de contas financeira. Agora *esse não é mais um critério* de avaliação do Contrato e dos serviços prestados! Na contratualização, avalia-se o cumprimento do contrato pela avaliação do alcance dos resultados pactuados, através da verificação quanto ao atingimento das metas previstas para os indicadores de desempenho. Agora a prestação de contas financeira e o adequado uso dos recursos é uma obrigação da organização contratada, *mas não é condição para se avaliar desempenho*. (Alcoforado, 2005, p. 2-3, grifos nossos).

Dois comentários são necessários sobre a mudança de foco do componente financeiro para o alcance dos resultados pactuados. Primeiramente, cabe ressaltar que uma das razões apresentadas para a utilização do modelo de gestão das OS é sua pretensa capacidade de poupar dinheiro público, já que seriam mais eficientes. Dessa forma, é no mínimo contraditório que a utilização dos recursos não seja *uma condição de avaliação de seu desempenho*, como afirma o autor. Segundo comentário – que tem relação com o primeiro –, os contratos de gestão atualmente assinados entre a prefeitura e as OS contam com uma parte variável de repasse de recursos que depende do alcance das metas. Como repassar mais dinheiro para uma instituição, se a avaliação da utilização dos recursos não é um critério central?

Alcoforado resalta que a vantagem em se trabalhar com as OS está na sua *flexibilidade*, já que os ritos e os procedimentos adotados *não são passíveis de controle*. “É importante que a organização tenha regras e controles, mas a grande vantagem está na possibilidade dessas regras e controles não serem imutáveis e também não estarem acima da consecução dos objetivos de cada situação”. (Alcoforado, 2010, p. 10). Isto é, no modelo das OS, *os fins justificam os meios*.

Assim, em nome dos resultados, as OS podem contratar seus recursos humanos pelo regime CLT, cooperativas, pessoas jurídicas ou mesmo autônomos. Os contratos e compras devem ter regras claras e transparentes, porém específicas e flexíveis para cada caso, justificáveis por critérios de mercado. As despesas são realizadas de acordo com as necessidades da organização para a execução do plano de trabalho, inclusive, com a possibilidade de aplicar as receitas no mercado financeiro – *independentemente da origem*.

Cabe-nos pontuar o tipo de resultados a que se faz alusão aqui. A título de exemplo temos uma pesquisa realizada em 2004 por dois professores da ENSP/Fioruz (Costa; Ribeiro, 2004 *apud* Conass, 2006), financiada pelo Banco Mundial, que comparou o desempenho de 12

hospitais administrados por OS (HOS) com 10 da administração direta (HAD) localizados no estado de São Paulo, todos com mais de 100 leitos. Os critérios para a comparação foram fundamentalmente quantitativos, como o número de altas por leito e tempo médio de permanência, ambos com vantagens para os HOS – estes teriam produzido 35% mais altas em geral em relação aos leitos que ofertaram.

Não poderia ser de outra maneira. Se a contratação dessas instituições privadas, por intermédio de um contrato de gestão por resultados, tem como um dos critérios a quantidade de altas produzidas para a continuidade do repasse de verbas públicas, não é de se estranhar que o número de altas dos HOS seja superior. Ou seja, contrata-se uma OS que é avaliada pelo número de altas, então são altas que ela vai gerar. A questão que a pesquisa não coloca é: a que custo? O número de altas, por si só, não é capaz de demonstrar a resolutividade da assistência prestada, não informa em que condições essas altas se deram, nem se dizem respeito aos mesmos usuários em internações sucessivas.

A pesquisa ainda utilizou como indicador o uso da força de trabalho, avaliado pelo número de horas contratadas por categoria profissional, no qual aponta que os HOS são mais eficientes uma vez que operam com 30% menos horas de trabalho médico e 33% mais horas de profissionais de nível superior de enfermagem do que o utilizado nos HAD. Essa análise leva em consideração que o custo médio do salário do profissional de enfermagem é substancialmente inferior ao custo do profissional médico. O enfermeiro não é contratado pela sua capacitação e especificidade ou pela necessidade de sua especialidade e, sim, pelo valor atribuído a sua força de trabalho.

Em outro estudo, Barbosa (2010) aponta a vantagem dos HOS em relação ao HAD pela sua capacidade de exercer as mesmas funções com menos funcionários, conforme demonstra o *Quadro 1*. O autor afirma que :

As vantagens competitivas observadas pelo modelo OSS [organizações sociais de saúde] decorrem de uma maior

autonomia na contratação de seus recursos humanos e em sua capacidade de usar esta autonomia para promover rápida reposição de pessoal e *explorar*, com base nesta autonomia, uma maior capacidade de utilização destes recursos, uso este condicionado pelos compromissos estabelecidos nos contratos de gestão, que fixam metas de produção e de produtividade a estas unidades. (Barbosa, 2010, p. 2505, grifos nossos).

**Quadro 1. Hospitais segundo indicadores de eficiência – relação funcionário/leito**

	2001	2002	2003
HOS	3,9	3,8	4,1
HAD	7,1	6,8	6,4

Fonte: Barbosa (2010)

Os estudos de Tibério; Souza; Sarti (2010) e de Sano; Abrúcio (2008) demonstram que, ao que se propõem, é inegável que as OS atingem seus objetivos: aumento da eficiência, flexibilidade e autonomia gerencial, sempre medidas por índices de produtividade. O que os estudos que analisamos não mostram são os reais impactos que a gestão pela OS tem na saúde da população.

Analisamos também um artigo escrito pela Procuradora do Município do Rio de Janeiro e atual Suplente do Presidente da Comissão de Qualificação das Organizações Sociais (Coquali)<sup>4</sup>, Arícia Fernandes Correia. Neste artigo, Correia (2011) se propõe a discutir o marco regulatório das OS em solo carioca. A autora classifica as leis federais das OS (Lei 9.637/1998) e das Oscip (Lei 9.790/1999) como marcos regulatórios do Terceiro Setor que fomentam a iniciativa privada e servem de modelo de gestão para os entes federados. A Lei Federal das OS é considerada uma norma geral,

daí a razão constitucional pela qual os demais Entes Federativos podem escolher, como objeto social das entidades cuja atividade visem a fomentar, quais áreas

mais se afeioam às suas peculiaridades, traçando um panorama daquelas em que a atuação estatal deficitária suscita a necessidade de fomento da iniciativa privada, bem como regras próprias de constituição que não colidam com normas de direito civil, respeitando-se, assim, o princípio federativo e a autonomia que daí surge. (Correia, 2011, p. 54).

Correia (2011) esclarece que a adoção desse modelo de gestão deve se dar em regime de colaboração e não de forma que privatize a coisa pública, a fim de desonerar o Estado de suas atribuições, quando bem desenvolvidas por este. Em outras palavras, as OS podem e devem ser adotadas em áreas de comprovada ineficiência estatal, nas quais se elege a gestão compartilhada de serviço público em caráter complementar ao prestado diretamente pelo Estado como forma de aperfeiçoar o atendimento.

É imperioso destacar que, como bem ressalta a autora, essas áreas não são sempre as mesmas, variando de ente para ente federativo. Ou seja, em diferentes lugares, a gestão pública é considerada deficitária em áreas distintas, o que pode significar, na verdade, a ineficiência do gestor em exercício e não, da gestão pública em si. Isso reforça o argumento desse estudo de que a abertura dessas áreas para a gestão das OS tem por interesse a obtenção de lucros. Ratifica esse argumento o fato da Lei municipal 5.026 possuir 7 áreas de atuação, mas ter 56% das qualificações de entidades sem fins lucrativos como OS na área da saúde. Isso tem relação com o próprio direcionamento da prefeitura que anunciou que a política de saúde seria a área com maior investimento, além de ter divulgado a expansão da rede municipal de saúde.

A ampliação da rede de saúde não tem qualquer relação com as necessidades da população de acesso ao atendimento médico. O município do Rio de Janeiro herdou, por ter sido capital do país por mais de 200 anos, o maior complexo médico-hospitalar do Brasil. É inegável que a distribuição dessa rede pelo território carioca é desigual, de forma que as áreas mais populosas

são as que contam com a menor quantidade de leitos. A criação de novas unidades – fundamentalmente de Clínicas de Saúde da Família (CSF)<sup>5</sup> e de Unidades de Pronto Atendimento (UPA) – visou atingir, no entanto, outro objetivo: abrir espaço para a atuação das OS.

Primeiramente, o Decreto 30.780 de 2 de junho de 2009, que regulamenta a Lei 5.026, prevê que, caso não haja manifestação de interesse por parte das OS qualificadas, a Secretaria interessada em firmar a parceria poderá repetir o procedimento de convocação quantas vezes forem necessárias. Dessa forma, percebe-se que o interesse em firmar a parceria *precede* o da prestação do serviço.

Porém, a maior prova de que o foco da prefeitura não é a saúde da população foi o primeiro Edital lançado em 2011 – Programa Emergência Presente. Este programa previa a passagem imediata da gerência das Emergências dos Hospitais da prefeitura para as OS. O Edital foi contestado judicialmente pelo Sindicato dos Médicos e Enfermeiros, que entraram com uma ação para impedir que as entidades que ganharam o processo seletivo assinassem contrato com a prefeitura. A decisão em transferir um setor do hospital para as OS ameaça a integralidade do atendimento, tratando a emergência como um setor à parte e independente.

O Edital 01/2011 foi considerado nulo, mas a prefeitura não desistiu de seus intentos de repassar para as OS a gestão das emergências. Uma vez que *dentro das unidades* não seria possível a atuação das OS, a prefeitura lança a Coordenação de Emergência Regional (CER) – que nos editais atende pelo nome de Coordenação Operacional Regional de Emergência (Core) –, uma estrutura construída *ao lado dos hospitais*. A primeira foi inaugurada em 01 de maio de 2012, ao lado do Hospital Municipal Souza Aguiar. Intitulada de CER Centro, possui 30 leitos e será a nova porta de entrada da emergência, sendo responsável por receber e fazer o acolhimento dos usuários.

A fim de que possa ser qualificada como uma OS e assim, estar apta a concorrer aos editais da prefeitura, a instituição deve corresponder a uma

série de critérios, dispostos na Seção I do Decreto 30.780. Porém, a existência dessas exigências, para a definição de quem irá gerir as unidades de saúde públicas, não parece ter sido suficiente para impedir de qualificar e até mesmo considerar vencedora, em processos seletivos para a gestão de CSF e UPA, instituição com denúncias de fraude e desvio de dinheiro público. Em 18 de maio de 2012, Siro Darlan, desembargador do Tribunal de Justiça, publicou um artigo no *Jornal do Brasil*, sob o título de *Assalto ao tesouro municipal*<sup>6</sup>, no qual informa que o Tribunal de Contas do Município (TCM) do Rio de Janeiro emitiu relatório constatando que a empresa Iabas superfatura seus serviços. Darlan afirma:

Segundo o Relatório, o Iabas gerencia quinze unidades no âmbito da CAP 5.1 e terceiriza seus serviços sem qualquer processo seletivo na escolha de seus prestadores e/ou fornecedores. [...] Houve sobrepreço em todos os serviços realizados por essa empresa tais como 71% nos serviços de portaria; 62% no serviço noturno, afirmando os técnicos a existência de um dispêndio a maior do Tesouro Municipal, que em apenas um mês seria de R\$ 89.117,00 e em doze meses esse sobrepreço alcançaria a cifra de R\$ 1.060.404,00.

Ademais, segundo reportagem de *O Globo*, em 06 de abril de 2012, o TCM apurou que o Iabas recebeu do município mais de R\$ 2 milhões para pagar serviços que não eram previstos em contrato, além de ter anexado cópias de notas fiscais repetidas nas prestações de contas. A OS teria ainda contratado uma empresa de consultoria, Anstafi Serviços Econômicos e Financeiros, que recebeu R\$ 835 mil, embora essa despesa não estivesse prevista em contrato. Tal empresa tinha como sócio André Staffa Filho, que à época da contratualização da OS, era um dos diretores do Iabas. Como se pode ver, as ressalvas feitas ao controle exercido pelo TCM apresentadas pelos palestrantes não são inocentes.

Tais fatos não constituem exceções. Temos ainda como exemplo o caso da Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina (SPDM) e da Associação Global Soluções em Saúde (Global). Ambas assinaram contratos milionários com a prefeitura. A SPDM tinha como presidente o ex-reitor da Unifesp que pagava o aluguel dos imóveis da OS, responsável pela gestão do Hospital de São Paulo, com dinheiro público da universidade (*O Globo*, 18/09/2008). Ademais, como publicado no *site* do vereador Paulo Pinheiro<sup>7</sup>, a OS responde a uma ação civil pública por improbidade administrativa, tem dívidas no INSS, além de outras 22 ações.

A Global, presidida pelo médico colombiano Carlos Mauricio Medina Gallego, já atuava no governo César Maia sob o nome Instituto Assistencial Mundo Melhor, uma ONG contratada para implantar o Programa Saúde da Família. Um mês antes da aprovação da lei das OS no âmbito da prefeitura, a entidade mudou de nome e se habilitou à qualificação como OS (Instituto..., 2010a).

O empresário ainda teria uma fundação considerada ilegal pelo Ministério Público estadual, dois inquéritos abertos contra uma cooperativa de médicos que ele presidia e a suspeita de utilização de laranjas numa de suas empresas. Nada disso teria impedido a prefeitura, já sob a gestão de Eduardo Paes, de firmar contratos no valor de R\$ 147 milhões (Instituições..., 2010b).

Houve ainda o caso do Centro Integrado e Apoio Profissional (Ciap), entidade com sede no Paraná, acusada de desviar até 300 milhões em recursos públicos. A operação da Polícia Federal realizada em cinco estados – Paraná, São Paulo, Goiás, Maranhão e Pará – batizada de Operação Parceria terminou na prisão de diversas pessoas acusadas de envolvimento em um esquema milionário de desvio de recursos federais a partir do Ciap. As investigações e as prisões foram feitas em parceria com a Controladoria Geral da União (CGU), o Ministério Público Federal e a Receita Federal. Segundo as investigações, o Ciap se tornou uma Oscip com o propósito único de se apropriar ilegalmente de verbas recebidas por meio das parcerias com

as administrações públicas. De acordo com a Receita Federal, aproximadamente 30% dos recursos recebidos pelo Ciap eram transferidos para uma conta bancária específica da entidade, sob a justificativa de cobrir despesas administrativas (Entidade..., 2010).

A única das OS aqui citadas que foi desqualificada e teve os contratos com a SMSDC/RJ rescindidos foi a Ciap. As organizações sociais SPDM e Iabas continuam com seus contratos e são as OS que atualmente mantêm mais contratos com a SMSDC/RJ. A primeira com nove e a segunda com quatro.

Das 21 entidades qualificadas na área da saúde, até maio de 2012, 14 haviam assinado contrato com a SMSDC/RJ, além do Ciap, que foi desqualificado e por isso não consta dessa lista. A soma simples dos valores iniciais dos editais lançados entre 2009 e 2011, obtemos o valor de R\$ 986.107.540,65, ou seja, quase um bilhão de reais.

O valor total do *Quadro 2* é aproximado e não considera os Termos Aditivos (TA) aos contratos assinados, que não são poucos. Dos doze contratos firmados a partir dos editais de 2009, encontramos TA em seis deles. Os TA estão relacionados desde a contratações temporárias e/ou inserção de equipes Nasf (Núcleo de Apoio à Saúde da Família) até a inclusão de UPA e Centro de Atendimento Psicossocial (Caps).

**Quadro 2. Total dos valores dos Editais firmados pela SMSDC/RJ com OS referentes aos anos de 2009, 2010 e 2011.**

ANO	VALOR DOS EDITAIS SOMADOS
2009	R\$ 340.986.311,08
2010	R\$ 311.224.120,51
2011	R\$ 333.897.109,06
TOTAL	R\$ 986.107.540,65

Fonte: elaboração própria, 2012.

Como exemplo, podemos citar o primeiro edital lançado pela prefeitura para gestão de CSF na AP 5.3., que gerou o contrato de gestão 01/2009, firmado com a SPDM. Esse contrato foi orçado, inicialmente, em R\$ 35.355.745,60 para os 12 primeiros meses de gestão. Após

dois TA, um de contratação temporária e outro para inclusão de 12 equipes Nasf, ao final do tempo de vigência, o contrato foi renovado e prorrogado por mais 2 anos. No terceiro TA, número 12/2011, em sua cláusula primeira, que versa sobre o objeto do contrato, temos:

O presente Termo Aditivo tem por objeto a prorrogação da vigência do contrato de gestão nº 01/2009 pelo prazo de 2 (dois) anos e o acréscimo de valor relativo ao mesmo período no valor de R\$ 231.217.237,58 (duzentos e trinta e um milhões, duzentos e dezessete mil e duzentos e trinta e sete e cinquenta e oito centavos) para operacionalização, apoio e execução pela CONTRATADA, de atividades e serviços de saúde da família no âmbito da área de planejamento – AP 5.3 [...]

Do primeiro contrato para sua prorrogação houve um acréscimo de três vezes no valor do contrato. Os motivos para esse aumento – se é que existem motivos razoáveis – demandam uma pesquisa mais apurada, que fugiria aos propósitos desse estudo. No entanto, ressaltamos esse aumento vultoso e o fato disso não ser exclusividade desse contrato. O mesmo aconteceu com Edital 04/2009 para gestão da CSF na AP 3.1, que gerou o contrato de gestão 05/2009, vencido pela VIVA COMUNIDADE. Este foi orçado inicialmente em R\$ 55.152.419,76. Após dois TA sobre inclusão de equipes Nasf, o terceiro TA celebra a prorrogação do contrato. Conforme consta no terceiro TA, número 16/2011, em sua cláusula primeira, que versa sobre o objeto do contrato:

O presente Termo Aditivo tem por objeto a prorrogação da vigência do contrato de gestão nº 05/2009 pelo prazo de 01 (um) ano e o acréscimo de valor relativo ao mesmo período no valor de R\$ 98.361.561,38 (noventa e oito milhões e trezentos e sessenta e um mil e quinhentos e sessenta e um e trinta e oito

centavos), elevando o valor do contrato de gestão para R\$ 237.820.305,66 (duzentos e trinta sete milhões e oitocentos e vinte mil e trezentos e cinco e sessenta e seis centavos) para operacionalização, apoio e execução pela CONTRATADA, de atividades e serviços de saúde da família no âmbito da área de planejamento – AP 3.1 [...].

Em 2012, a expansão da rede assistencial por meio da gestão das OS continua. Até março deste ano, quatro editais haviam sido lançados para CER e UPA somando cerca de R\$ 61 milhões. Com as medidas adotadas pelo município, está claro que o objetivo final da atual prefeitura não é a saúde da população carioca e, sim, garantir que a saúde, transformada em mercado rentável, sirva aos propósitos da acumulação. Isto fica ainda mais evidente nos resultados obtidos na pesquisa realizada em duas UPA geridas por OS e que será o foco do próximo item.

