

# DIMENSÕES DA NEOLIBERALIZAÇÃO À BRASILEIRA

JULIANA AGUIAR DE MELO

RICHARD LINS

(Organizadores)



2021

# DIMENSÕES DA NEOLIBERALIZAÇÃO À BRASILEIRA

JULIANA AGUIAR DE MELO

RICHARD LINS

(Organizadores)



2021

2021 by Editora e-Publicar  
Copyright © Editora e-Publicar  
Copyright do Texto © 2021 Os autores  
Copyright da Edição © 2021 Editora e-Publicar  
Direitos para esta edição cedidos à Editora e-Publicar pelos autores.

**Editora Chefe**

Patrícia Gonçalves de Freitas

**Editor**

Roger Goulart Mello

**Diagramação**

Roger Goulart Mello

**Projeto gráfico e Edição de Arte**

Patrícia Gonçalves de Freitas

**Arte de capa**

Patrícia Muller Sary

**Revisão**

Os Autores

Todo o conteúdo dos artigos, dados, informações e correções são de responsabilidade exclusiva dos autores. O download e compartilhamento da obra são permitidos desde que os créditos sejam devidamente atribuídos aos autores. É vedada a realização de alterações na obra, assim como sua utilização para fins comerciais.

A Editora e-Publicar não se responsabiliza por eventuais mudanças ocorridas nos endereços convencionais ou eletrônicos citados nesta obra.

**Conselho Editorial**

Dr<sup>a</sup> Cristiana Barcelos da Silva – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

Dr<sup>a</sup> Elis Regina Barbosa Angelo – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Dr. Rafael Leal da Silva – Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Dr. Fábio Pereira Cerdera – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Dr<sup>a</sup> Danyelle Andrade Mota – Universidade Tiradentes

Me. Doutorando Mateus Dias Antunes – Universidade de São Paulo

Me. Doutorando Diogo Luiz Lima Augusto – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Me. Doutorando Francisco Oricelio da Silva Brindeiro – Universidade Estadual do Ceará

M<sup>a</sup> Doutoranda Bianca Gabriely Ferreira Silva – Universidade Federal de Pernambuco

M<sup>a</sup> Doutoranda Andréa Cristina Marques de Araújo – Universidade Fernando Pessoa

Me. Doutorando Milson dos Santos Barbosa – Universidade Tiradentes

M<sup>a</sup> Doutoranda Jucilene Oliveira de Sousa – Universidade Estadual de Campinas

M<sup>a</sup> Doutoranda Luana Lima Guimarães – Universidade Federal do Ceará

M<sup>a</sup> Cristiane Elisa Ribas Batista – Universidade Federal de Santa Catarina



2021

M<sup>a</sup> Andrelize Schabo Ferreira de Assis – Universidade Federal de Rondônia  
Me. Daniel Ordane da Costa Vale – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais  
Me. Glaucio Martins da Silva Bandeira – Universidade Federal Fluminense  
Me. Jose Henrique de Lacerda Furtado – Instituto Federal do Rio de Janeiro  
M<sup>a</sup> Luma Mirely de Souza Brandão – Universidade Tiradentes  
Dr<sup>a</sup>. Rita Rodrigues de Souza - Universidade Estadual Paulista  
Dr. Helio Fernando Lobo Nogueira da Gama - Universidade Estadual De Santa Cruz  
Dr. Willian Douglas Guilherme - Universidade Federal do Tocantins  
Dr<sup>a</sup>. Naiola Paiva de Miranda - Universidade Federal do Ceará  
Dr<sup>a</sup>. Dayanne Tomaz Casimiro da Silva - UFPE - Universidade Federal de Pernambuco

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**(eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)**

Melo, Juliana Aguiar de, 1982-.  
528d Dimensões da neoliberalização à brasileira [recurso eletrônico] /  
Juliana Aguiar de Melo, Richard Lins Nogueira. – Rio de Janeiro, RJ:  
e-Publicar, 2021.

Formato: PDF  
Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader  
Modo de acesso: World Wide Web  
Inclui bibliografia  
ISBN 978-65-89340-11-9

1. Relações econômicas internacionais. 2. Brasil – Política econômica. 3. Brasil – Política e governo. I. Nogueira, Richard Lins. II. Título.