### **As Organizações Sociais na gerência das UPA no município do Rio de Janeiro<sup>8</sup>**

Conforme disposto no sítio eletrônico do Ministério da Saúde, o projeto das UPA 24 horas integra a Política Nacional de Atenção às Urgências – Portaria nº 1.863, de 29 de setembro de 2003. São consideradas estruturas de complexidade intermediária entre as Unidades Básicas de Saúde e as portas de urgência hospitalares, com as quais compõe uma rede organizada de atenção às urgências. São integrantes do componente pré-hospitalar fixo e devem ser implantadas em locais estratégicos para a configuração das redes de atenção à urgência, com acolhimento e classificação de risco em todas as unidades. Prestam assistência emergencial de baixa e média complexidade, 24 horas por dia. A estratégia de atendimento está diretamente relacionada ao trabalho do Serviço Móvel de Urgência (Samu) que organiza o fluxo de atendimento e encaminha o usuário ao serviço de saúde adequado à situação. Caso contrário,

**Quadro 3. Unidade de Pronto Atendimento (UPA) por porte Portaria nº 1020/2009. Município do Rio de Janeiro.**

UPA	POPULAÇÃO DA REGIÃO DE COBERTURA	ÁREA FÍSICA	NÚMERO DE ATENDIMENTOS MÉDICOS EM 24 HORAS	NÚMERO MÍNIMO DE MÉDICOS POR PLANTÃO	NÚMERO MÍNIMO DE LEITOS DE OBSERVAÇÃO
Porte I	50.000 a 100.000 habitantes	700 m <sup>2</sup>	50 a 150 pacientes	2 médicos, sendo um pediatra e um clínico geral	5-6 leitos
Porte II	100.001 a 200.000 habitantes	1.000 m <sup>2</sup>	51 a 300 pacientes	4 médicos, distribuídos entre pediatras e clínicos gerais	9-12 leitos
Porte III	200.001 a 300.000 habitantes	1.300 m <sup>2</sup>	301 a 450 pacientes	6 médicos, distribuídos entre pediatras e clínicos gerais	13-20 leitos

Fonte: Portaria nº 1020,13 de maio de 2009/Município RJ

o usuário deve ser liberado ou permanecer em observação por até 24 horas.

A Portaria nº 1020, de 13 de maio de 2009, estabelece as diretrizes para a implantação do componente pré-hospitalar fixo – UPA e Salas de Estabilização – para a organização de redes localregionais de atenção integral às urgências em conformidade com a Política Nacional de Atenção às Urgências. A implantação da UPA é feita de acordo com a população da região a ser coberta, o que irá condicionar a capacidade instalada (área física, número de leitos disponíveis, recursos humanos e capacidade diária de atendimentos médicos). A partir desses critérios, as UPA são classificadas em três diferentes portes.

As UPA são implantadas na cidade do Rio de Janeiro, em 2007, sob gestão estadual, durante o primeiro governo Cabral (2007-2010) – a primeira foi na Maré. A primeira UPA municipal só foi construída em 2009, já no governo Paes (2009-2013), em Vila Kennedy. Até maio de 2012, o município do Rio de Janeiro contava com 28 UPA, das quais 12 são municipais. A Área de Planejamento (AP)<sup>9</sup> 1.0 é a única em que não foi implantada uma UPA e é também onde está localizada a maior concentração de consultórios e de leitos hospitalares em oposição à escassez de consultórios nas AP 3.3, AP 4, AP 5.1, AP 5.2, AP 5.3. As unidades de saúde

estão concentradas nas áreas com menor população (BRASIL, 2007). Tanto as UPA estaduais quanto as municipais estão, em sua maioria, instaladas na AP 3 (5 municipais e 7 estaduais).

Como campo de pesquisa, elegemos UPA localizadas em duas diferentes AP, com pelo menos um ano de funcionamento e sob a gestão de diferentes OS. Ambas as unidades estudadas estão localizadas em comunidades as quais, à época da pesquisa, não tinham recebido ainda Unidades de Polícia Pacificadora (UPP). São regiões de população empobrecida, com ocupação desordenada do solo, com precário saneamento básico e abastecimento de água. É comum avistar línguas negras de esgoto correndo a céu aberto lado a lado a uma enorme quantidade de sacos de lixo infestados pelos mais diversos insetos. Está claro que os problemas de saúde dessas populações não se resumem ao acesso ao atendimento médico.

As duas unidades visitadas possuem Clínicas de Saúde da Família recém-inauguradas em sua volta com equipes Nasf. São de portes diferentes o que, conforme vimos no *Quadro 3*, condiciona sua instalação física bem como tem relação com a expectativa de atendimentos médicos diários – a UPA I é porte III e a UPA II é porte II.

Tanto a UPA I quanto a UPA II possuem serviços terceirizados<sup>10</sup>. Em ambas, os serviços

**Quadro 4. Município do Rio de Janeiro/RJ – CSF e UPA por AP – extenso até maio/2012**

AP	POPULAÇÃO  (CENSO 2010)	CSF	UPA MUNICIPAIS	UPA ESTADUAIS
1.0	297.976	2	-	-
2.1	638.050	3	1	2
2.2	371.120	-	-	1
3.1	886.551	10	2	3
3.2	569.970	9	1	1
3.3	942.051	6	2	3
4.0	909.955	3	1	1
5.1	671.041	7	2	2
5.2	665.198	7	-	2
5.3	368.534	11	3	1
<b>TOTAL</b>	<b>6.320.446</b>	<b>58</b>	<b>12</b>	<b>16</b>

Fonte: elaboração própria, 2012.

de limpeza, vigilância, exames laboratoriais e alimentação são terceirizados. Somente a UPA II, no entanto, terceiriza o serviço de Raios-X. É comum que as UPA contratem profissionais que morem nas comunidades em que foram implantadas.

A Portaria nº 1.863, de 29 de setembro de 2003, no Artigo 2, primeiro parágrafo elege as competências/responsabilidades da UPA. Aqui se confronta legislação e realidade.

*I – funcionar nas 24 horas do dia em todos os dias da semana;*

Um enfermeiro relata ao chefe de equipe a frequente dificuldade na troca do plantão. Os médicos deixam o plantão às 19 horas e os que deveriam assumir o plantão só chegam depois das 22 horas. O chefe de equipe manda “fechar” a UPA (não aceitar usuários) até que os médicos cheguem.

*II – acolher os pacientes e seus familiares sempre que buscarem atendimento na UPA;*

Uma senhora chegou com seu neto com febre alta na UPA por volta das 17 horas. A sala de espera estava cheia de crianças. O enfermeiro

que fez o acolhimento solicitou que a avó procurasse outra unidade para atendimento. Ela se recusou, cobrou o atendimento, questionou por que deveria ir para outra unidade se possuía uma bem perto de sua casa. Disse que não se importava se iria demorar, mas que gostaria que o neto recebesse o atendimento. O enfermeiro justificou o encaminhamento: a questão não é o tempo de espera e, sim, que já havia um grande número de crianças para serem atendidas e que como a pediatra saía às 19 horas, isso excederia o horário de trabalho da médica.

*III – implantar processo de Acolhimento com Classificação de Risco, considerando a identificação do paciente que necessite de tratamento imediato, estabelecendo o potencial de risco, agravos à saúde ou grau de sofrimento em sala específica para tal atividade e garantindo atendimento ordenado de acordo com o grau de sofrimento ou a gravidade do caso;*

*IV – estabelecer e adotar protocolos de atendimento clínico, de triagem e de procedimentos administrativos;*

Após passar pela classificação de risco e de ter sido classificado com a cor amarela – que

significa urgência – o usuário aguarda na sala de espera. Depois de 45 minutos de espera sem que qualquer atendimento seja efetuado, a técnica administrativa liga para a administração da UPA perguntando sobre a localização dos médicos. Passam 10 minutos e uma confusão começa na sala de espera. As mães trazem seus filhos para a parte do atendimento. Uma senhora aparece com as pernas sujas de sangue: “o moço vomitou nas minhas pernas. Onde posso me lavar?”. O paciente que havia sido classificado como amarelo e que aguardava atendimento há quase 1 hora vomitou sangue.

*V – articular-se com a Estratégia de Saúde da Família, Atenção Básica, Samu 192, unidades hospitalares, unidades de apoio diagnóstico e terapêutico e com outros serviços de atenção à saúde do sistema locorregional, construindo fluxos coerentes e efetivos de referência e contrarreferência e ordenando os fluxos de referência através das Centrais de Regulação Médica de Urgências e complexos reguladores instalados;*

Um usuário com a mão enfaixada se dirige à sala do Serviço Social. Ele informa que há mais ou menos uma semana havia sido atendido naquela UPA e que, na ocasião, foi transferido para o Hospital Estadual Adão Pereira Nunes no município de Duque de Caxias, no qual foi atendido pela ortopedia. Morador do entorno da unidade, o usuário informa que deveria voltar naquele dia para retirar os curativos, mas que pela distância do Hospital de sua casa, não teria condições financeiras de comparecer. Pede uma alternativa. Poderia realizar o atendimento na UPA? A assistente social informa que lá não há serviço especializado para tanto. Pede que ele se dirija ao PAM mais próximo ou que vá até a Clínica de Saúde da Família.

O encaminhamento de usuários a partir da UPA para outras unidades nem sempre corresponde à regionalização da saúde. Há casos em que, mesmo quando o usuário consegue a vaga em algum hospital, a família nega a transferência por ser um local distante e muitas vezes

inacessível, o que impede as visitas dos familiares ou acompanhamento posterior, como foi o caso relatado acima.

*VI – possuir equipe interdisciplinar compatível com seu porte;*

Somente a UPA I possuía atendimento para emergências odontológicas que ocorria somente nos fins de semana. Nas duas unidades o atendimento pediátrico acontece somente duas vezes por semana de 7 às 19 horas. Após esse horário, dependendo do plantão, as crianças são atendidas pelos clínicos ou são direcionadas para outras unidades. Na sala de administração, uma das coordenadoras recebe a ligação de um pediatra procurando trabalho. Quando a ligação termina, a coordenadora comenta que necessidade há, o que faltam são recursos para a contratação de mais pediatras. Em outro momento, afirmam que já ofereceram salários acima do mercado para pediatras, mas como os atendimentos excedem os 100 por plantão, eles não ficam por muito tempo.

*VII – prestar atendimento resolutivo e qualificado aos pacientes acometidos por quadros agudos ou agudizados de natureza clínica, e prestar primeiro atendimento aos casos de natureza cirúrgica ou de trauma, estabilizando os pacientes e realizando a investigação diagnóstica inicial, definindo, em todos os casos, a necessidade ou não, de encaminhamento a serviços hospitalares de maior complexidade;*

*VIII – fornecer retaguarda às urgências atendidas pela Atenção Básica;*

*IX – funcionar como local de estabilização de pacientes atendidos pelo Samu 192;*

*X – realizar consulta médica em regime de pronto atendimento aos casos de menor gravidade;*

*XI – realizar atendimentos e procedimentos médicos e de enfermagem adequados aos casos críticos ou de maior gravidade;*

*XII – prestar apoio diagnóstico (realização de Raios-X, exames laboratoriais, eletrocardiograma) e terapêutico nas 24 horas do dia;*

*XIII – manter pacientes em observação, por período de até 24 horas, para elucidação diagnóstica e/ou estabilização clínica;*

Conforme foi anteriormente afirmado, a análise das internações da UPA I durante o ano de 2011 demonstra que um terço dos usuários internados passa mais que 24 horas na UPA. Dos que extrapolam o tempo máximo das 24 horas, a média de tempo é de quatro dias (mínimo de dois dias e máximo de 23 dias).

*XIV – encaminhar para internação em serviços hospitalares os pacientes que não tiverem suas queixas resolvidas nas 24 horas de observação acima mencionada por meio do Complexo Regulador;*

Se depois de estabilizado, o usuário precisar de um leito num Centro de Terapia Intensiva – CTI, o caminho mais rápido não é o Complexo Regulador e, sim, por meio de recurso à via judicial. Caso contrário, o usuário pode vir a óbito enquanto espera a liberação do leito.

*XV – prover atendimento e/ou encaminhamento adequado a um serviço de saúde hierarquizado, regulado e integrado à rede local regional de Urgência a partir da complexidade clínica e traumática do usuário;*

*XVI – contrarreferenciar para os demais serviços de atenção integrantes da rede proporcionando continuidade ao tratamento com impacto positivo no quadro de saúde individual e coletivo;*

*Inter XVII – solicitar retaguarda técnica ao Samu 192, sempre que a gravidade e complexidade dos casos ultrapassarem a capacidade instalada da Unidade;*

Cada UPA conta com uma ambulância. Se há dois usuários para serem transferidos, um

deles tem que esperar na unidade o retorno da ambulância. Se o procedimento demora mais que o esperado, a transferência tem que ser feita no dia seguinte. Ainda há a possibilidade de a ambulância ter sido emprestada para alguma das UPA estaduais, o que atrasa ainda mais a transferência.

Observamos que dois usuários precisavam de transferência e as duas vagas foram liberadas quase que ao mesmo tempo. Diante disso, a ambulância transferiu, primeiro, a usuária com diagnóstico de Acidente Vascular Cerebral – AVC; o outro usuário também com a vaga liberada estava com a perna fraturada e teve de aguardar na sala de espera. O usuário tinha fortes dores e reclamava continuamente. Depois de tentar acalmá-lo, a assistente social solicitou à administração uma segunda ambulância para sua transferência. Mesmo quando a transferência ocorre com sucesso e o hospital não apresenta restrições para aceitar o usuário, os responsáveis pela ambulância são atrasados por outro problema comum: a maca. A maca em que o usuário chega à unidade de destino é muitas vezes incorporada pelo hospital, o que representa um empecilho para que a ambulância retorne rapidamente para a UPA, uma vez que este é um componente essencial para o seu funcionamento.

*Inter XVIII – garantir apoio técnico e logístico para o bom funcionamento da Unidade.*

A adoção do modelo de gestão das OS tem como uma das justificativas a flexibilidade, já que não atende aos procedimentos burocráticos da administração pública. No entanto, o que observamos, *é que padecem dos mesmos problemas que vieram solucionar*: falta de médicos e demora no atendimento, numa clara demonstração que os problemas atuais da política de saúde não se limitam à gestão. As OS contratadas pelo regime de metas e de produtividade tendem a sobrecarregar os profissionais, que exaustos, pedem demissão.

Os usuários, por sua vez, reclamam da demora no atendimento decorrente da falta de

profissionais, da falta de divulgação sobre o perfil e a dinâmica da unidade, que não podem depender do atendimento na UPA: “os pobres que se cuidem, é daqui para a morte”. Os profissionais, por sua vez, reclamam que os usuários não entendem o conceito de urgência e emergência – “uma dor de cabeça de uma semana não é urgência” –, afirmam que as mães levam seus filhos para atendimento depois das 17 horas, pois é o horário em que estariam voltando da praia, criticam os pais das crianças e adolescentes que procuram atendimento desacompanhados.

Essa aparente incompreensão sobre o perfil da unidade é digna de nota. Primeiramente, aquilo que não é considerado urgente para quem trata e detém o conhecimento sobre aquele sintoma, é, sim, por outro lado, urgente para quem sofre com a dor ou desconforto. Segundo, as unidades básicas de saúde – e aqui se incluem, além dos postos de saúde já existentes, as CSF –, para as quais os profissionais entendem que essas demandas não urgentes deveriam ser encaminhadas, atendem ou a partir de senhas distribuídas no começo do dia ou a partir de consultas previamente marcadas. Assim, os usuários sabem que nas UPA há maior probabilidade de serem atendidos, ainda que essa expectativa nem sempre se realize.

O que ocorre, na verdade, é uma superestimação das possibilidades da UPA. O discurso recorrente é de que é uma unidade capaz de desafogar as grandes emergências e ainda atender as demandas de baixa complexidade. Ou seja, esta unidade, por si só, responderia a todos os problemas de superlotação e de falta de acesso que hoje assolam a saúde. É esse o discurso que justifica a sua expansão generalizada e que vai de encontro aos preceitos do SUS que valorizam e priorizam as ações de promoção e prevenção de saúde. Estamos claramente diante de uma política que valoriza o modelo médico hospitalocêntrico, centrado na doença, que tem por objetivo atender aos interesses lucrativos das indústrias de medicamentos, de insumos e equipamentos biomédicos – é esse o real motivo para

a existência das UPA<sup>11</sup> e que coaduna com os motivos para a implantação do modelo das OS.

### Considerações Finais

Em que pesem os esforços dos defensores das OS em divulgar seus benefícios e vantagens, os prejuízos ao erário e o favorecimento da acumulação capitalista, garantidos pela gestão das OS sobressaem. Observamos concretamente a intensificação da precarização do trabalho no serviço público pelo fim da estabilidade ao permitir contratos por CLT, que tem por consequência alta rotatividade de profissionais. Isso compromete a continuidade e qualidade do serviço prestado. O prejuízo à população usuário advém, também, da necessidade exclusiva do cumprimento de metas quantitativas sem qualquer compromisso com a qualidade do atendimento à saúde. A lógica da produtividade impõe a necessidade de alta rotatividade ao serviço.

A pesquisa nas UPA demonstrou que a gestão por OS não trouxe a qualidade prometida de forma que observamos frequentemente a unidade funcionando com menos profissionais do que exige a sua demanda e, por conta disso, negando atendimento. Ainda assim, contratos foram renovados e Termos Aditivos com valores expressivos foram assinados.

Seguindo os preceitos neoliberais, a implantação de políticas sociais focalizadas, seletivas e privatizadas, desvinculadas do caráter de direito social adquirido, é ideal para as novas pretensões do capitalismo. Em português claro, estamos diante da mercantilização das políticas sociais que agora funcionam sob a lógica do lucro – são o fundo e o patrimônio públicos a serviço dos interesses privados.

Por isso, a defesa pela saúde pública, estatal, universal e de qualidade deve seguir firme e não ouvir o “canto das sereias” que, sonorizada em diversas siglas – OS, Oscip, FEDP e EBSEH – soletram a mesma palavra: *privatização*. Se queremos realmente atender aos interesses dos usuários dos serviços, precisamos fazer cumprir a premissa: saúde como um direito de todos e dever do Estado.

**Referências Bibliográficas**

ALCOFORADO, F.C.G. Contratualização e eficiência no setor público. In: Congresso del Clad sobre la reforma del estado y de la administración pública, 10, 2005, Santiago de Chile: *Anais...*, 2005.

\_\_\_\_\_. As organizações sociais e o seu controle. In: MEDEIROS, P.C.; LEVY, E. (Org.). *Construindo uma nova gestão pública*. Natal: Escola de Governo do Rio Grande do Norte, 2010. v. 1. p. 53-72.

BARBOSA, N.B. Regulação do trabalho no contexto das novas relações público versus privado na saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 15, p. 2497-2506, 2010.

CONASS. *As organizações sociais como alternativa de gerência para estabelecimentos públicos de saúde*. Brasília: CONASS, 2006. (Nota Técnica, n.17).

CORREIA, A.F. “Abecedário” do regime jurídico das organizações sociais cariocas. In: *Cartilha das organizações sociais cariocas: um brinde aos dois anos de vigência da Lei Municipal nº 5.026, de 19 de maio de 2009*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal da Casa Civil, 2011. p. 50-65.

ENTIDADE com sede no Paraná é acusada de desviar R\$ 300 milhões em verbas federais. *Jornal de Londrina*, 11 maio 2010. Disponível em: <http://www.jornaldelondrina.com.br/online/conteudo.phtml?tl=1&id=1001634&tit=Entidade-com-sede-no-Parana-e-acusada-de-desviar-R-300-milhoes-em-verbas-federais>. Acesso em 24 de maio 2012.

IAMAMOTO, M. V. *Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

INSTITUIÇÕES de médico colombiano receberam R\$ 147 milhões da prefeitura do Rio

em contratos sob suspeita. *O Globo*, Rio de Janeiro, 21 maio 2010b. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/mat/2010/05/21/instituicoes-de-medico-colombiano-receberam-147-milhoes-da-prefeitura-do-rio-em-contratos-sob-suspeita-916655277.asp> Acesso em 10 março de 2011.

INSTITUTO de médico colombiano mudou de categoria um mês antes de lei ser aprovada. *O Globo*, Rio de Janeiro, 21 maio 2010a. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/mat/2010/05/21/instituto-de-medico-colombiano-mudou-de-categoria-um-mes-antes-de-lei-ser-aprovada-916656033.asp>. Acesso em 10 março de 2011.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO (MARE). *Plano Diretor da reforma do estado Brasília: 1995*. Disponível em: <http://www.bresserpeireira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf> Acesso em 5 de abril 2009.

MP e PF cumprem mandado de busca e apreensão na Unifesp. *O Globo*, Rio de Janeiro, 18 set. 2008. Disponível em: [http://oglobo.globo.com/pais/mat/2008/09/18/mp\\_pf\\_cumprem\\_mandado\\_de\\_busca\\_apreensao\\_na\\_unifesp-548276361.asp](http://oglobo.globo.com/pais/mat/2008/09/18/mp_pf_cumprem_mandado_de_busca_apreensao_na_unifesp-548276361.asp) Acesso em 10 de março 2011.

NOGUEIRA, V.M.R. Ajustes estruturais e a transição de paradigmas no setor saúde. In: SIMIONATTO, I.; NOGUEIRA, V.M.R. *Dilemas do Mercosul: reforma do estado, direito à saúde e perspectivas da Agenda Social*. Florianópolis: Lagoa Editora, 2004. p. 62-81.

SANO, H.; ABRÚCIO, F.L. Promessas e Resultados da nova gestão pública no Brasil: o caso das Organizações Sociais de Saúde em São Paulo. *Revista de administração de empresas*. São Paulo, v. 48, n. 3, p. 64-80, set. 2008. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75902008000300007&lng=en&nrm=i-so](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902008000300007&lng=en&nrm=i-so). Acesso em: 18 maio 2012.

SILVA, G.S. Financeirização do capital, fundo público e políticas sociais em tempo de crise. In: BRAVO, M.I. de S.; MENEZES, J.S.B. de. (Org.). *Saúde na atualidade: por um sistema único de saúde estatal, universal, gratuito e de qualidade*. Rio de Janeiro: UERJ. Rede Sirius, 2011. p. 10-14.

TIBÉRIO, A. A.; SOUZA, E. M.; SARTI, F. M. Considerações sobre avaliação de estabelecimentos de saúde sob gestão de OSS: o caso do Hospital Geral do Grajaú. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v.19, n. 3, p.557-568, 2010.

TCM vê sinais de fraude em contratos de UPAs. *O Globo*, Rio de Janeiro, 6 abr. 2012. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/tcm-ve-sinais-de-fraude-em-contratos-de-upas-4516051>. Acesso em: 25 maio 2012.

## Notas

- <sup>1</sup> Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, em 2012, orientada pela Professora Doutora Ana Maria de Vasconcelos.
- <sup>2</sup> O PDRE concebe o Estado em 4 setores: Núcleo Estratégico; Atividades Exclusivas; Serviços não Exclusivos e Produção de Bens e Serviços para o Mercado. Cada setor teria seu tipo de propriedade ideal: no núcleo estratégico e nas atividades exclusivas, a propriedade estatal; nos serviços não exclusivos, a propriedade pública não estatal e; na produção de bens e serviços para o mercado, a propriedade privada.
- <sup>3</sup> Todas as UPA municipais são geridas por OS e as UPA estaduais estão em processo de transferência de gestão para as OS.
- <sup>4</sup> A Comissão de Qualificação de Organizações Sociais (Coquali) é responsável pela decisão sobre os requerimentos de qualificação das OS no município do Rio de Janeiro. A Coquali é composta pelo Secretário Municipal da Casa Civil; Procurador-Geral do Município; Controlador-Geral do Município; Secretário Municipal de Fazenda e Secretário Municipal de Administração, sob a presidência do primeiro.
- <sup>5</sup> O site da Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil do Rio de Janeiro (SMSDC/RJ) informa que as CSF representam o modelo de atenção básica da prefeitura e têm como objetivo focar as ações na atenção primária, trabalhar a prevenção e a promoção da saúde e realizar diagnóstico precoce de doenças.
- <sup>6</sup> Disponível em: <http://www.jb.com.br/sociedade-aberta/noticias/2012/05/18/assalto-ao-tesouro-municipal/>
- <sup>7</sup> O site do vereador Paulo Pinheiro: <http://www.paulopinheiro.org>. Notícia disponível em: [http://www.paulopinheiro.org/noticia\\_mandato/index.asp?cod=225](http://www.paulopinheiro.org/noticia_mandato/index.asp?cod=225). Acesso em: 13 fev. 2011.
- <sup>8</sup> Os dados que se seguem dizem respeito às observações feitas durante três meses (outubro-dezembro/2011) nas UPA selecionadas.
- <sup>9</sup> Desde 1993, a Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil (SMSDC/RJ) trabalha com a divisão da cidade em 10 áreas de planejamento (AP), a saber: AP 1.0, AP 2.1, AP 2.2, AP 3.1, AP 3.2, AP 3.3, AP 4.0, AP 5.1, AP 5.2 e AP 5.3. Em cada uma destas AP há uma estrutura gerencial denominada Coordenação de Área de Planejamento (CAP). As AP possuem características diferenciadas no que se refere à oferta de serviços, à estrutura de suas populações e aos indicadores socioeconômicos. (RIO DE JANEIRO, 2009).
- <sup>10</sup> Se considerarmos a gestão por OS como terceirização, então os serviços contratados a que faremos referência serão terceirizações.

<sup>11</sup> É só observar os valores vultosos anunciados pela Presidente Dilma de R\$ 2,7 bilhões para construir mais 900 UPA, até 2014, enquanto se investem R\$ 3,5 bilhões para construir e equipar quase 4 mil novas Unidades Básicas de Saúde, e reformar e ampliar outras 21 mil em todo o país. São unidades extremamente caras – enquanto R\$ 2,7 bilhões constroem 900 UPA, R\$ 3,5 bilhões dão conta de 25 mil unidades básicas de saúde! – e pouco resolutivas, já que atuam na urgência, no emergencial, no agravo ao problema de saúde, ao invés de buscar a solução de suas principais causas. Ademais, contribuem para confundir a população que, não ciente do perfil da unidade, sem conseguir atendimento nas unidades básicas, tem a UPA como mais uma etapa na busca pelo atendimento.

**Vivian de Almeida Mattos**

\* Assistente Social da prefeitura Municipal de Itaguaí. Mestre em Serviço Social pelo Programa de Pós Graduação da Faculdade de Serviço Social da UERJ. Integrante do Núcleo de Estudos, Extensão e Pesquisa em Serviço Social – NEEPSS/UERJ.

## ARTIGO

## Financiamento e heteronomia na pesquisa acadêmica (1950-1990)

Simone Silva\*  
Roberto Leher\*\*

**Resumo:** O presente artigo propõe uma periodização da produção científica no Brasil (1950-1990) até o momento da institucionalização da pesquisa por meio de editais, em três períodos: 1) Da constituição dos conselhos de pesquisa na década de 1950 até o golpe civil-militar de 1964; 2) Do Parecer nº 977/65 e da reforma universitária de 1968 até a institucionalização do III PBDCT e, por último, 3) da entrada em cena dos editais de pesquisa em 1984 até 1990. O estudo propugna que as políticas científico-tecnológicas foram construídas pelos governos brasileiros com a participação de parte da intelectualidade das universidades e em parceria com os governos e burguesias dos países centrais, contando com o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Tais parcerias influenciaram os conselhos, a regulamentação da pós-graduação e da universidade e contribuíram para a implantação do modelo de financiamento da pesquisa que, conforme o artigo, institucionalizou a heteronomia acadêmica.

**Palavras-chave:** política de ciência e tecnologia; editais de pesquisa; financiamento; desenvolvimentismo; heteronomia.

**Abstract:** This article proposes a periodization of scientific production in Brazil (1950-1990) until the moment of the institutionalization of research through public edicts in three periods: 1) the establishment of research councils in the 1950's until the civil-military coup in 1964; 2) The legal opinion nº 977/65 and 1968 university reform until the institutionalization of PBDCT III and finally, 3) the arrival on the scene of the research public edicts in 1984 until 1990. The study advocates that the scientific-technological policies have been built by the Brazilian government with the participation of the university intelligentsia, and also with the partnership of both governments and central countries bourgeoisies, counting even with the World Bank and Interamerican Development Bank. These partnerships have influenced the councils, the regulation of postgraduate and university, and contributed to the implementation of a pattern for funding research which, according to the article, institutionalized the academic heteronomy.

**Keywords:** science and technology policy; public notice of research; funding; developmentalism; heteronomy.

### **Ciência e tecnologia e o chamado nacional-desenvolvimentismo (1950-1963)**

A história da ciência e da tecnologia no Brasil possui forte nexos com as chamadas políticas desenvolvimentistas implantadas no país. Com o fim da Segunda Guerra, a consciência da importância da ciência e da tecnologia, como fatores de desenvolvimento econômico e social e, sobretudo, como área de grande relevância estratégico-militar, passou a motivar autoridades brasileiras a constituir um espaço de ciência no país que pudesse estabelecer interlocuções internacionais. Por iniciativa da Aeronáutica, objetivando domínio de tecnologia aeroespacial, foi criado o Instituto Tecnológico da Aeronáutica em 1950, instituição referenciada no Instituto de Tecnologia de Massachusetts. A criação do CNPq em 1951, significativamente com o protagonismo do Almirante Álvaro Alberto da Motta, então interessado na energia nuclear e, no mesmo ano, mas já no governo Vargas, da Capes, liderada por Anísio Teixeira, foram acontecimentos que transformaram, definitivamente, a relação Estado-ciência no Brasil.

Desde então, a expansão das atividades de ciência e tecnologia, doravante denominada C&T, se deu fundamentalmente em instituições públicas, sejam em institutos organizados a partir do CNPq, como o Instituto de Matemática Pura e Aplicada – IMPA e o Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas – CBPF, sejam, principalmente, em instituições universitárias como a Universidade de São Paulo – USP e as Universidades Federais. “Na tradição brasileira, é nelas que se tem realizado a quase totalidade do ensino e da pesquisa nos setores básicos do conhecimento.”<sup>1</sup>

Como é possível depreender do exposto anteriormente, o grande salto que erige as bases das atividades de C&T no Brasil está concentrado no segundo governo Vargas (1951-54), um governo dito nacional-desenvolvimentista. Embora este governo estivesse preocupado, principalmente em seus dois primeiros anos de governo, com aspectos ortodoxos, como a inflação e o déficit, as suas políticas

desenvolvimentistas se caracterizaram pelo apoio à industrialização (a produção industrial cresceu cerca de 7% ao ano no período) e pela busca de certa soberania energética, o que se consolidou em 1953 com a Petrobrás. A criação do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE), 1952, buscou consolidar o apoio à infraestrutura produtiva, fortalecendo a relação da área de C&T com determinados ramos da indústria e com as empresas públicas.

O binômio subdesenvolvimento/desenvolvimento foi a marca das políticas no Brasil durante um longo período, em particular a partir do segundo governo Vargas (1951). O período subsequente, incluindo o governo JK, foi marcado pela propagação de uma ideologia do desenvolvimento (Cardoso, 1978) pelos aparelhos de hegemonia, como partidos, sindicatos, escolas, meios de comunicação e igreja. A referida ideologia contribuiu com a difusão da crença de que valia a pena se submeter aos maiores sacrifícios em nome da garantia de um futuro melhor moldado pelo estilo de vida estadunidense divulgado fortemente, naquele período, nos filmes e comerciais de TV.

Se, até o final dos anos 1950, as proposições desenvolvimentistas da Cepal eram relevantes no debate, repercutindo, de algum modo, nas medidas de governos, a partir da Revolução Cubana o quadro se modifica rapidamente. O confronto com o arcaico, em nome do moderno era, segundo a teoria de W. W. Rostow (1960), imperativo para o correto desenvolvimento dos países “subdesenvolvidos”. A sua concepção evolucionista propugnava que o “arranque econômico” dependia do apoio ativo de um setor da sociedade que fosse de fato adepto do desenvolvimento. Nas etapas do desenvolvimento propugnadas por Rostow as relações consideradas atrasadas seriam paulatinamente apagadas com mais capitalismo, como se a combinação do arcaico (hiperexploração, trabalho precário, longas jornadas de trabalho, latifúndios utilizados como reserva de valor etc.) com o moderno (industrialização) não fosse uma característica do desenvolvimento capitalista nos países ditos subdesenvolvidos.

Trabalhos clássicos como os de Lenin sobre o desenvolvimento do capitalismo na Rússia, publicado originalmente em 1899, apontavam que o desenvolvimento é marcadamente desigual em uma mesma formação econômico-social, proposição sistematizada na forma de uma lei geral do capitalismo, a lei do desenvolvimento desigual e combinado, por Trotsky no primeiro capítulo da História da Revolução Russa (2007). Também intelectuais brasileiros como Fernandes (1968) e, mais tarde, Francisco de Oliveira, em 1972, irão criticar severamente tal proposição como não histórica. Ao contrário, todos esses estudos confirmam a dialética entre o moderno e o arcaico no capitalismo. A funcionalidade que possibilita tal relação no capitalismo em países periféricos é um elemento essencial para a compreensão do processo de “desenvolvimento” no Brasil, pois, longe de ser um empecilho, esta relação pode estar subjacente às áreas mais dinâmicas da economia. (Oliveira, 2003, 44-45).

Os modestos investimentos financeiros nas universidades no governo Dutra (1946-1951), confirmavam que esta instituição não era realmente prioritária. Na ausência de verbas públicas, proeminentes cientistas miravam com otimismo o exemplo estadunidense de aproximação do sistema C&T com o setor produtivo. Esta preocupação pode ser exemplificada com o seguinte depoimento de Cesar Lattes.

O essencial no Brasil é organizar laboratórios onde os nossos cientistas possam trabalhar. Assim, formaremos um ambiente propício às pesquisas científicas no país e poderemos convocar técnicos estrangeiros que nos ministrem ensinamentos. Sei de muitos cientistas norte-americanos que gostariam de vir ao Brasil com esse propósito.

Nos Estados Unidos, na Inglaterra, em todos os países adiantados, tanto o governo como as entidades privadas interessam-se profundamente pelo desenvolvimento das pesquisas. Dos laboratórios, em grande parte, chegam

as soluções para os grandes problemas da atualidade, o bem estar presente e o futuro. *Se diversos capitalistas se reunissem e patrocinassem a construção de um grande laboratório de pesquisas nucleares, estariam conquistando um lugar na história do desenvolvimento científico, estariam se immortalizando.* (Lattes, 1949: 44) (grifo nosso)

Na década de 1950, o setor da educação brasileira havia incorporado muito da ideologia do desenvolvimento, combinando concepções liberal-democráticas amparadas em Dewey (Anísio Teixeira) com algo do pensamento desenvolvimentista da Cepal (Celso Furtado), em especial nos governos Vargas, JK e João Goulart. A construção da ideia de que era preciso construir um país moderno para que um futuro melhor fosse o destino irrevogável da população brasileira impregnou também a educação. As universidades eram ao mesmo tempo espaço de disseminação desta ideologia, responsáveis pela formação de uma mão de obra graduada e especializada, e por realizar a pesquisa em seu âmbito, com o objetivo de garantir o fortalecimento científico de um país em direção ao desenvolvimento.

As lutas pelas reformas de base, entre as quais a universitária, contudo, revelaram rapidamente suas fragilidades na organização da resistência por parte de setores organizados da classe trabalhadora. O grupo articulado em torno do Instituto Superior de Estudos Brasileiros sustentava a possibilidade de reformas com protagonismo de frações burguesas locais, tese parcialmente abraçada pelo PCB. Entretanto, como o golpe civil-militar de 1964 demonstraria de modo categórico, as principais frações burguesas objetivavam uma integração-subordinação ao capitalismo monopolista. A virulência da repressão que se abateu sobre a UnB, instituição representativa do projeto nacional-desenvolvimentista, corrobora essa avaliação. De acordo com Fernandes (1975), na ausência de uma verdadeira revolução burguesa no país (compreendida como revoluções que

protagonizam um porvir nacional autopropelido), as frações burguesas locais se conformaram com uma associação subordinada com as frações burguesas hegemônicas, configurando um quadro em que as frações locais e as externas são complementares. Fernandes (2009) identifica nas burguesias locais parceiros do processo de constituição de uma nação dependente que

[...] viram-se superadas pelos fatos, tanto nos países nos quais conquistaram sua hegemonia de classe por meios relativamente pacíficos (Argentina) quanto em países nos quais sua hegemonia de classe foi lograda por vias cruentas (México). No final, de uma maneira ou de outra, tiveram de ceder terreno às evoluções externas do capitalismo, de colocar em segundo plano a revolução nacional e exercer suas funções de liderança ou de dominação como uma plutocracia compósita, minada a partir de dentro dos interesses, valores e influências sociais das sociedades hegemônicas. Nesse sentido, elas foram os artífices do capitalismo dependente. Escolheram-no e o fortaleceram como alternativa a uma revolução nacional dentro da ordem, que ameaçaria iniquidades muitas de origem e significado ou consequências coloniais, diante das quais “as desigualdades de classe” têm o caráter de uma *conquista democrática*. (*ibidem*: 63-64) (grifo do autor).

Por este motivo, Fernandes não atribui a heteronomia exclusivamente à determinação externa, mas à uma lógica de articulação entre os centros capitalistas hegemônicos e as economias capitalistas dependentes. Ele considera que não há condição de intervenção externa sem que as burguesias locais tomem parte nesta articulação. Da mesma forma, as burguesias locais não teriam êxito na formulação e implementação das políticas para a universidade sem a parceria com setores da comunidade científica

como pode ser verificado no período ditatorial, discutido adiante.

Foram nesses marcos que se deram as políticas de fomento à C&T e que configuraram o primeiro período assinalado (1950-1964), em que, de fato, novos aparatos são erigidos pelo Estado; porém, sob as contradições do chamado nacional-desenvolvimentismo que, verdadeiramente, não conta com a adesão das frações burguesas mais relevantes.

Como analisou de modo penetrante Florestan Fernandes, em seu clássico *A Revolução Burguesa no Brasil*, “o grosso das classes possuidoras e de suas elites econômicas, militares e políticas (...) nas lutas contra o último governo de Vargas, via o ‘capitalismo de Estado’ como instrumental ou funcional apenas para os interesses privados (nacionais e estrangeiros)” (Fernandes, 2008, p. 305). Com efeito, o fato de o Estado estar sendo fortalecido em termos de aparatos de C&T não assegura, por si só, um futuro promissor para o setor. Como salientou Florestan na mesma obra:

Essa experiência histórica comprova que o Estado não tem nem pode ter, em e por si mesmo, um poder real e uma vocação inflexível para o nacionalismo econômico puro. Ele reflete, historicamente, tanto no plano econômico quanto no militar e político, os interesses sociais e as orientações econômicas ou políticas das classes que o constituem e controlam. (Fernandes, 2008: 306)

Concretamente, após o golpe civil-militar o veio profundo do imperialismo, o capitalismo monopolista, tornou-se o eixo das políticas do Estado. A lógica do novo governo é de que a transferência de tecnologia poderia suprir as necessidades produtivas da indústria e que, no que se refere ao Estado (especialmente, suas empresas), áreas estratégicas deveriam contar com capacidade tecnológica própria (energia, agricultura, tecnologia nuclear, engenharias), objetivo, conforme o argumento do presente artigo, inviável, considerando o grau

de interdependência entre a economia brasileira e a dos países hegemônicos e, mais ainda, as mediações que tecem a dependência das frações burguesas locais frente às hegemônicas.