CDD  
337

**Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422**

**Editora e-Publicar**  
Rio de Janeiro – RJ – Brasil  
contato@editorapublicar.com.br  
[www.editorapublicar.com.br](http://www.editorapublicar.com.br)



2021

# APRESENTAÇÃO

## AS MÚLTIPLAS FACES DA NEOLIBERALIZAÇÃO

Juliana Aguiar de Melo – IPPUR/UFRJ  
Richard Lins – IPPUR/UFRJ

Não precisa ser um voraz leitor de notícias para notar que muita coisa ocorreu no mundo nos anos de 2019 e 2020. Uma constante tensão geopolítica tem assolado o mundo. As repetidas “cutucadas mútuas” na guerra comercial entre EUA e China, de tempos em tempos, acirram a competição entre a hegemonia da moeda e a grande indústria do mundo. As altas e baixas na geopolítica do petróleo foram de quase-guerra anunciada nos conflitos entre EUA e Irã para barris de petróleo tendendo a preço zero durante a pandemia do COVID-19. As grandes e diferenciais consequências econômicas da pandemia parecem reafirmar as capacidades diferenciais de autonomia financeira entre as economias Norte e Sul global, aprofundando as hierarquias entre os componentes econômicos-políticos no sistema mundo (ROBERTS, 2020a). Como se não bastasse, temos ainda os diversos conflitos (ou ameaças de conflitos) regionais e civis em localidades do globo antes consideradas pacíficas<sup>1</sup>. Esses cenários, dentre provavelmente outros que ainda não mapeamos, têm “chacoalhado” as coerências econômicas e políticas de reprodução territorial no globo, e serão provavelmente, junto da crise do *Subprime* em 2008 e da *onda rosa* na América Latina, os eventos principais a demarcar o início histórico do século XXI.

Enfocando no Brasil, temos enfrentado a provável maior crise política desde o fim da ditadura. A ameaça de conflito civil tem se construído através de uma série de escândalos políticos entre os jogos de força de permanência e renúncia no governo atual de Bolsonaro, indo de ataques à soberania nacional e aos instrumentos de bem-estar para a reprodução da força de trabalho até o desmonte das bases democráticas de participação popular ou jogos de forças entre os poderes do Estado. Para além de todos os escândalos midiáticos que circundam o Governo

---

<sup>1</sup> Nos referimos aqui à constante ameaça de conflitos regionais na América Latina por conta das tensões entre o Governo Maduro na Venezuela e Bolsonaro no Brasil em alinhamento com os interesses de Trump nos EUA sobre o petróleo na região (FIORI e NOZAKI, 2020). Focando no Brasil, temos a constante ameaça de conflitos entre poderes políticos que podem (ou não) desenvolver conflitos cívico-militares diretos, questão que ainda fica em aberto devido a dúvidas acerca do nível de apoio que o governo Bolsonaro possui dos militares (SAMPAIO e STROPASOLAS, 2020; PENIDO, RODRIGUES, MATHIAS, 2020).

Bolsonaro, como o *Vaza-Jato* do *The Intercept Brasil*, a autorização por parte do ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal (STF), a divulgação da gravação de uma reunião ministerial pode levar ao afastamento do presidente devido a intervenções nas investigações da Polícia Federal<sup>2</sup>. O chamado Programa de Parceria de Investimentos é um dos maiores “pacotes” de privatizações já realizados pelo Governo Federal, abarcando áreas estratégicas para a soberania nacional, como infraestrutura e transporte, recursos minerais, serviços de segurança pública e emissão de moeda (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2018). Junto das privatizações realizadas ainda no governo Temer, esse programa representa um retrocesso forte na capacidade econômica de intervenção estratégica do Estado. Por outro lado, a reforma da previdência de 2019, os “ensaios” de reforma trabalhista que se iniciaram com o “Programa Emprego Verde e Amarelo” que reduz as contribuições patronais ao FGTS e à previdência, a taxação de seguro desemprego para contribuição ao INSS, além de cortes diversos em todas as pastas sociais (Habitação, Saúde, Educação etc.), têm continuamente aprofundado as desigualdades e condições de reprodução cotidiana dos trabalhadores, deixando-os à própria sorte. Somadas às reformas neoliberais que acompanham o Brasil desde o início dos anos de 1990, o cenário materializado é aquele onde mais de 40% da população brasileira vive com metade de um salário mínimo ao mês (IBGE, 2018) e os níveis de informalidade no trabalho são os maiores já registrados, chegando a 41,4% (IBGE, 2019).

Em meio a esse verdadeiro desmonte da autonomia territorial de nosso Estado e dos instrumentos de reprodução digna dos trabalhadores, a pandemia do COVID-19 apareceu para complicar a crise política e escancarar as consequências da desigualdade social. Além de até o momento desse escrito o Brasil possuir o 2º maior número oficial de mortes e de infectados por COVID-19 no mundo<sup>3</sup>, boa parte dessas mortes tem sido registradas dentre os grupos mais pobres e fragilizados<sup>4</sup>. A manutenção da vida cotidiana nesse cenário que demanda políticas

---

<sup>2</sup> Divulgado através do Inquérito 4.831. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/decisao4831.pdf>. Acesso em: 05 de junho de 2020. Além dos possíveis crimes referentes ao Presidente, o vídeo também deflagra possíveis crimes de Ministros presentes na reunião.