Desse modo, o segundo período analisado no artigo cujo como marcador temporal é o golpe militar protagonizado pelos setores dominantes expressa contradições que ainda necessitam ser melhor investigadas, pois, de um lado, é indubitável que o governo militar estruturou a pesquisa universitária na pós-graduação, criou ou consolidou institutos de pesquisa, mas, ao mesmo tempo, manteve a economia estritamente vinculada ao imperialismo, contando, para isso, com o apoio ativo das principais frações burguesas locais, configurando um quadro de dependência fundamental teorizado por Florestan Fernandes como capitalismo dependente (2008).

#### **Período da ditadura: modernização conservadora da universidade (1964-1984)**

Logo após a sua deflagração, o golpe militar cassou muitos dos intelectuais que formularam o projeto educacional do governo Jango, como Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro, mas também educadores que apoiaram as reformas de base, como Paulo Freire. Junto com a repressão à UnB, o novo governo avançou na regulamentação da pós-graduação (Parecer nº 977 de 1965, que ficou mais conhecido pelo nome de seu mentor, o professor Newton Sucupira), objetivando promover a sua expansão nos marcos de um “dado modelo” transplantado do modelo estadunidense.

A tentativa de reconfiguração do CNPq em 1964, embora tenha sido rejeitada por membros da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), confirma o interesse da ditadura nas políticas de C&T. Este processo se concretiza com o Programa Estratégico de Desenvolvimento – PED para o período de 1968/1970 que deu origem ao plano quinquenal para a pós-graduação, inaugurando um novo momento na relação desenvolvimento do país e C&T.

Cabe ressaltar, entretanto, que a principal modificação ocorrida nas atribuições deste organismo, além de desvinculá-lo completamente das atividades no campo da energia atômica, diz respeito a uma maior explicitação de sua função de órgão formulador de políticas, mantendo-se ao mesmo tempo a função de coordenador a ele atribuída desde o início. Neste sentido a ampliação deste papel do Conselho seria condizente com a incorporação do conceito de planejamento à política governamental, não se tratando assim de um discurso específico à ciência e tecnologia e sim de um reflexo na ciência e tecnologia de ideologias governamentais mais globais, concomitante ao reconhecimento da importância destas atividades para o projeto de desenvolvimento nacional (Romani, 1982: 6).

Este plano, ainda relativamente lateral em relação as políticas axiais da ditadura, visava constituir um instrumento de apoio à C&T que pudesse ter caráter nacional e acompanhar a situação da pesquisa em todo o país. Seu objetivo era formular um projeto de investigação de temáticas consideradas importantes para o desenvolvimento do Brasil. As áreas consideradas estratégicas foram astronomia, matemática, biologia, física, química e tecnologia, além de algumas áreas nas ciências sociais e de uma preocupação particular com a região Amazônica. Proclamava ser possível estabelecer o Brasil como país relevante na disputa no campo da ciência em nível mundial, desde que alocando alto grau de investimento financeiro e de investimento em recursos humanos. Nesta formulação seria possível atingir os níveis de desenvolvimento necessários atuando através dos instrumentos propostos pelo plano, direcionados à formulação de políticas públicas que pudessem garantir a expansão da produção científica e tecnológica em nível nacional, perseguindo as áreas determinadas como prioritárias para o desenvolvimento do país.

A ciência e a tecnologia não têm preferidos e *o gigantesco poder da tecnologia moderna é acessível a qualquer país*, desde que seus governantes efetivamente se dediquem a promover o desenvolvimento científico, assistindo convenientemente seus tributários: ensino de ciência mais prolongado e de alta qualidade, maior proporção de cientistas no corpo docente, laboratórios adequados aos diferentes setores da investigação, pós-graduação em padrão internacional, formação de técnicos, intercâmbio de cientista, moderno serviço de documentação e informação e condições salariais condignas à grandeza da missão que desempenha o pesquisador na sociedade moderna.<sup>2</sup> (grifo nosso)

Para que a política de fomento às atividades de C&T ganhasse organicidade com as políticas estratégicas do regime militar foi preciso ajustar a universidade às exigências da modernização conservadora. A conjunção de medidas como os Acordos MEC-Usaid, a “reforma universitária” (Lei 5.540/1968) e o AI-5 e o Decreto 477/1969 compuseram um novo marco para a universidade e para a C&T no Brasil.

A promessa de que a ditadura era um movimento que almejava lançar o Brasil na era do desenvolvimento foi um dos pilares da ideologia manejada pelos governos militares nos anos 1970. Longe de ser uma consigna vazia, uma série de medidas foram efetivadas com esse fim. Desenvolvimento, no caso, expressava a agenda do capitalismo monopolista que, objetivamente, necessitava da infraestrutura do Estado. Foi nessa perspectiva que o governo militar, em sintonia com o imperialismo, estruturou os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND). Com os planos, as medidas da contrarreforma de 1968 tornam-se mais congruentes com a modernização conservadora.

De fato, os nexos entre as universidades e o modelo tornaram-se mais estreitos, especialmente a partir da elaboração dos Planos Básicos de Desenvolvimento Científico Tecnológico

(PBDCT). Os planos básicos foram as principais medidas do governo para organizar a ciência para o desenvolvimento do país, que naquele momento (I PBDCT, 1973; II PBDCT, 1976) vivia um ciclo econômico expansivo, o que resultou em relevantes investimentos financeiros em ciência naquele período. Os dois primeiros planos expressam um claro direcionamento para as áreas consideradas prioritárias afins ao padrão de acumulação do capital. É nesse contexto que a Embrapa foi fundada (1973), objetivando sustentar tecnologicamente a chamada Revolução Verde. O mesmo pode ser dito sobre o Centro de Pesquisas Leopoldo Américo Miguez de Mello (Cenpes), da Petrobras que, a despeito de ter sido criado em 1968, foi ampliado neste período e sobre o Centro de Pesquisas de Energia Elétrica (Eletrobras Cepel) constituído em 1974.

Pode-se afirmar que a mais definitiva política de sistematização do financiamento foi sem dúvida a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) em 1969, mas de fato ativo a partir de 1971. Com uma estrutura de financiamento organizada a partir de um fundo com características de agência, acreditava-se ser possível promover suporte para as ações mais efetivas no campo científico. A sua consolidação deveu-se fundamentalmente às políticas empreendidas no I Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (I PBDCT) (1973-1974) que estava vinculado ao I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) (1972-74). É possível creditar ao FNDCT a responsabilidade pela institucionalização da pesquisa nos anos 1970 e pelo espetacular crescimento do número de cursos de pós-graduação.

A regulamentação dos cursos de pós-graduação, assim como a planificação da distribuição de recursos para a pesquisa, foram responsáveis pelo crescimento da pós-graduação no Brasil que, segundo dados da Capes, saltou de 36 cursos em 1965 para 761 em 1976. Esta planificação foi consolidada nos anos 1970 através da elaboração de planos de desenvolvimento do país, seguidos dos planos básicos

de desenvolvimento científico e tecnológico. Os planos elaborados correspondiam a um momento de efetivação das políticas de desenvolvimento e crescimento em que as atividades de C&T foram consideradas estratégicas. A determinação do governo militar em lançar o país na era do desenvolvimento estava refletida nas políticas de ressignificação dos conselhos e na pré-definição da distribuição de recursos para certas áreas. Mudanças importantes foram cunhadas neste período. O CNPq sofreu alterações decisivas para a implantação dos Planos Básicos, dentre elas sua vinculação direta à Secretaria de Planejamento da Presidência da República (1974). Vale ressaltar que mudanças semelhantes foram firmemente rejeitadas por cientistas reunidos na SBPC dez anos antes.

O I PBDCT (1973-1974) aponta um novo caminho da ciência e da tecnologia no Brasil. O plano afirma estar comprometido com uma política de C&T sintonizada com o progresso científico mundial. Para isso, os cientistas e tecnólogos brasileiros foram chamados a participar do processo de fortalecimento da C&T em nome de sua vocação como homens devotados à ciência independente de seu lugar no governo, na empresa ou no laboratório da universidade. Pretendia-se convencer a todos que a produção científica, mesmo a realizada na universidade, precisava estar comprometida com o projeto de modernização conservadora. É perceptível que o governo militar alterou sua relação com a universidade, pois, no lugar de uma tática de controle puramente repressiva (AI-5/68, Decreto 477/69) passou a combinar a repressão com a cooptação dos grandes planos de fomento às atividades de C&T em nome da modernização. Com efeito, a monta de recursos envolvida no referido plano era superior a qualquer outro momento anterior da história da ciência no Brasil.

O II PBDCT, aprovado em 1976, segue dando o impulso ao desenvolvimento científico e tecnológico, após o epicentro da crise do petróleo com prioridade às fontes alternativas de energia, como o Proálcool, a consolidação da expansão da pós-graduação com o Plano

Nacional de Pós-Graduação e consolidando as novas estruturas criadas para atender ao projeto organizadas em torno do Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia (1975) vinculado à Secretaria de Planejamento.

O sistema de fundos para dar impulso ao desenvolvimento científico e tecnológico está consolidado através do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, do Fundo Tecnológico – da Funtec, do então Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico Tecnológico – do CNPq (antigo Conselho Nacional de Pesquisa), da Financiadora de Projetos – Finep, e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes, enquanto o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE destina sua atenção às indústrias básicas.

Porém, uma diferença podia ser percebida entre os dois planos. O segundo plano priorizava as políticas industrial e agrícola que deveriam ser operadas pelo Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – SNDCT, então articulado pela Secretaria de Planejamento (Seplan), um dos mais relevantes centros de pensamento do governo ditatorial, em detrimento da pesquisa científica, priorizada no I PBDCT. De fato, a preocupação em alinhar universidade e empresa e setores públicos e privados na geração e absorção de conhecimento ganha maior centralidade no II PBDCT que busca enfrentar problemas advindos da crise dos anos 1970, como os já mencionados problemas energéticos.

No que diz respeito à aplicação de estímulos específicos ao desenvolvimento tecnológico industrial, em particular aqueles de natureza financeira, cumpre, em particular, coordenarem-se as ações da STI-MIC, do BNDE e da FINEP no plano de programas setoriais, com o uso apropriado das respectivas competências e vocações, competindo ao CNPq, como órgão central do SNDCT, promover tal coordenação, sempre que necessário.

Este plano, que teve sua vigência de 1976 a 1979, garantiu a participação de outras esferas do governo nas políticas de C&T, instituindo, progressivamente, o setor privado no esforço nacional em pesquisa, notadamente por meio da Finep e do BNDE.

O exame cuidadoso de cada plano confirma que, apesar das nuances, existe uma linha de continuidade no que se refere ao tema central do presente artigo: a aproximação com o setor privado e a pré-determinação das temáticas a serem pesquisadas, cada vez mais em conformidade com os Planos Nacionais de Desenvolvimento. Desse modo, as políticas da ditadura paulatinamente aprofundam a heteronomia cultural da universidade frente aos particularismos do Estado e das corporações.

O III PBDCT (1980 a 1985) pode ser considerado a consolidação deste processo heteronômico. Embora os planos anteriores não tenham sido plenamente efetivados, existe uma coerência na política desejada. O III PBDCT segue o mesmo direcionamento em relação às grandes prioridades da área de C&T. No entanto, apresentava de forma mais objetiva a intenção de selecionar programas e atividades prioritárias a serem implementadas nos diversos setores.

O Plano tem como particularidade, também, a retomada do papel da academia na sua implantação. Não que a universidade não estivesse envolvida nos planos anteriores, porém no III PBDCT a pesquisa acadêmica estava institucionalmente subordinada ao CNPq. É mister apontar que a reconfiguração do CNPq, em 1974, institucionalizou o Conselho como organismo no comando do processo de pesquisa. O corolário desse processo é que a responsabilidade da comunidade acadêmica na implantação das políticas de C&T tornou-se muito mais proeminente.

Conforme a proposição do capitalismo dependente era previsível que a universidade não se converteria em uma peça decisiva do processo de intensificação tecnológica da indústria e da agricultura brasileira. Afinal, as frações burguesas locais nada tinham de revolucionárias e, por conseguinte, não ousariam liderar um projeto autopropelido de nação em confronto com

o imperialismo. Desse modo, os espaços de contradição no interior da universidade acabaram sendo muito mais fecundos do que desejava a ditadura. De fato, é possível verificar que, ao longo destes três planos, os mecanismos instituídos para a aproximação do setor produtivo privado com o setor público e, em particular, com a pesquisa nas universidades não foi efetivado como esperado pelos governos militares. O fato é que nem as corporações localizadas no Brasil desejavam converter suas matrizes em espaços intensivos em conhecimento. Tampouco as empresas públicas se desenvolveriam indefinidamente como empresas de alta tecnologia, tendo em vista a demanda do grande capital na privatização das mesmas e, não menos importante, as dificuldades crescentes de crédito após a tectônica crise da dívida de 1982.

No período de implantação do III Plano foi perceptível uma significativa redução nos recursos orçamentários para o financiamento das pesquisas. A situação econômica e política do país apresentava alto grau de instabilidade. O alto endividamento em que se encontrava, e o visível descontentamento com a ditadura civil-militar por parte da sociedade brasileira, inclusive de segmentos empresariais, contribuíam para uma desestabilização também nas políticas de C&T.

Com menos recursos, a situação precisava ser contornada e para isso foram desenvolvidas as denominadas “Ações Programadas em Ciência e Tecnologia”:

Espécie de capítulos do Plano Nacional, elas deveriam indicar as ações e providências, organizadas na forma de programas e projetos específicos, a serem implementados, durante os anos seguintes, pelos diversos órgãos do governo, universidades, instituto de pesquisas, empresas estatais e agências de promoção e fomento, diretamente interessadas.<sup>3</sup>

Desse modo, o segundo período se esgota a partir da virada dos anos 1970 para os primeiros anos da década de 1980, um período em

que a situação econômica e política do Brasil já não eram as mesmas em virtude da crise financeira mundial. O III PBDCT (1980-1985), como destacado, foi formulado nesta conjuntura. É nesta conjuntura que surge a proposta do I Plano de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (1984), o PADCT, que tem como suas marcas principais a intensificação da utilização de financiamento através de agências internacionais e a distribuição de recursos para a pesquisa por meio de editais, ampliando a participação do mundo empresarial nas decisões relativas à produção científica.

O Plano de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico – PADCT tomou empréstimos do Banco Mundial objetivando o custeio da pesquisa científica e tecnológica. Diferente dos PBDCT, este era um plano concebido como um instrumento transitório de ação completar às agências de financiamento e tinha áreas e metas pré-definidas a alcançar. O Plano tinha uma primeira etapa com duração de cinco anos, momento em que se faria uma avaliação de sua aplicação. Os resultados desta avaliação poderiam implicar em ajustes de programação e redefinição da aplicação do restante dos recursos previstos.

As agências participantes do PADCT receberam na primeira etapa (fase teste) cerca de 2.500 propostas de diversas entidades brasileiras de ensino e pesquisa para serem analisadas quanto ao mérito técnico-científico e ao enquadramento das especificações fixadas em editais de convocação de proposta. Desta forma, o PADCT pretende contemplar preferencialmente aquelas propostas que se direcionem para carências previamente identificadas e que se coadunem com as estratégias adotadas para saná-las.<sup>4</sup>

Apenas 360 projetos foram contratados e por uma duração estimada de dois anos, contemplando uma fase teste que intencionava avaliar os mecanismos utilizados para a contratação de projeto através de editais. O

contrato com o Banco Mundial, assinado em 1983, já durante a gestão do PADCT, iniciou sua gestação no início da década. E apesar de ter se materializado nos anos 1980 e ter pretendido ser, segundo seus negociadores, a inauguração de uma nova era, mais se aproxima de uma manifestação tardia das políticas de C&T elaboradas para os anos 1970. Esta convicção sustenta-se no fato de que a iniciativa da Finep junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID em 1986, com vistas à obtenção de um empréstimo de US\$ 100 milhões, modesto diante das quantias investidas em C&T na década de 1970, foi extremamente dificultosa e os recursos foram liberados apenas seis anos depois. Um importante fator que comprova a relação entre os acordos, empréstimos e políticas aplicadas para a C&T é que tanto a aprovação final desse empréstimo quanto a renovação do contrato do PADCT só aconteceram após o fechamento do último acordo sobre a dívida externa brasileira. Outro aspecto das dificuldades diz respeito ao fato de que, desde 1984, o FNDCT passou a compartilhar o papel de agência de fomento institucional com o PADCT.

Diferentemente do que pensam habitualmente os usuários, os diversos programas de um setor são, do ponto de vista financeiro, vasos comunicantes. Para os gerentes das finanças nacionais de C&T, o que interessa é o montante alocado ao setor. A maneira pela qual se distribuem os recursos pelos programas é um problema menor. Se um programa tem seus recursos aumentados, outros terão seus recursos diminuídos. A avaliação positiva da implementação do PADCT certamente contribuiu para complicar o processo de recuperação do FNDCT, bem como dos programas de fomento do CNPq e dos demais institutos. Afinal, o êxito proclamado do PADCT consolidou definitivamente a interferência direta das agências internacionais nas políticas de educação e de C&T, o que novamente confirma Fernandes (1975): o processo de desenvolvimento aplicado no Brasil não tem e nunca teve compromisso verdadeiro com a independência da produção científica do país.

As nações capitalistas desenvolvidas e, principalmente, as nações hegemônicas do mundo moderno podem financiar os progressos globais da ciência e da tecnologia avançada. De um modo ou de outro, elas acabam descobrindo e aproveitando certos expedientes que permitem comercializar – econômica, política e culturalmente – as descobertas e os avanços realizados. As nações subdesenvolvidas precisam pôr em primeiro plano seus objetivos nacionais e, portanto, para elas o processo interessa na medida em que, através da modernização ou da racionalização do ensino e da expansão da pesquisa científica e tecnológica, elas conseguem melhores condições de participação do fluxo do padrão de civilização de que participam. Isto significa que, para elas, o que entra em jogo, na fase da negação e de superação do subdesenvolvimento, é o grau de autonomia cultural relativa que alcança (ou podem alcançar) por meio da educação escolarizada, da ciência e da tecnologia avançada. Por isso, a universidade integrada e multifuncional propõe-se o objetivo de modernizar e intensificar o ensino, bem como se impõe a missão de produzir conhecimentos científicos e tecnológicos de forma independente. Ela não procura, e seria um suicídio se o procurasse (pelo menos nesta fase), converte-se em mecenas do crescimento e do aperfeiçoamento da ciência e da tecnologia científica. (Fernandes, 1975: 88-89)

A partir da avaliação do Plano e sob as bases teóricas do capitalismo dependente e da heteronomia cultural, sustentamos a hipótese que o PADCT é a expressão mais concreta da relação de parceria subordinada nas políticas de C&T entre as instituições de fomento, o governo brasileiro e o Banco Mundial. Vale ressaltar que do total alocado pelo Banco Mundial durante o I PADCT, 72 milhões de dólares, 60

milhões de dólares foram operacionalizados em aquisição de equipamentos, peças de reposição, insumos, bibliografia e treinamento de pessoal no exterior, não sendo transferidos para o Brasil. Somente os 12 milhões foram juntados aos recursos da contrapartida nacional, que foram da monta de 163 milhões de dólares, oriundos do CNPq, da Finep, da Capes, da Secretaria de Tecnologia Industrial, a STI do Ministério da Indústria e Comércio e entidades executoras.

O PADCT passou a realizar um exercício de fomento dirigido, complementar às atividades de fomento espontâneo que, através da publicação de editais, informava as áreas a serem atendidas, o volume de recursos envolvidos e os tipos de projetos a serem apoiados. Dessa forma, um componente fundamental para seu sucesso seria a adequada divulgação, a fim de garantir a participação de todas as entidades interessadas e, desse modo, determinar um alto nível de qualidade das propostas recebidas (Stal; Cerantola, 1989: 85).

Com efeito, a situação iniciada em 1971 se consolidou definitivamente na vigência do PADCT. A produção científica no Brasil a partir da década de 1970 se dá de forma sistematizada e pré-determinada desde o primeiro Plano básico elaborado para as políticas de C&T. O financiamento passa a ter direcionamento pré-definido, assim como as temáticas e seus objetivos. Todos os elementos que envolvem a pesquisa estão subordinados às políticas denominadas nacional-desenvolvimentistas, mas, como lembra Fernandes (2005), já inscritas no bojo do capitalismo monopolista. Este processo caracteriza o que no início da década de 1980, no PADCT, vai ser denominado como chamada via editais de pesquisa.

A estrutura organizacional do plano definia passo a passo as atividades do programa e os agentes responsáveis por sua implementação. Cabia às agências financiadoras a divulgação dos editais, aprovação das propostas,

contratação, liberação de recursos e acompanhamento físico e financeiro dos projetos contratados. No organograma do PADCT, as missões do Banco Mundial, o Grupo Especial de Acompanhamento e o Conselho Científico e Tecnológico do CNPq eram o ponto de partida para a implantação das políticas. A estrutura do Plano também continha equipes, cujas estruturas já estavam determinadas (número e origem dos membros), sendo o Grupo de Trabalho acompanhado pelas Secretarias Técnicas e responsável pela elaboração do edital.

A implantação do plano encontrou uma enorme demanda reprimida que, ao se deparar com os editais, alterou linhas de pesquisa para se adequarem a eles. O que é mais uma demonstração da situação dos recursos destinados à pesquisa, que enfrentavam um decréscimo nos aportes feitos pelo FNDCT naquele momento, e do reflexo nefasto que os editais provocam sobre a produção científica. A alteração de projetos e de linhas de pesquisa para a submissão aos editais repercutiu na definição da problemática científica, ressignificando, inclusive, a natureza do trabalho acadêmico dos pesquisadores brasileiros.

A participação do Banco Mundial, ao longo de três décadas, é intensificada não só no financiamento, como na determinação das políticas de C&T. Não é secundário que acordos financeiros relativos a empréstimos ao país fiquem subjugados à implantação de políticas de C&T pré-determinadas. O esvaziamento do FNDCT, causado pela estagnação econômica a qual foi submetido o país na década de 1980, somado à instabilidade política que vinha se agravando a partir da segunda metade da década de 1970, e que atingiu seu ápice no início da década de 1980, privou muitas instituições de pesquisa do apoio institucional e da possibilidade de trabalhar adequadamente e reter seus melhores quadros. Diante de um quadro econômico bastante difícil, o *modus operandi* do Banco Mundial só contribuíram para o aumento da heteronomia.

Outro fator muito importante advindo do PADCT é a pré-avaliação como elemento definidor na distribuição de recursos. O *peer review*

*system* é um sistema de avaliação e seleção de propostas realizada pela própria comunidade acadêmica, mas, sob a coordenação das agências, adquire novas dimensões, como avaliar, selecionar e planejar o processo de seleção. Portanto, o PADCT apresenta uma nova metodologia de distribuição de recursos. Um grupo de intelectuais brasileiros, de ‘reconhecida autoridade acadêmica’, planeja a seleção, avalia os projetos de pesquisa e seleciona aqueles que atendem ao crescimento do país. Tudo isto sob a coordenação das agências.

O novo planejamento do fomento às atividades de pesquisa instituídas com o apoio financeiro do Banco Mundial, e de acordo com suas regras, significou uma saída para o declínio dos aportes financeiros destinados à C&T. Todo esse processo repercutiu na consolidação de um grupo de pesquisadores que assumiram a liderança da “*big Science*”. Vale lembrar, contudo, que a parcela da comunidade detentora da ‘autoridade científica’, cuja tarefa passou a ser planejar, avaliar e selecionar projetos de pesquisa que receberiam o grosso do financiamento nunca precisou submeter suas próprias pesquisas a este tipo de avaliação, afinal, avaliadas por eles mesmos.

### **A heteronomia institucionalizada (1985-1990)**

Em 1985, a criação do Ministério de Ciência e Tecnologia – MCT, através do Decreto nº 91.146 de 15 de março de 1985, constitui um novo marco para a história da C&T no Brasil. A proposta de criar um novo órgão dedicado à C&T se baseava nos discursos já repetidamente utilizados de que se o país não assumisse a tarefa de fortalecer a educação e pesquisa não seria senhor de si mesmo. A justificativa do ministério era balizada pelo objetivo de superar um conjunto disperso e desarticulado de ações e organizações, públicas e privadas, com pouca supervisão e controle; a urgência na implantação de mecanismos e instrumentos voltados para os interesses econômicos, sociais e políticos da sociedade; a necessidade de posicionamento do

governo diante da abrangência e da magnitude dos impactos dos avanços científicos e tecnológicos; e o potencial do progresso da ciência e da tecnologia para a qualidade de vida da população brasileira, fundamentado especialmente nos setores industrial, agrícola e de serviços.

Para o pleno exercício de suas atividades, foram absorvidos e vinculados ao MCT o Conselho Nacional de Informática e Automação – Conin, a Secretaria Especial de Informática – SEI, a Fundação Centro Tecnológico para Informática – CTI, os Distritos de Exportação de Informática, o Fundo Especial de Informática e Automação, a Comissão de Cartografia – Cocas, a Financiadora de Projetos – Finep e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq. O quadro de pessoal destes órgãos também foi transferido ao Ministério, assim como funções da Secretaria de Planejamento da Presidência no que se refere especificamente à coordenação, planejamento e execução das finalidades e competências estabelecidas no âmbito do decreto.

Outra questão a ser destacada foi a transferência para a MCT do Conselho Consultivo e Tecnológico – CCT, colegiado máximo do SINDCT e anteriormente vinculado ao CNPq e de caráter consultivo. Além de ser transferido, foi alterado no sentido de redução do número de participantes, passando a ser deliberativo. Ademais, foi estimulada a criação de comissões, temporárias ou setoriais de acordo com a situação específica.

A análise documental que envolveu este estudo confirmou nossa hipótese de que as relações parceiras entre frações burguesas locais e dos países centrais, constituindo o que Fernandes (2009) definiu como capitalismo dependente, foram e são um elemento determinante na constituição das políticas de C&T no Brasil. Desde a constituição dos conselhos, marco inicial do estabelecimento de uma nova relação Estado-ciência no Brasil, passando pela ditadura civil-militar, período da regulamentação e planificação da distribuição de recursos e, por fim, com a crise financeira mundial de 1980 e a definição do financiamento através de Editais

de Pesquisas, o processo de institucionalização das agências de fomento ampliou o controle do Estado (e grupos particularistas) sobre a já débil autonomia universitária.

Existem sólidas evidências de que toda a trajetória das políticas de C&T contribuiu para a consolidação de uma produção científica incapaz de romper, sistemicamente, com a dependência e a heteronomia. Ou seja, aqueles que durante as quatro últimas décadas propagandearam que as políticas desenvolvidas no Brasil para C&T levariam o país ao desenvolvimento, na verdade fortaleceram a heteronomia da produção científica da pós-graduação.

Mesmo durante nos anos 1970, o auge dos maiores investimentos financeiros em C&T, as políticas não foram de fortalecimento de uma produção científica independente, determinada a encontrar saídas para os grandes problemas da maioria da população brasileira; ao contrário, as políticas objetivaram potencializar as relações econômicas com os países centrais. A estagnação financeira e a instabilidade política configuraram um período de escassez dos investimentos direcionados à C&T, o que agravou a situação das universidades e institutos, levando parte considerável da comunidade científica a se insurgir contra as políticas da Nova República que rapidamente provocaram frustração em muitos setores que apoiaram a via de transição pelo alto.

Este artigo buscou estabelecer a relação entre o processo de desenvolvimento de C&T com as políticas “modernizadoras” encaminhadas pelos países centrais e suas agências, em parceria com as frações burguesas locais. Objetivando tornar pensável o processo de constituição das políticas desenvolvimentistas como elemento determinante para a consolidação da heteronomia na educação superior e na pesquisa realizada no Brasil, o estudo examinou os conselhos de pesquisa, os planos básicos, a reorganização do aparato de C&T na Seplan e a política de editais engendrada no PADCT.

O conhecimento das políticas do período da modernização conservadora da ditadura civil-militar é relevante em um contexto de

inusitada reedição do discurso do desenvolvimentismo, agora denominado como neodesenvolvimentismo. Segundo Schwartzman (2001), as políticas da ditadura foram interpretadas como positivas, pois,

o estudo de 1993-94 dizia que, vinte e cinco anos depois, o sistema brasileiro de ciência e tecnologia ainda estava configurado nos termos do “modelo Geisel”, estabelecido em meados dos anos 70 e já em decadência no início dos anos 80. Apesar de sua brevíssima duração, foi um período que deixou saudades entre muitos cientistas e pesquisadores, pela abundância relativa de recursos, pela facilidade com que projetos eram aprovados, pelas inovações institucionais que ocorreram (como, por exemplo, a criação da Coordenadoria de Programas de Pós-graduação em Engenharia – COPPE/UFRJ, e da Universidade de Campinas) e pela crença que parecia existir no papel da ciência e da tecnologia como instrumento de desenvolvimento e modernização do País (Schwartzman, 2001: 6).<sup>5</sup>

Em um breve exame da configuração dos editais dos últimos anos, elaborados a partir da criação dos fundos setoriais no governo de Cardoso e, mais recentemente, da Lei de Inovação Tecnológica no governo de Lula, indagamos se os desdobramentos da heteronomia empreendida pela “reforma consentida da universidade” (Fernandes, 1975) não contribuíram para a naturalização do modelo heteronômico dos atuais editais. De fato, decorre da lei de inovação tecnológica a elaboração de editais diretamente pelo setor empresarial. A defesa da presença empresarial tem como fundamento a ideologia do neodesenvolvimento, ironicamente em um contexto em que os laços que conformam o capitalismo dependente se aprofundaram, reduzindo, ainda mais, os espaços contraditórios da universidade. O maior risco desses editais é justo o aprofundamento da reconfiguração da

universidade como organização de serviços, seja através da formação de uma mão de obra técnica especializada para atender às rebaixadas demandas de força de trabalho, seja pela prestação de serviços técnico-científicos denominados atualmente como inovação.

### Referências Bibliográficas

CARDOSO, M. L. *Ideologia do desenvolvimento: Brasil: JK – JQ*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1978.

FLORESTAN, F.. *Sociedade de classes e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

\_\_\_\_\_. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. 4ª Ed. São Paulo: Global, 2009.

\_\_\_\_\_. *A revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Globo, 2008.

\_\_\_\_\_. *Universidade Brasileira: reforma ou revolução*. São Paulo: Ed. Alfa – Omega, 1975.

LATTES, C.. Organização da Ciência no Brasil. In: *Revista de Ciência e Cultura*. Vol.1, nº 1-2. São Paulo, 1949, p. 44-45.

LENIN, V. I. *O desenvolvimento do capitalismo na Rússia: o processo de formação do mercado interno para a grande indústria*. 2.ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985 (1899).

OLIVEIRA, F. *Crítica à razão dualista. O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

ROMANI, J. P. *O conselho nacional de pesquisa e institucionalização da pesquisa científica no Brasil*. In: Schwartzman, Simon. *Universidade e Instituições Científicas no Rio de Janeiro*. Brasília, CNPq, 1982, p. 135-166.

ROSTOW, W.W. *The stages of economic growth. A non-communist manifesto*. 3.Ed. Londres. Cambridge University Press, 1960.

SCHWARTZMAN, S. Um espaço para a ciência. A formação da Comunidade Científica no Brasil. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

STAL, E.; CERANTOLA, W. A. *PADCT: uma avaliação preliminar do subprograma de instrumentação*. Revista de Administração, São Paulo 24(2): 83-89, abril/junho 1989.

TROTSKY, L. *A história da Revolução Russa*. São Paulo: Editora Sundermann, 2007.

### Notas

- <sup>1</sup> Relatório de Atividades do CNPq, 1985.
- <sup>2</sup> Plano Quinquenal (1968-1972) – CNPq, Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Arquivo Mast.
- <sup>3</sup> Trecho extraído do II PBDCT.
- <sup>4</sup> Trecho extraído do III PBDCT
- <sup>5</sup> Seplan – CNPq 1980-1985 – Uma Experiência de Gestão em Ciência e Tecnologia

### Simone Silva

\* Técnico-administrativo da UFRJ. Mestre em Educação pelo PPGE/UFRJ. Pesquisadora do Colemarx/FE/UFRJ. E-mail: silva.simone@gmail.com

### Roberto Leher

\*\* Professor Titular – FE/UFRJ. Pesquisador do CNPQ. Bolsista Sênior da Cátedra para o Desenvolvimento Ipea/Capes (Florestan Fernandes). E-mail: leher.roberto@gmail.com

## ARTIGO

## A ditadura dos empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado brasileiro (1964-1985)

Pedro Henrique Pedreira Campos\*

**Resumo:** As empreiteiras nacionais têm hoje grande importância na economia brasileira, com forte projeção internacional e ramificação em suas atividades. Este artigo pretende analisar as raízes do poderio dessas empresas no período da ditadura civil-militar, quando elas se consolidaram como grandes grupos privados nacionais e iniciaram suas atividades fora do país. Organizados em entidades privadas como associações e sindicatos, os empreiteiros tiveram intensa atividade nos mais de vinte anos do regime autoritário e agiram correntemente junto ao aparelho de Estado, pautando e determinando as políticas públicas, inclusive os grandes projetos de engenharia da ditadura. Pode-se dizer que os empresários nacionais da indústria de construção pesada estiveram profundamente articulados à ditadura civil-militar brasileira, tendo aderido ao regime e sendo responsáveis pelo mesmo, junto com outros empresários e grupos sociais.

**Palavras-chaves:** empreiteiras; indústria de construção pesada; ditadura civil-militar brasileira (1964-1985)

**Abstract:** The national heavy construction enterprises have great importance today in the Brazilian economy, with strong international projection and ramification in their activities. This article intends to analyze the roots of the might of those companies in the period of the civil-military dictatorship, when they consolidated as national great groups and began their activities out of the country. Organized in entities deprived as associations and unions, the contractors had intense activity than the more of twenty years of authoritarian regime and they acted very close to the apparel of State, ruling and determining the public politics, besides the great projects of engineering of the dictatorship. It can be said that the national entrepreneurs of the industry of heavy construction were deeply articulated to the Brazilian civil-military dictatorship, having stuck to the regime and being responsible for the same, with other entrepreneurs and social groups.

**Keywords:** contractors; heavy construction industry; brazilian civil-military dictatorship (1964-1985)

A economia brasileira apresenta na atualidade alguns setores e grupos empresariais bastante fortes e expressivos. Para além do setor bancário, mineral, do agronegócio e alguns ramos industriais, chamam a atenção os conglomerados liderados pelas maiores empresas de obras públicas do país. As empreiteiras nacionais tiveram como um momento-chave de seu período de expansão a ditadura civil-militar inaugurada nos anos 1960. A proposta do presente artigo<sup>1</sup> é analisar em linhas gerais o desenvolvimento das empresas do setor ao longo do regime.

Em meados de 2007, diante do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e de outras políticas estatais do governo Inácio da Silva, chamou-nos a atenção o forte poderio econômico e político das maiores empresas nacionais de engenharia. Tal projeção nos motivou a transformar essa constatação que nos instigava em um projeto de pesquisa. Partimos de uma vaga sugestão de que talvez o período da ditadura civil-militar brasileira (1964-1985) e seus grandes projetos no campo da engenharia fossem nos dar respostas acerca do processo de crescimento e consolidação das principais firmas do setor de construção pesada<sup>2</sup> nacionais. Ao longo do processo de pesquisa e trabalho com as fontes, verificamos que nossa hipótese inicial tinha certo fundamento.

Existe uma razoável quantidade de pesquisadores que já realizou estudos sobre os empreiteiros de obras públicas nacionais. Um grupo ligado ao Instituto de Economia da UFRJ contribuiu com estudos bastante ricos sobre o período aqui trabalhado, trazendo dados, informações e levantamento de material e análise sobre o assunto<sup>3</sup>. Na Unicamp, há análises da função e participação dos empreiteiros na política, dando subsídios para a compreensão da ascensão do seu poder<sup>4</sup>. Outros textos abordam indiretamente esses empresários, ao tratar de grandes obras e projetos da ditadura<sup>5</sup>, ou então de políticas e agências estatais que sofrem influência, pressão e inserção por parte dos empreiteiros<sup>6</sup>. Tomamos contato com essas pesquisas em nossos estudos de doutorado, sendo

que elas nos auxiliaram bastante a compor o trabalho final, bem como a tentar definir uma orientação mais original para a pesquisa.

Notamos nos estudos correntes sobre o tema algumas lacunas, pelas quais não se deve culpar os referidos estudiosos, mas apenas sinalizar a amplitude do assunto, bem como o caráter ainda diminuto das pesquisas realizadas sobre o mesmo. No tocante ao tema, notamos a ausência de estudos mais aprofundados sobre as entidades de classe dos empreiteiros, ou melhor, seus aparelhos da sociedade civil. Além disso, apesar de haver trabalhos sobre a relação entre empreiteiros e política, nenhum deles discorreu sobre a interface entre esses empresários e a ditadura civil-militar brasileira de 1964. No que corresponde a aspectos de ordem teórico-metodológica, verificamos a ausência de pesquisas assentadas na matriz teórico-conceitual do materialismo histórico nos estudos específicos sobre os empreiteiros. Além disso, apesar do tratamento multidisciplinar dado ao tema, notamos a escassez de uma abordagem histórica do referido problema, em que pese o trabalho com os primados da totalidade e da historicidade. É justamente nessas lacunas que tentamos construir a orientação do nosso objeto, propondo assim preencher essa ausência na bibliografia que aborda o tema.

Nosso objetivo na pesquisa era entender as raízes do processo de fortalecimento das empreiteiras nacionais e para tal voltamos a análise para o Estado e as políticas públicas. Para compreender a sociedade política, nos pautamos em uma concepção marxista gramsciana de Estado, tomando para tal a metodologia de pesquisa formulada por Sonia Regina de Mendonça:

Sabendo que tais interesses só terão força política uma vez que organizados e que tal organização – ou construção da vontade coletiva – tem como espaço os aparelhos privados de hegemonia, localizados junto à sociedade civil, temos como primeiro passo para o estudo de qualquer agência ou política estatal, o rastreamento das entidades de

classe existentes no momento histórico focalizado, suas principais demandas ou pressões setoriais, assim como sua busca pelo aparelhamento de seus quadros junto a este ou aquele organismo do Estado, mesmo que isso se traduza na necessidade de criação de um novo órgão. Logo, vê-se que, *para chegarmos ao Estado em sentido estrito, é necessário partir do estudo da sociedade civil, e não o contrário*, como costumeiramente se tem feito.<sup>7</sup> [grifo nosso]

Nesse sentido, para compreender o Estado, é preciso ter em mente a organização das classes sociais e suas frações no âmbito da sociedade civil. Partindo desse postulado metodológico, assim organizamos nossa pesquisa, analisando em princípio a sociedade civil no período analisado, em particular os aparelhos privados de hegemonia dos agentes focados – os empresários do setor de construção pesada. Após o conhecimento sobre as formas organizativas dos empreiteiros e de outros grupos sociais, partimos para a abordagem do Estado e das políticas públicas, verificando em que medida estas correspondem aos anseios e projetos dos empresários da construção.

Tendo como objeto privilegiado de estudos a sociedade civil, fomos à busca das associações de empreiteiros e empresas de engenharia de modo a trabalhar com seus conjuntos documentais. No entanto, tivemos dificuldade para obter o aceite dessas instituições para pesquisar em seus arquivos ou mesmo realizar entrevistas. Diante dessa recusa, também encontrada por outros pesquisadores do mesmo tema<sup>8</sup>, resolvemos proceder um estudo dos aparelhos privados de hegemonia dos empreiteiros através de fontes indiretas. Assim, consultamos revistas especializadas sobre a construção pesada<sup>9</sup>, publicações comemorativas e memorialísticas dos sindicatos e associações<sup>10</sup>, outros materiais de divulgação dessas mesmas entidades<sup>11</sup>, memórias de empresários e agentes relacionados ao objeto em estudo<sup>12</sup>, algumas entrevistas com sujeitos envolvidos com o tema e

período trabalhado, além das fontes produzidas diretamente pelo aparelho de Estado<sup>13</sup>. Com esse conjunto documental, conseguimos proceder uma certa reconstrução do objeto analisado, os aparelhos privados de hegemonia dos empreiteiros, porém, não sem alguns lapsos e ausências.

O recorte temporal utilizado vai do golpe de Estado de primeiro de abril de 1964 até o final do governo Figueiredo, no início de 1985. Estamos de acordo com o apontamento de Renato Lemos em seus textos<sup>14</sup> e em nossa defesa de tese segundo a qual o regime político ditatorial só chegou de fato ao fim com o estabelecimento de um novo marco constitucional a partir da Carta de 1988. Em nossa pesquisa, entretanto, restringimo-nos até o final da gestão do general Figueiredo, momento importante no processo de transição política, apesar de ressaltar vários elementos de continuidade no período Sarney, em particular no que se refere à interface entre os empreiteiros e a sociedade política.

### **Empreiteiros e ditadura**

Verificamos ao longo de nossa pesquisa como houve um fortalecimento recíproco e uma retroalimentação na parceria entre empresários brasileiros da construção pesada e o projeto do regime implantado a partir de 1964. Para proceder uma análise sintética, é necessário retomar certas conclusões parciais alcançadas ao longo da tese.

Vimos inicialmente, no que diz respeito à trajetória histórica do setor da indústria da construção pesada no Brasil, que a consolidação de um mercado nacional para as empresas desse ramo se deu consoante a implementação da economia industrial capitalista, com suas demandas de infra-estrutura para as fábricas e para as cidades. Se antes, ao proporcionar a infra-estrutura do sistema primário-exportador, havia a preponderância dos capitais e empresas de engenharia estrangeiras, com a estatização da demanda das obras públicas, ocorrida dos anos 20 aos 60, houve uma priorização das firmas nacionais para a realização dos serviços, o

que levou à conformação de um mercado nacional para as empreiteiras brasileiras. O novo modelo de desenvolvimento que começou a tomar forma na década de 1930 incluía a constituição e a acumulação de fundos estatais para a realização de obras de infra-estrutura nos setores de transporte, energia e outros. Uma das frações do empresariado mais beneficiadas com os investimentos nesses setores foram os empreiteiros de obras públicas, que viram suas oportunidades de ampliação de negócios e acumulação de capitais se expandir à medida que o governo realizava gastos sob a justificativa de atingir o “desenvolvimento nacional”<sup>15</sup>.

As principais empresas do setor eram controladas por famílias, que se expandiram e se consolidaram por meio da inserção nas frações dominantes dos grupos políticos e empresariais locais e regionais, o que incluía uma atuação junto aos aparelhos da sociedade civil e nas agências da sociedade política de cada estado da federação. Foi por meio dessas relações que eles foram guindados a um porte nacional, atuando em agências federais contratadoras de obras. Destaque especial nesse processo tiveram os empresários da construção pesada sediados em Minas Gerais e São Paulo. Através de uma vigorosa organização em associações locais e atuando nos projetos estaduais de desenvolvimento da infra-estrutura industrial, esses empresários se projetaram dentre os grupos mais poderosos da construção civil nacional ao longo da ditadura<sup>16</sup>.

O período JK foi o momento fundamental para a consolidação de um mercado nacional de obras públicas e, durante a ditadura, o nível de atividades do setor chegou a um patamar ainda superior e inédito na história nacional, com a realização de grandes projetos nas áreas de transporte e energia, dentre outras. Na primeira metade do regime, o modelo de desenvolvimento do período Kubitschek foi reafirmado, com grande soma de serviços demandados aos empreiteiros, principalmente na forma de estradas de rodagens e usinas hidrelétricas. Já na segunda metade do regime, houve uma estagnação e, depois, redução do volume de recursos

para as obras, com concentração das atividades em empreendimentos de grande porte, geridos por poucas empresas, o que levou a uma centralização de capitais no setor. A ditadura semeou assim a formação de grandes conglomerados nacionais da construção pesada, o que levou a uma reação negativa dos pequenos e médios empreiteiros no final do regime, momento em que eles estavam deslocados do mercado de obras. O processo de incentivo ao grande capital ficou ainda mais patente com o “convite” governamental, por meio de políticas favoráveis, à ramificação e diversificação das atividades das maiores empresas de engenharia – o que ocorreu paralelamente ao incentivo à realização de obras no exterior –, fazendo com que elas passassem a atuar em ramos como a agricultura, mineração, siderurgia, petroquímica e outros setores industriais. Com isso, no final da ditadura, despontavam quatro grandes grupos econômicos nacionais, liderados por empreiteiras (Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Norberto Odebrecht e Mendes Júnior), ao lado de outras pequenas e médias firmas em decadência ou em estado de falência<sup>17</sup>.

Após a análise da trajetória histórica do setor, abordamos a organização dos empresários da construção em aparelhos da sociedade civil. Vimos como os empreiteiros tiveram uma intensa articulação em diversos aparelhos privados de hegemonia, com forte movimentação para formular projetos, atuar no mercado na forma de cartéis, agir junto a agências específicas do aparelho de Estado e fazer-se representar diretamente na sociedade política. As primeiras formas de organização integradas pelos empresários do setor foram as associações de engenheiros, como o Clube de Engenharia do Rio de Janeiro (criado em 1880), o Instituto de Engenharia de São Paulo (de 1917) e a Sociedade Mineira de Engenharia (fundada em 1931). Tais entidades, mais do que organizações corporativistas ou profissionais, eram órgãos de classe, com a predominância dos empresários do setor da engenharia, tendo importante atuação junto à sociedade política, em particular as de caráter local<sup>18</sup>.

As primeiras organizações específicas de empreiteiros surgiram em âmbito regional, com a formação de entidades como a Apeop (Associação Paulista dos Empreiteiros de Obras Públicas, de 1947), o Sicepot-MG (Sindicato da Construção Pesada do Estado de Minas Gerais, de 1968), o Sinicesp (Sindicato da Indústria da Construção Pesada do Estado de São Paulo, de 1967) e a Aeerj (Associação dos Empreiteiros do Estado do Rio de Janeiro, de 1975). Estas foram formas pioneiras de organização dos empresários da construção pesada e tinham como alvo preferencial os aparelhos de Estado de dimensão municipal e estadual, com suas agências específicas. Essas associações, além de atuar frequentemente junto ao aparato estatal para pressionar por projetos e influenciar a aplicação de certas diretrizes e políticas públicas, ainda eram centros para acordos entre os empresários ali reunidos. Nesses espaços, os empreiteiros dividiam obras entre si, acertavam os preços de alguns projetos, lances a serem dados em concorrências e margens de ganho a serem praticadas. Enfim, as entidades de classe dos empreiteiros (tanto as regionais como as nacionais), além do caráter básico de núcleo catalisador das relações entre esses empresários, era ambiente para a realização de práticas cartelistas<sup>19</sup>.

A partir dos anos 1950, foram formadas as primeiras organizações de construtoras de escala nacional, como Abeop (Associação Brasileira dos Empreiteiros de Obras Públicas, de 1953), a CBIC (Câmara Brasileira da Indústria da Construção, de 1957) e o Sinicon (Sindicato Nacional da Construção Pesada, de 1959). Dentre essas, merece destaque a terceira delas, que agremiava apenas empreiteiros e que tinha atuação privilegiada junto a ministérios e agências estatais, como o Ministério dos Transportes (MT) e o Ministério de Minas e Energia (MME), além de organismos a eles subordinados, como o DNER (Departamento Nacional de Estradas de Rodagem). O Sinicon agia como um autêntico partido dos empreiteiros, dada a sua representação das empresas do setor, forte movimentação política, intensa ação

junto à imprensa, poder estabelecido em certas agências estatais e ampla representação junto ao aparelho de Estado. A força política do Sinicon ao longo da ditadura parece ter sido crucial, após uma participação decisiva de empresários do sindicato na conspiração empresarial-militar e no golpe de Estado que derrubou o presidente João Goulart<sup>20</sup>.

Havia outras entidades organizadas pelos empreiteiros de obras e também organismos da sociedade civil que contavam com esses empresários, como foi o caso do Ipes (Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais)<sup>21</sup>, que tinha representantes do Sinicon e de outras entidades. Os empreiteiros brasileiros e seus representantes no aparelho de Estado tinham também articulações e contatos internacionais, participando de entidades como o IRF (*International Road Federation*) e a FIIC (Federação Internacional da Indústria da Construção)<sup>22</sup>.

Analisando a sociedade civil no Brasil durante a ditadura (1964-1988), vimos vários exemplos do que Virgínia Fontes chamou de ampliação seletiva do Estado<sup>23</sup>. Ao longo do regime, foram fundados vários aparelhos privados de hegemonia do empresariado, com destaque para os relacionados aos empresários da indústria de construção, como a Abemi (Associação Brasileira de Engenharia Industrial, de 1964), a Abes (Associação Brasileira de Engenharia Sanitária, de 1966), o Sicepot-MG (1968), o Sinicesp (1968), a Aeerj (1975) e outras. Enquanto isso, as organizações populares eram reprimidas e até proibidas, o que fez com que, após o regime, houvesse uma figuração desigual na arena da luta de classes na sociedade civil, já que as formas associativas da classe dominante se proliferaram e se fortaleceram durante o regime, ao passo que as formas de organização popular foram desestruturadas ou bloqueadas<sup>24</sup>.

Após a abordagem da organização dos empreiteiros em entidades privadas, analisamos a atuação desses empresários, a partir de suas formas organizativas ou por outros meios, junto à sociedade como um todo, com ações endereçadas à sociedade civil e à sociedade política. O que se viu foi uma movimentação expressiva

dos empreiteiros, com atuação em debates públicos, incursões junto à imprensa, articulação de frentes, campanhas e grupos de interesse junto a outros empresários e a agentes posicionados no aparelho de Estado<sup>25</sup>.

Verificamos uma expressiva produção de ideologias por essa fração do empresariado industrial, que tentavam difundir para toda a sociedade seus valores e concepções de mundo. Vimos um certo tom desenvolvimentista no discurso dos empreiteiros e seus representantes, com a defesa do desenvolvimento como meio para resolução dos problemas nacionais, sendo necessária, para sua implementação, uma infraestrutura adequada na forma de estradas, ferrovias, centrais elétricas, redes de transmissão e distribuição etc. Ao longo do processo de transição política da ditadura para o regime constitucional legal, houve uma certa transformação do discurso de parcela significativa dos empreiteiros, que abraçaram com vigor os apelos dos grupos populares, defendendo investimentos em projetos de cunho social, como hospitais, escolas e redes de saneamento básico. Assim, os empreiteiros “modernizavam” e atualizavam o seu discurso em função da nova realidade política do país, ao passo que mantinham suas atividades, ao deslocar o campo preferencial de atuação dos setores de energia e transportes para a construção de edifícios e obras ligadas aos investimentos em Saúde e Educação<sup>26</sup>.

De porte de seus valores e ideias, os empreiteiros atuaram junto à imprensa e outros órgãos de divulgação para obter apoio às políticas de seu interesse, ou formar uma adesão social mais ampla aos seus projetos e objetivos. Desenvolveram forte atuação na imprensa, com a tomada do controle dos jornais *Correio da Manhã* e *Última Hora* por parte dos donos da construtora carioca Metropolitana, além da compra do grupo *Visão* por Henry Maksoud, da empreiteira Hidroservice. Nesses organismos de informação, os empreiteiros viravam sócios do projeto de suporte e defesa da ditadura, substituindo linhas editoriais antes independentes e críticas por orientações que aproximavam esses periódicos de órgãos de comunicação oficiais. Os

empresários atuavam também em outros veículos de informação, com financiamentos à imprensa, reportagens pagas e matérias encomendadas que exaltavam suas obras e principais representantes políticos desses empresários no aparelho estatal. Revistas específicas do setor, como o periódico mensal *O Empreiteiro*, traziam suas noções de mundo e projetos e eram distribuídas gratuitamente para agentes do poder público na ditadura, de modo a pressionar as agências do Estado por políticas favoráveis e projetos específicos de obras<sup>27</sup>.

Além disso, os empresários da engenharia se mobilizaram em torno de algumas campanhas durante o regime. A maior delas foi a que reuniu forças contra a atuação de empresas estrangeiras no setor da construção no período Castello Branco, a chamada campanha “em defesa da engenharia nacional”, e que calhou, após forte articulação e atuação das entidades e empresários da engenharia<sup>28</sup>, na decisão governamental de 1969 que instituía uma reserva de mercado no setor de obras públicas e trabalhos de projetos, consultoria etc, proibindo a atuação das firmas de fora do país no setor. Outras campanhas foram contra a participação de agências estatais em obras, como os batalhões de engenharia do exército, que realizavam projetos como rodovias; a campanha contra os cortes governamentais e a em favor da “moralização das concorrências”, esta última conduzida principalmente pelas pequenas e médias empreiteiras, deslocadas das licitações públicas no final da ditadura, em meio à redução dos investimentos em empreendimentos estatais<sup>29</sup>.

Vimos também como os empreiteiros se articulavam com outros empresários, nacionais e estrangeiros, com parlamentares e militares, o que lhes rendia ingresso junto às agências estatais e força dentro delas. No período da ditadura, era especificamente comum que as empresas e associações do setor empregassem oficiais militares em seus quadros, o que servia de instrumento para facilitar acordos com outros militares que cumpriam funções em agências do Estado. Para tal, ajudava o contato e a

proximidade da formação de engenheiros civis e de oficiais do ramo da engenharia militar<sup>30</sup>.

Analisamos também os principais intelectuais orgânicos e representantes do setor, que tiveram posições e projeção vigorosas no regime, em demonstração do poder desses empresários. O principal nome que expressava a força dos empreiteiros era o coronel Mário David Andreazza, ministro dos Transportes entre 1967 e 1974 e do Interior de 1979 a 1985. Andreazza foi uma espécie de “novo príncipe” dos empreiteiros, ao figurar como representante máximo desses empresários no aparelho de Estado ao longo da ditadura. Alguns construtores investiram firmemente em sua projeção política, engajando-se na tentativa de transformá-lo em presidente da República na sucessão de 1985. Já um exemplo de intelectual orgânico do setor foi o engenheiro Eduardo Celestino Rodrigues, que era dirigente e acionista da empreiteira paulista Cetenco. Celestino teve forte atividade nas entidades empresariais de construtoras, tendo presidido a Apeop (Associação Paulista dos Empreiteiros de Obras Públicas) e o IE (Instituto de Engenharia de São Paulo), além de ter figurado na diretoria do Sinicon e de outros aparelhos privados de hegemonia da construção. Professor da USP e autor de uma extensa obra técnica sobre os problemas nacionais de energia e transportes<sup>31</sup>, Celestino Rodrigues defendia projetos específicos, como o Pró-Álcool e a construção de ferrovias, o que correspondeu às diretrizes que conduziram as políticas nacionais após 1974. O empresário assumiu ainda posições destacadas no aparelho de Estado, ao ser assessor do ministro de Minas e Energia e secretário-executivo da Comissão Nacional de Energia no governo Figueiredo<sup>32</sup>.

Após a análise dos organismos privados dos empreiteiros e sua atuação junto à sociedade, abordamos o aparelho de Estado e as políticas públicas da ditadura para o setor de construção pesada, notando forte beneficiamento e proteção a esse ramo industrial, sob a justificativa de se tratar de um setor de segurança nacional e também com a tese da defesa da empresa nacional. Tentamos mostrar como o fortalecimento

das empresas do setor se deu em função de uma forte e clara atuação dos representantes desses empresários nos postos-chave do aparelho de Estado, o que incluía uma seleção dos principais empresários a serem beneficiados, acabando por conformar os líderes do capital monopolista no setor.

Analisando o Estado e as políticas públicas, em primeiro lugar mapeamos as mais importantes agências do aparelho estatal sob a influência e atuação dos empresários do setor, o que incluía o Ministério dos Transportes, o Ministério de Minas e Energia e o Ministério do Interior, além das agências específicas dessas pastas, como o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), a Eletrobrás, o Banco Nacional de Habitação (BNH), além de outras empresas estatais. Notamos uma forte articulação dos titulares dessas agências com os empreiteiros e suas organizações e também a presença dos seus aparelhos privados de hegemonia e de empresários específicos junto a essas agências estatais. A nomeação dos titulares dessas pastas e agências parecia passar por uma espécie de crivo prévio dos empresários do setor e das associações de empreiteiros, que, além disso, gozavam de ampla representação nos postos intermediários dos ministérios e das estatais<sup>33</sup>.

A partir desse posicionamento dos empreiteiros no aparelho estatal, analisamos as políticas públicas do regime ditatorial que tinham consequências diretas ou indiretas para as empresas de construção pesada. Notamos um intenso beneficiamento dos empresários do setor pelas políticas do período, seja através de medidas mais gerais, como o arrocho salarial e o favorecimento de empresas intensivas em contratação de força de trabalho, como em medidas específicas, como reserva de mercado, isenções, incentivos, subsídios e ampla elevação dos recursos orientados para investimentos em obras de infra-estrutura<sup>34</sup>.

Com as reformas tributárias realizadas durante a implementação do Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg) e após o AI-5, com o Congresso Nacional fechado, a carga tributária no Brasil foi reforçada, indo de 16,1% em

1963 para 26% em 1970<sup>35</sup>. O incremento desses recursos do fundo público foi absorvido fundamentalmente por alguns grupos e setores econômicos mais restritos, em detrimento do atendimento das demandas mais diretas e imediatas das classes subalternas. Nos gastos orçamentários, a ditadura restringiu significativamente as verbas antes endereçadas à área social, apesar da elevação na arrecadação de impostos. Assim, na Saúde, os recursos foram de 4,29% do orçamento da União em 1966 para 0,99% em 1974. Na Educação, os gastos correspondiam a 10,6% do orçamento federal em 1965 e, em 1975, eram apenas 4,3%<sup>36</sup>. Em sentido contrário, os Transportes tinham o maior orçamento da esplanada dos ministérios, correspondendo a 9,35% de todo o orçamento federal em 1974<sup>37</sup>. Os gastos públicos nas áreas de infra-estrutura de transportes e energia no período eram, no entanto, ainda maiores, já que as agências desses dois setores gozavam de amplas linhas de crédito de instituições financeiras multilaterais e bancos do exterior. A taxa de investimentos foi de 14,7% do PIB em 1965 para 23,3% em 1975. Em última instância, recursos eram retirados da área social e dos gastos correntes para serem investidos em grandes projetos de engenharia, para benefício das empreiteiras de obras públicas e toda a cadeia produtiva da construção civil. As empreiteiras e outras frações do empresariado ditavam a prioridade das políticas públicas, o que ficou explícito também no projeto do II PND, que previa um montante de Cr\$ 439,4 bilhões para o chamado setor de “infra-estrutura econômica”, composta pelos gastos em transportes, energia e telecomunicações. Enquanto isso, o mesmo plano reservava apenas Cr\$ 267 bilhões para a área de “recursos humanos”, o que abrangia todos os gastos nacionais com educação, saúde pública, saneamento, nutrição e trabalho em um período de cinco anos<sup>38</sup>.

No tocante às políticas para os trabalhadores, vimos que, além da política salarial, as medidas e diretrizes consoantes à segurança do trabalho acabavam beneficiando os empreiteiros, que empregavam bastante pessoal e eram líderes em índices de mortes, doenças de operários e

acidentes de trabalho. Nesses acidentes, a culpa recaía sobre as próprias vítimas, ou melhor, os operários dos canteiros de obras, e o país apresentava cifras das mais elevadas do mundo em acidentes trabalhistas. Diante dessas condições precárias de trabalho, remuneração e segurança, no período final da ditadura, ocorreram greves e rebeliões dos trabalhadores da construção civil, como a revolta dos operários da construção em Belo Horizonte em 1978 e a insurreição dos barrageiros em Tucuruí em 1980<sup>39</sup>.

Outro exemplo de favorecimento aos empresários do setor ficou expresso nos suntuosos projetos de engenharia da ditadura, como as grandes rodovias e centrais hidrelétricas. Além de serem obras que beneficiavam e garantiam o lucro dos empreiteiros e outros empresários, essas “estranhas catedrais” tinham seus projetos muitas vezes elaborados pelos próprios empresários da engenharia e organizações do setor, exprimindo justamente o poder dos construtores no regime. A implementação dessas obras como principais marcos e legados do regime evidencia, de certa forma, o poder central que os empresários da engenharia tinham no acerto político da ditadura. Obras como a hidrelétrica de Itaipu, a rodovia Transamazônica, as usinas nucleares de Angra dos Reis, a Ferrovia do Aço, o projeto de mineração Carajás, os trens metropolitanos urbanos de Rio e São Paulo, a ponte Rio-Niterói e os conjuntos habitacionais do BNH (Banco Nacional de Habitação) viraram emblemas do regime autoritário e, ao mesmo tempo, representaram ótimos negócios para os empreiteiros de obras públicas e outros empresários relacionados à indústria de construção<sup>40</sup>.

Por fim, analisamos as “tenebrosas transações”, ou melhor, as irregularidades envolvendo empreiteiras na ditadura. Percebemos que o uso de mecanismos ilegais pelos empresários estava inserido na própria lógica da acumulação capitalista, sendo usados para três fins básicos: como forma de maximização dos ganhos com a obra, o que ocorria com pedidos de aditivo por parte da empreiteira, economia em partes e aspectos da obra e mudança nas regras legais para viabilizar taxas de ganho maiores; como repartição dos

lucros em um dado empreendimento, o que era feito através do aliciamento de agentes públicos e privados que tinham posições no aparelho estatal para contratar ou fiscalizar as empresas de obras públicas; e também como anulação da concorrência e prática monopolista ou oligopolista por uma ou um grupo de empresas. Em um regime político no qual estavam amordaçados ou neutralizados os mecanismos clássicos de controle sobre essas práticas ilegais, como a imprensa, a Justiça e os movimentos populares, o uso desses artifícios irregulares se multiplicou e se cristalizou como prática corrente no setor. Com o processo de transição política, abrandados os mecanismos de cerceamento dos instrumentos de fiscalização, vieram à tona alguns casos de ilegalidade, que passaram a figurar cotidianamente nos meios públicos como “escândalos” de corrupção<sup>41</sup>.

As empresas brasileiras de engenharia chegaram ao final da ditadura extremamente poderosas. Com o crescimento verificado desde fins dos anos 1960, as construtoras iniciaram um amplo processo de internacionalização, realizando obras na América do Sul, África e Oriente Médio<sup>42</sup>. Até 1984, 150 empresas brasileiras de engenharia assinaram 444 contratos no exterior, em mais de 50 países, concentrados em volume de recursos nos 66 referentes à construção pesada, em especial os de energia e transporte assinados por grandes empreiteiras como Mendes Júnior, Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Cetenco e Rabello<sup>43</sup>. Auxiliadas pelos financiamentos da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (Cacex-BB), as empresas atuaram em outros países, escudadas por proteção e incentivo estatal, na forma de isenções, empréstimos e ajuda direta da diplomacia brasileira. O processo de internacionalização das empreiteiras nacionais é sintoma do grau de capitalização, poder e alta capacidade técnica verificados no setor e pode ser entendido não pela exiguidade do mercado interno ou da redução das demandas de obras no país, mas pela própria superacumulação de capitais na economia brasileira e redução das taxas de lucro sentidas na indústria de construção

no cenário doméstico. Assim, a explicação para esse movimento do capital parece se situar mais no vigor e novo patamar de acumulação de capitais atingido na economia brasileira (em especial em alguns setores) do que em supostas fragilidades ou debilidades do capitalismo no país. A atuação das empreiteiras no exterior – realizando investimentos, levando equipamentos, transportando técnicos e engenheiros e produzindo obras – pode ser compreendida não como uma “exportação de serviços”, mas como forma específica de exportação de capital, que realiza no exterior uma planta industrial particular e vende uma mercadoria específica, a obra pronta<sup>44</sup>.

Podemos entender, concordando com Maria Moraes e Guido Mantega<sup>45</sup>, que a economia brasileira chegou ao fim dos anos 70 mais madura e com um novo padrão de acumulação consolidado. A antes economia dependente e com débeis capitais nacionais via então um patamar de acumulação de porte monopolista, com o domínio de grupos monopolistas estrangeiros, coexistindo, no entanto, com grupos domésticos de grande porte. Como afirmam os dois autores, defendido por políticas estatais de amplo protecionismo, emergiu no fim da década um capital monopolista brasileiro, principalmente em três setores-chave: o bancário e financeiro (com grupos como o Moreira Salles, Bradesco e Itaú), o industrial pesado (com os grupos empresariais Gerdau, Votorantim, Villares e outros) e o da construção civil (particularmente com as quatro maiores empresas do setor, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Mendes Júnior e Norberto Odebrecht). Esse capital monopolista da construção pesada, protegido pelas políticas estatais durante a ditadura, conformou um oligopólio nacional no setor, passando a ter um novo grau de acumulação e possuir também uma projeção internacional, com a realização de obras no exterior. Enfim, pode-se dizer que a economia brasileira chegou no período ao padrão do capital monopolista e financeiro, com exportação de capitais, o que teve continuidade nas décadas posteriores, com o fortalecimento econômico e político desses grupos durante a

transição política e reforço de sua atuação internacional e exportação de capitais.

Acerca do conceito de capital monopolista, é importante frisar dois aspectos. Em primeiro lugar, não estamos entendendo-o em seu sentido estrito, ou melhor, como a condição de mercado específica em que há apenas um vendedor de dada mercadoria, mas sim como um capital de grande porte e escala, que geralmente se apresenta como um oligopólio, ou então um monopólio não-puro. Outro aspecto diz respeito à relação do capital monopolista com o desenvolvimento do capitalismo. Não estamos de acordo com a noção que enxerga essa forma de capital como uma etapa ou uma fase particular na história do capitalismo, porém entendemos que o capital monopolista é a própria tendência do desenvolvimento do capital com o processo de acumulação. Na nossa concepção, é da própria característica específica do capital, da sua lógica própria, tornar-se cada vez mais centralizado, adquirindo a marca 'monopolista'. Assim, o que Paul Baran e Paul Sweezy identificaram na economia norte-americana dos anos 1960<sup>46</sup> foi um momento no processo de concentração capitalista, em escala menos acentuada do que a verificada posterior e atualmente, quando há ali um capital monopolista ainda mais centralizado e mundializado do que antes. No caso brasileiro, o padrão de acumulação monopolista teve seu princípio no período JK e avançou nas décadas seguintes, com a presença de grupos de grande porte estrangeiros e a formação de um capital monopolista residente, protegido pelo aparelho de Estado e políticas públicas nos anos 60 e 70 e que passou a se internacionalizar desde então.

Tendo em conta todas essas conclusões, podemos refletir de maneira mais ampla e sintética acerca da relação entre ditadura e empreiteiros. O regime ditatorial fechado se mostrou ambiente bastante adequado para as atividades e possibilidades de lucros para os empresários do setor. Não à toa, o governo mais elogiado pelos empreiteiros foi justamente o mais autoritário, sendo o que mais reprimiu e torturou pessoas, o do general Emílio Garrastazu Médici. O

amordaçamento de mecanismos fiscalizadores, como a imprensa, o parlamento e parte da sociedade civil, permitia aos empreiteiros maximizar seus lucros com práticas ilícitas e tocar obras com rapidez, agilidade e sem preocupação com os seus impactos sociais dos empreendimentos. A participação popular e eleitoral limitada garantia aos empresários do setor ter maior força nas agências estatais e junto a figuras presentes em posições-chave do aparelho de Estado, de modo a pautar as prioridades das políticas públicas, como grandes rodovias em locais inabitados e centrais elétricas de grande porte, com forte impacto regional. As demandas populares e os anseios da maior parte da população – na forma de saúde, educação, saneamento e habitação – ficavam restringidos e os recursos para essas áreas eram desviados para as “necessidades” impostas pelos empreiteiros e outros empresários, através de seus representantes na sociedade política. O regime de repressão permitia também que a economia tivesse uma larga margem de investimentos, com altos índices de formação bruta de capital fixo, deixando de atender a anseios mais diretos da população, mas alocando verbas para o custeamento de amplos projetos de infraestrutura. Alguns empresários do setor não só aprovavam a ditadura e participavam de seus projetos no setor de obras, como partilhavam de seus valores e contribuíam também com sua política de terrorismo de Estado, que cassava guerrilheiros, prendia-os, torturava-os e assassinava-os. Apesar da heterogeneidade desse grupo de empresários, pode-se dizer que a maioria deles aderiu ao regime, assumiu a ditadura, a aplaudiu e, ao mesmo tempo, a sustentou. Com a ideia do regime de se auto-identificar com as próprias imagens das obras públicas de grande envergadura postas em prática durante o período, pode-se dizer que a ditadura tinha a cara dos empreiteiros e os empreiteiros tinham a cara da ditadura.

Os resultados de nossa tese acabam por reforçar a ideia de que o regime político instituído em 1964 não deve ser entendido como uma ditadura militar ou regime militar, com pleno poder nas mãos dos oficiais das forças

armadas ou mesmo preponderância desses sobre outros grupos sociais<sup>47</sup>. As conclusões de nossa pesquisa parecem reforçar a noção de que tivemos no Brasil uma ditadura civil-militar, mantida por um pacto político de frações sociais que cruzavam as forças armadas e a sociedade. Concordando com a ponderação de que é preciso qualificar esse elemento civil<sup>48</sup>, enxergamos a força de certos grupos empresariais sobre outros estratos da sociedade na sustentação, adesão e composição do regime. Sem discordar da leitura que vê no regime uma ditadura do grande capital<sup>49</sup>, entendemos que é preciso destrinchar as frações da classe dominante para melhor entender o suporte dado ao pacto político encetado em 1964. Nesse sentido, os empresários de setor da construção pesada (ao lado de outros grupos, em especial no setor industrial e no bancário-financeiro) tiveram grande figuração e relevância na manutenção do bloco de poder no regime pós-1964, sendo um dos principais grupos sociais responsáveis pela ditadura brasileira.

### “Vai passar”?

A um governo de empreiteiros, sucede um governo de contadores.<sup>50</sup>

Nos últimos dez anos, fomos surpreendidos com a retomada de vários projetos encetados no período ditatorial, além de empreendimentos novos que reproduzem certas características daquele modelo de desenvolvimento. Assim, vimos a retomada da construção das grandes centrais hidrelétricas – como Belo Monte, projetada na ditadura, e as usinas do rio Madeira, de projeto final mais recente –, com seu grande impacto socioambiental. Novas tentativas foram feitas para a implantação do trem-bala entre Rio e São Paulo-Campinas, além da retomada da construção da ferrovia Norte-Sul, empreendimento iniciado no governo Sarney que segue o padrão das obras da ditadura. Como parte do projeto “Nordestão”, de Andrezza, temos visto a implementação da transposição das águas do rio São Francisco, apesar de todas as polêmicas e reações às medidas, alto preço

da obra e impactos positivos questionáveis para os pequenos agricultores do sertão nordestino. As rodovias internacionais da Amazônia foram retomadas, com ligações por terra com países vizinhos, renovando a diretriz principal do projeto da Transamazônica. Por fim, o combalido projeto atômico não foi deixado de lado e a terceira usina termo-nuclear de Angra deve ser completada nos próximos anos. A retomada dessas obras não evidencia apenas a inspiração e admiração dos líderes políticos atuais ao modelo de desenvolvimento posto em prática naqueles tempos – como foi exposto explicitamente em alguns discursos das principais autoridades estatais do país ultimamente<sup>51</sup> –, mas também um determinado arranjo político que guarda elementos de semelhança com a sustentação do regime dos anos 1970, com a projeção política dos grandes grupos privados nacionais de engenharia e todos os seus interesses, projetos e valores. Essas mesmas companhias foram também diretamente beneficiadas recentemente por políticas e medidas estatais, que redundaram na conformação de grandes conglomerados monopolistas da petroquímica (Odebrecht-Braskem), telefonia (Andrade Gutierrez-BrOi), distribuição de energia (Camarco Corrêa-CPFL/AES), por meio do BNDES, que também incentivou a atuação internacional desses grupos, principalmente com suas obras de engenharia.

A força econômica e política atual desses grupos é resultado da forma como se procedeu a transição política no Brasil do regime ditatorial para o regime democrático representativo. Com a consolidação dos grandes grupos monopolistas industriais e bancário-financeiros no final da ditadura e a força dos seus aparelhos privados de hegemonia, esses empresários se gabaritaram a ter influência no processo da transição política, tendo projeção nos governos que seguiram ao regime civil-militar. A alternância de poder entre regimes políticos e entre as diferentes alianças políticas no período constitucional recente tem se dado concomitantemente à manutenção desses grandes grupos junto ao bloco de poder, apesar das diferentes posições assumidas

em cada período. Mesmo com certas dificuldades sentidas por essas empresas no novo regime político representativo, visíveis em “escândalos públicos de corrupção” nas quais estão envolvidas, além de problemas no exterior e reações de trabalhadores nos canteiros de obras – o que só reafirma a ideia de que elas tinham a cara da ditadura e se mantiveram apegadas às práticas daquele tempo –, seu poder econômico e político tem se mostrado inabalável.

O Plano Real e a instauração dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula redundaram em um processo que possibilitou certa superação dos conflitos setoriais e regionais da classe dominante brasileira, abrindo margem para um real processo de hegemonia burguesa no país<sup>52</sup>. Nesse novo concerto, vê-se a liderança do processo legado ao setor bancário-financeiro e ao capital industrial monopolista, incluindo aí, de maneira privilegiada, as grandes empreiteiras brasileiras, apesar do epicentro da acumulação ter se transferido para o setor financeiro<sup>53</sup>. O último ciclo do processo de acumulação centrado no setor industrial, entre 1955 e 1980, deu lugar a um novo padrão de acumulação, calcado principalmente nos ramos bancário e financeiro. Nesse sentido, se a ditadura dos empreiteiros – e de outros empresários também, sobretudo industriais – acabou, dando lugar à república dos banqueiros, os empreiteiros da ditadura têm se mostrado firmes e fortes nesse novo contexto político.

Essas reflexões acerca de algumas marcas de continuidade entre a ditadura e o modelo democrático representativo atual não nos deve levar a fazer tábua rasa entre os dois regimes políticos. Os grupos sociais que mais sofreram com o golpe de 1964 e com o AI-5 foram as classes populares e, apesar de todas as limitações e desilusões vividas após os anos 1980, o processo de redemocratização é uma vitória desses mesmos grupos.

Alguns debates atuais têm se dado em torno das questões da memória e da reparação no que concerne à ditadura civil-militar brasileira. Historiadores e movimentos sociais têm reclamado o acesso aos arquivos públicos e documentos produzidos à época do regime, ainda liberados a conta-gotas por parte do aparelho de Estado. Toda

uma questão se dá também no que diz respeito ao pagamento de indenizações às pessoas que sofreram com a tortura, a perseguição e o exílio ao longo do regime. Segundo o modelo adotado no Brasil, o Estado é o único onerado por esses processos, com o pagamento de indenizações, sendo que não há incriminação de torturadores, militares que cometeram atrocidades e empresários que financiaram a repressão e enriqueceram com o regime. Recorrentemente são questionados os valores dessas indenizações e seu alto custo para as contas públicas nacionais, que têm prioridades tão urgentes em nosso país. Uma solução possível seria cobrar essa justa reparação diretamente das ricas e poderosas empresas monopolistas brasileiras e estrangeiras – como as empreiteiras –, que contribuíram e se beneficiaram com as políticas da ditadura. Afinal, elas compunham ou não o Estado brasileiro naquela ocasião?

#### Fontes primárias

ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS DE ENGENHARIA DO RIO DE JANEIRO. *AEERJ 30 Anos: 30 anos de obras públicas no Rio de Janeiro (1975-2005)*. Rio de Janeiro, 2005. 265p.

CLUBE DE ENGENHARIA. *Luta pela engenharia brasileira*. Rio de Janeiro: Engenharia, 1967. 211p.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO.

FUNDAÇÃO João Pinheiro. *Diagnóstico nacional da indústria da construção*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1984. 20 + 3 vol.

GUEDES, Henrique. *Histórias de empreiteiros*. São Paulo: Clube dos Empreiteiros, s/d. 408p.

INFORME SINICON. Publicado pelo Sindicato Nacional da Construção Pesada (Sinicon).

INSTITUTO DE ENGENHARIA. *Engenharia no Brasil: 90 anos do Instituto de Engenharia, 1916-2006*. São Paulo: Instituto de Engenharia, 2007. 187p.

MENDES, Murillo Valle; ATTUCH, Leonardo. *Quebra de contrato: o pesadelo dos brasileiros*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. 368p.

PRADO, Lafayette Salviano. *Transportes e corrupção: um desafio à cidadania*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997. 447p.

QUEIROZ, Luiz Roberto de Sousa Queiroz. *A saga da construção pesada em São Paulo*. Vinhedo, SP: Avis brasiliis, 2008. 132p.

QUINTELLA, Wilson. *Memórias do Brasil grande: a história das maiores obras do país dos homens que as fizeram*. São Paulo: Saraiva / Vigília, 2008. 426p.

REVISTA CONSTRUÇÃO HOJE.

REVISTA CONSTRUÇÃO PESADA.

REVISTA DIRIGENTE CONSTRUTOR.

REVISTA O EMPREITEIRO.

RODRIGUES, Eduardo Celestino. *Álcool, lenha, carvão e óleos vegetais*. São Paulo: 1977. 10p.

\_\_\_\_\_. *Brasil 74*. São Paulo: Editoras Unidas, 1974. 160p.

\_\_\_\_\_. *Crise energética: acréscimo, mudando alguns conceitos, atualizando números, indicando soluções*. São Paulo: Editoras Unidas, 1979. 82p.

\_\_\_\_\_. *Crise nos transportes*. São Paulo: Editoras Unidas, 1975. 254p.

\_\_\_\_\_. *Problemas do Brasil potência*. São Paulo: Editoras Unidas, 1973. 538p.

\_\_\_\_\_. *Solução energética*. 2. ed. São Paulo: Editoras Unidas, 1983. 361p.

ROTSTEIN, Jaime. *Em defesa da engenharia brasileira*. Rio de Janeiro: Clube de Engenharia, 1966. 173p.

SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO PESADA DE MINAS GERAIS. *Rumo ao futuro: a construção pesada e o desenvolvimento de Minas*. Belo Horizonte: Sicepot-MG, 2005. 204p.

SINDICATO NACIONAL DA CONSTRUÇÃO PESADA. *Dois Brasis: o que a infraestrutura está mudando*. Cotia: Eolis Produções Culturais, 2009. 124p.

### Referências bibliográficas

ALMEIDA, Júlio Sérgio Gomes de; DAIN, Sulamis; ZONINSEIN, Jonas. *Indústria de construção e política econômica brasileira do pós-guerra: relatório de pesquisa*. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1982. 206p.

ALMEIDA, Júlio Sérgio Gomes de (Org.). *Estudo sobre construção pesada no Brasil*. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1983. 271p.

ALMEIDA, Márcio Wahlers de. *Estado e energia elétrica em São Paulo: CESP, um estudo de caso*. 1980. 372 f. Dissertação (Mestrado em Economia e Planejamento Econômico) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1980.

BARAN, Paul; SWEEZY, Paul. *O capitalismo monopolista: ensaio sobre a ordem econômica e social americana*. Rio de Janeiro: Zahar, 1966. 382p.

BEZERRA, Marcos Otávio. *Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995. 210p.

BORGES, Nilson. A doutrina de segurança nacional e os governos militares. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida (Org.). *O Brasil republicano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. v. 4. p. 15-42.

BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. *O negócio do século: o acordo de cooperação nuclear*

Brasil-Alemanha. 2008. 129 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008.

CAMARGOS, Regina Coeli Moreira. *Estado e empreiteiros no Brasil: uma análise setorial*. 1993. 173 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) – Universidade Estadual de Campinas, 1993.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. *A ditadura dos empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado brasileiro, 1964-1985*. 2012. 515 f. Tese (Doutorado em História Social). Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2012.

\_\_\_\_\_. A transnacionalização das empreiteiras e o pensamento de Ruy Mauro Marini. *Revista Contra a Corrente: revista marxista de teoria, política e história contemporânea*, ano 2, n. 3, p. 70-77, 2010.

CHAVES, Marilena. *Indústria da construção no Brasil: desenvolvimento, estrutura e dinâmica*. 1985. 281 f. Dissertação (Mestrado em Economia Industrial) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1985.

CORRÊA, Maria Leticia. *O setor de energia elétrica e a constituição do estado no Brasil: o Conselho Nacional de Águas e Energia, 1939-1954*. 2003. 330 f. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2003.

DREIFUSS, René Armand. *1964: a conquista do Estado*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1981. 815p.

FERRAZ FILHO, Galeno Tinoco. *A transnacionalização da grande engenharia brasileira*. 1981. 327 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1981.

FICO, Carlos. *O grande irmão: da Operação Brother Sam aos anos de chumbo; o governo*

dos Estados Unidos e a ditadura militar brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. 334p.

FONSENCA, Selva Guimarães. *Caminhos da história ensinada*. Campinas: Papirus, 1993. 169p.

FONTES, Virgínia. *O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história*. Rio de Janeiro: Ed.UFRJ, 2010. 384p.

GRANDI, Sonia Lemos. Transnacionalização da engenharia brasileira e a mobilidade da força de trabalho”. *Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 221-228, jan./abr.1986.

IANNI, Octavio. *A ditadura do grande capital*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981. 227p.

JOBIM, Antonio Jaime da Gama; PROCHNIK, Victor. *O impacto da construção pesada na economia brasileira*. Rio de Janeiro: FEA-UFRJ, out.1984. 57p. (Texto didático, n. 26).

JOBIM, Antonio Jaime da Gama; TAUILE, José Ricardo. *A inserção da construção pesada na economia brasileira*. Rio de Janeiro: UFRJ: Finep, 1982. 96p.

JORGE, Wilson Edson. *A política nacional de saneamento pós-64*. 1987. 259 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.

LEMOS, Renato Luís do Couto Neto e. Contrarrevolução e ditadura no Brasil: elementos para uma periodização do processo político brasileiro pós-1964”. In: *Conséil européen de recherche en sciences sociales sur l'amerique latine*, 6, 2010, Toulouse. Indépendences, Dépendences, Interdépendences. Toulouse, 2010. 21p.

LIMA, Ivone Therezinha Carletto de. *Itaipu: as faces de um mega-projeto de desenvolvimento,*

1930-1984. 2004. 443 f. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2004.

MANTEGA, Guido; MORAES, Maria. *Acumulação monopolista e crises no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. 106p.

MENDONÇA, Sonia Regina de. Estado e sociedade. In: MATTOS, Marcelo Badaró (Org.). *História: pensar & fazer*. Rio de Janeiro: Laboratório de Dimensões da História, 1998. p. 13-32.

OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998. 231p. (Coleção Zero à esquerda).

PAULA, Dilma Andrade de. *Fim de linha: a extinção de ramais da estrada de ferro Leopoldina, 1955-1974*. 2000. 344 f. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2000.

RIBEIRO, Ricardo Alaggio. *A engenharia militar de construção no Brasil: uma abordagem institucional*. 1999. 162 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999.

## Notas

- <sup>1</sup> Este ensaio é uma espécie de condensação das principais conclusões estabelecidas em nossa tese de doutorado, defendida no Programa de Pós-Graduação de História Social da Universidade Federal Fluminense (UFF) em março de 2012 com o mesmo título do presente artigo.
- <sup>2</sup> O setor de construção pesada é o ramo da indústria de construção que se dedica às obras de infraestrutura, como rodovias, ferrovias, hidrovias, usinas elétricas, redes de transmissão e distribuição de eletricidade, saneamento, urbanização, portos, aeroportos, dentre outros.
- <sup>3</sup> Um livro que traz várias contribuições desses autores é ALMEIDA, Júlio Sérgio Gomes de (Org.). *Estudo sobre construção pesada no Brasil*. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1983. Outros títulos do mesmo grupo são CHAVES, Marilena. *Indústria da Construção no Brasil: desenvolvimento, estrutura e dinâmica*. 1985. 281 f. Dissertação (Mestrado em Economia Industrial). Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1985. JOBIM, Antonio Jaime da Gama; PROCHNIK, Victor. *O Impacto da construção Pesada na Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: FEA-UFRJ, out. 1984. (Texto didático, n. 26); JOBIM, Antonio Jaime da Gama; TAUILE, José Ricardo. *A Inserção da construção pesada na economia brasileira*. Rio de Janeiro: UFRJ/Finep, 1982.
- <sup>4</sup> Destacam-se os trabalhos procedidos ou orientados por Sebastião Velasco e Cruz, como o de CAMARGOS, Regina Coeli Moreira. *Estado e empreiteiros no Brasil: uma análise setorial*. 1993. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Campinas: Unicamp, 1993; RIBEIRO, Ricardo Alaggio. *A Engenharia militar de construção no Brasil: uma abordagem institucional*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Campinas: Unicamp, 1999.
- <sup>5</sup> Exemplos são as pesquisas de LIMA, Ivone Therezinha Carletto de. *Itaipu: as faces de um mega-projeto de desenvolvimento, 1930-1984*. Tese (Doutorado em História). Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2004; e BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. *O negócio do século: o acordo de cooperação nuclear Brasil-Alemanha*. Dissertação (Mestrado em História). Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2008.
- <sup>6</sup> Nas quais, destacam-se ALMEIDA, Márcio. *Estado e energia elétrica em São Paulo*: CESP, um estudo de caso. Dissertação (Mestrado). Campinas: Unicamp, 1980; CORRÊA, Maria Leticia. *O setor de*

- energia elétrica e a constituição do estado no Brasil: o Conselho Nacional de Águas e Energia, 1939-1954.* Tese (Doutorado em História). Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2003; PAULA, Dilma Andrade de. *Fim de Linha: a extinção de ramais da estrada de ferro Leopoldina, 1955-1974.* Tese (Doutorado em História) – Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2000.
- <sup>7</sup> MENDONÇA, Sonia Regina de. Estado e sociedade. In: MATTOS, Marcelo Badaró (Org.). *História: pensar & fazer.* Rio de Janeiro: Laboratório de Dimensões da História, 1998. cap. 1. p. 24.
- <sup>8</sup> Como relata FERRAZ FILHO, Galeno Tinoco. *A Transnacionalização da Grande Engenharia Brasileira.* Dissertação (Mestrado em Economia). Campinas: Unicamp, Campinas, 1981. p. 1-9.
- <sup>9</sup> Como as revistas *O Empreiteiro*, *Construção Pesada*, *Construção Hoje* e *Dirigente Construtor*, em especial a primeira delas.
- <sup>10</sup> Alguns exemplos foram ASSOCIAÇÃO DE EMPREITEIROS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *AEERJ 30 Anos: 30 anos de obras públicas no Rio de Janeiro (1975-2005).* Rio de Janeiro: AEERJ, 2005; INSTITUTO DE ENGENHARIA. *Engenharia no Brasil: 90 anos do Instituto de Engenharia, 1916-2006.* São Paulo: Instituto de Engenharia, 2007; SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO PESADA DE MINAS GERAIS. *Rumo ao futuro: a construção pesada e o desenvolvimento de Minas.* Belo Horizonte: Sicepot-MG, 2005; SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO PESADA DE SÃO PAULO. *A saga da construção pesada em São Paulo.* Vinhedo, SP: Avis brasilis, 2008; SINDICATO NACIONAL DA CONSTRUÇÃO PESADA. *Dois Brasis: o que a infraestrutura está mudando.* Cotia: Eolis Produções Culturais, 2009.
- <sup>11</sup> Como *Informe Sinicon*, publicado pelo Sindicato Nacional da Construção Pesada (Sinicon) na década de 1980.
- <sup>12</sup> Sendo exemplos GUEDES, Henrique. *Histórias de Empreiteiros.* São Paulo: Clube dos Empreiteiros, s/d; MENDES, Murillo Valle; ATTUCH, Leonardo. *Quebra de Contrato: o pesadelo dos brasileiros.* Belo Horizonte: Del Rey, 2004; PRADO, Lafayette Salvia-no. *Transportes e Corrupção: um desafio à cidadania.* Rio de Janeiro: Topbooks, 1997; QUINTELLA, Wilson. *Memórias do Brasil Grande: a história das maiores obras do país dos homens que as fizeram.* São Paulo: Saraiva: Vigília, 2008.
- <sup>13</sup> Como o *Diário Oficial da União.*
- <sup>14</sup> Ver LEMOS, Renato Luís do Couto Neto. *Contrarrevolução e ditadura no Brasil: elementos para uma periodização do processo político brasileiro pós-64.* In: Congrès du conséil européen de recherche en sciences sociales sur l'amerique latine. 6, 2010. Toulouse. *Indépendences, Dépendences, Interdépendences.* Toulouse, 2010. p. 1-21.
- <sup>15</sup> O tema foi abordado no primeiro capítulo de nossa tese de doutorado e foi investigado também no livro ALMEIDA, Júlio Sérgio Gomes de; DAIN, Sulamis; ZONINSEIN, Jonas. *Indústria de construção e política econômica brasileira do Pós-Guerra: relatório de pesquisa.* Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1982.
- <sup>16</sup> CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. *A ditadura dos empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado brasileiro, 1964-1985.* 2012. 515 f. Tese (Doutorado em História Social). Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2012, cap. 1.
- <sup>17</sup> *Ibid.*, cap. 1.
- <sup>18</sup> *Ibid.*, cap. 2.

- <sup>19</sup> *Ibid.*, cap. 2.
- <sup>20</sup> *Ibid.*, cap. 2.
- <sup>21</sup> Sobre esse organismo, ver DREIFUSS, René Armand. *1964: a conquista do Estado*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1981.
- <sup>22</sup> Ver CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. *Op. cit.*, cap. 2.
- <sup>23</sup> A autora entende que ao longo da ditadura as formas organizativas da classe dominante se desenvolveram e se reproduziram ao mesmo tempo em que foram amordaçadas as associações das classes subalternas. Para isso, ver FONTES, Virgínia. *O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história*. Rio de Janeiro: EdUFRJ, 2010. p. 224-225.
- <sup>24</sup> Ver CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. *Op. cit.*, cap. 2.
- <sup>25</sup> *Ibid.*, cap. 3.
- <sup>26</sup> *Ibid.*, cap. 3.
- <sup>27</sup> *Ibid.*, cap. 3.
- <sup>28</sup> A campanha foi liderada pelo Clube de Engenharia, que lançou os livros ROTSTEIN, Jaime (Clube de Engenharia). *Em defesa da engenharia brasileira*. Rio de Janeiro: Engenharia, 1966; CLUBE DE ENGENHARIA. *Luta pela engenharia brasileira*. Rio de Janeiro: Engenharia, 1967.
- <sup>29</sup> Ver CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. *Op. cit.*, cap. 3.
- <sup>30</sup> *Ibid.*, cap. 3.
- <sup>31</sup> Exemplos são RODRIGUES, Eduardo Celestino. *Álcool, lenha, carvão e óleos vegetais*. São Paulo: 1977; *Brasil 74*. São Paulo: Editoras Unidas, 1974; \_\_\_\_\_. *Crise nos transportes*. São Paulo: Editoras Unidas, 1975.; \_\_\_\_\_. *Problemas do Brasil potência*. São Paulo: Editoras Unidas, 1973.; e \_\_\_\_\_. *Solução Energética*. 2. ed. São Paulo: Editoras Unidas, 1983.
- <sup>32</sup> Ver CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. *Op. cit.*, cap. 3.
- <sup>33</sup> *Ibid.*, cap. 3.
- <sup>34</sup> *Ibid.*, cap. 4.
- <sup>35</sup> Dados obtidos na página do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, <http://www.ibge.gov.br/>. Acesso em 17 julho de 2012.
- <sup>36</sup> FONSENCA, Selva Guimarães. *Caminhos da história ensinada*. Campinas: Papirus, 1993. p. 17-48.; JORGE, Wilson Edson. *A política nacional de saneamento pós-64*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). São Paulo: Universidade de São Paulo, 1987. p. 72-111.
- <sup>37</sup> Tema trabalho no quarto capítulo da tese. Informação obtida na revista *O Empreiteiro*. Edição de janeiro de 1974, nº 72.
- <sup>38</sup> Ver CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. *Op. cit.*, cap. 4.
- <sup>39</sup> *Ibid.*, cap. 4.
- <sup>40</sup> *Ibid.*, cap. 4.
- <sup>41</sup> *Ibid.*, cap. 4. No tocante ao tema da corrupção, tentamos fazer uma via alternativa ao estudo de Marcos Bezerra, que relaciona essas práticas à manutenção da lógica das relações pessoais dentro do aparelho de Estado. Para tal concepção, ver BEZERRA, Marcos Otávio. *Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.
- <sup>42</sup> Sobre a atuação internacional das empreiteiras brasileiras, ver FERRAZ Filho, Galeno

- Tinoco. *A transnacionalização da grande engenharia brasileira*. Dissertação (Mestrado em Economia). Campinas: Uncamp, 1981.; GRANDI, Sonia Lemos. “Transnacionalização da engenharia brasileira e a mobilidade da força de trabalho”. *Análise e Conjuntura*. Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 221-228, jan./abr. 1986.; CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. “A transnacionalização das empreiteiras e o pensamento de Ruy Mauro Marini”. *Revista Contra a Corrente: revista marxista de teoria, política e história contemporânea*, ano 2, n. 3, p. 70-77, 2010.
- <sup>43</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Diagnóstico nacional da indústria da construção*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1984. v. 13.
- <sup>44</sup> Essa hipótese foi desenvolvida em CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. *Op. cit.*, 2010, p. 70-77.
- <sup>45</sup> MANTEGA, Guido; MORAES, Maria. *Acumulação monopolista e crises no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p. 83-106.
- <sup>46</sup> BARAN, Paul; SWEEZY, Paul. *O Capitalismo Monopolista: ensaio sobre a ordem econômica e social americana*. Rio de Janeiro: Zahar, 1966. *passim*.
- <sup>47</sup> Como é a leitura de autores como FICO, Carlos. *O grande irmão: da operação Brother Sam aos anos de chumbo; o governo dos Estados Unidos e a ditadura militar brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.; e BORGES, Nilson. A doutrina de segurança nacional e os governos militares. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida (Org.). *O Brasil republicano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. v. 4, p. 15-42.
- <sup>48</sup> Conforme indica LEMOS, Renato em “Contrarrevolução e ditadura no Brasil: elementos para uma periodização do processo político brasileiro pós-64”. In: VI Congrès du Ceisal, 6., 2010, Toulouse. Indépendences, Dépendences, Interdépendences. Toulouse, 2010. p. 1-21.
- <sup>49</sup> IANNI, Octavio. *A ditadura do grande capital*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.
- <sup>50</sup> CAMPOS, Roberto. *Apud PRADO, Lafayette. Transportes e corrupção: um desafio à cidadania*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997. p. 223.
- <sup>51</sup> Dentre outras afirmações, o ex-presidente, Luís Inácio da Silva, disse que Geisel foi “o presidente que comandou o último grande período desenvolvimentista do país”. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/>. Acesso em 8 de fevereiro de 2012.
- <sup>52</sup> OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998. (Coleção Zero à esquerda). p. 9-16.
- <sup>53</sup> Sobre isso, o empreiteiro Murillo Mendes afirmou em 2004: “os nossos credores financeiros, estejam eles sediados no Brasil ou no exterior. São eles os novos donos do País.” MENDES, Murillo Valle; ATTUCH, Leonardo. *Quebra de contrato*. *Op. cit.* p. 2.

#### **Pedro Henrique Pedreira Campos**

\* Doutor em História Social pela UFF e professor de Política Externa Brasileira na UFRRJ