<sup>3</sup> Posição definida pelo Ranking da Universidade Johns Hopkins através dos dados oficiais disponibilizados pelos governos dos países. Disponível em: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>. Acesso em: 02 de junho de 2020. Vale colocar que, dadas as polêmicas decorrentes das constantes altas de infecções e mortes por COVID-19 no Brasil, o Governo Federal passou a atrasar a divulgação dos dados para dificultar a midiatização, retirando o Brasil do ranking supracitado. No dia 06 de junho de 2020, o site oficial do Ministério da Saúde de balanço da pandemia passou a omitir dados agregados e históricos da doença, c.f. dados disponíveis em: <https://covid.saude.gov.br>. Acesso em: 08 de junho de 2020. Para além da disputa ideológica, essa decisão tem consequências negativas para a formulação de estratégias para conter o avanço da doença, conforme exposto por Cesar Gaglioli (2020).

<sup>4</sup> Essa introdução, que busca apenas dar uma caracterização de cenário para a publicação, não pretende dar dados detalhados acerca de todos os processos mapeados, mas, apenas para não incorrer em demasiada superficialidade, basta citar que nos casos epidemiológicos, uma série de fatores influenciam nos óbitos, como idade, doenças prévias, além das questões aqui ressaltadas: classe social, etnia, bem como, local de moradia. Os dados do

que possibilitem o isolamento social levou, após forte pressão popular e congressista, a aprovação da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, que adicionou novos parâmetros para caracterização de vulnerabilidade social durante o período de emergência de saúde pública, garantindo um auxílio financeiro emergencial. Porém, além de o Governo Federal dificultar a materialização das condições políticas de estabelecimento de um período de quarentena através da constante redefinição de funções econômicas essenciais<sup>5</sup>, as parcelas do auxílio têm seguidamente sofrido atrasos de pagamento (FILGUEIRAS, 2020). Mesmo com as dificuldades de acesso às parcelas, o auxílio emergencial tem se materializado como uma das maiores ferramentas de combate à pobreza extrema no Brasil. Atingindo quase metade da população brasileira (43% dos domicílios) os níveis de pobreza são os menores já registrados no Brasil segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD-Covid) (IBGE, 2020). Esses dados têm impulsionado o debate sobre a renda mínima universal dentro do congresso, que desde o início da pandemia já conta com a proposta de três projetos que abarcam a questão

Segundo diversos debatedores caminhamos para um período de recessão econômica pós-pandemia. Recessão econômica, mesmo que originada de uma pandemia, não é, obviamente, um processo natural. Trata-se de uma questão social, dependente de variáveis diferenciais de capacidade estrutural de políticas anticíclicas e sociais, de forma que recessão não é *necessariamente* (ou naturalmente) sinônimo de queda de investimento e aumento das situações de vulnerabilidade social (ROBERTS, 2020b). O viés político-ideológico do governo atual optou pelo decréscimo econômico ao apostar no negacionismo acerca das desastrosas consequências do vírus e criou um cenário de paralisação dos investimentos ao não desenvolver estratégias de enfrentamento da crise, como exposto por Afonso, Biasoto Jr. e Viana (2020). As

---

Ministério da Saúde (2020) demonstram que mesmo com brancos como maior número de infectados (50%), pardos e negros acabam computando a maior parte das mortes (58%). Não existe até o momento desse escrito, uma síntese nacional que relacione classe social, espaço geográfico, infecção e mortes pelo vírus; dificuldade advinda da incompatibilidade das bases de dados municipais do SUS. Segundo dados da Secretaria Municipal da Saúde (2020) da prefeitura de São Paulo, o risco de morte pela doença é até 10 vezes maior em bairros com pior condição social. Entre os indígenas, a taxa de mortalidade pela doença é de 8,8%, enquanto se mantém em 5,1% na população brasileira em geral segundo dados da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB, 2020). Eustáquio Diniz (2020) indica que indígenas tenham pelo menos 98% mais chances de vir a óbito do que brancos, enquanto pardos 72% e negros 46%. Segundo dados da Associação de Medicina Intensiva Brasileira (AMIB, 2020), a taxa de mortalidade em pacientes infectados por Covid tratados em hospitais públicos é quase o dobro da rede privada (51,7% e 29,1%, respectivamente). Apenas em junho, após pressão da Coalizão Negra por Direitos, associações científicas e defensorias públicas sobre o Estado, os boletins epistemológicos passaram a integrar dados mais concisos acerca da etnia dos atingidos.

<sup>5</sup> O Decreto Presidencial Nº 10.282, de 20 de março de 2020, por exemplo, determinou “atividades religiosas de qualquer natureza”, “salões de beleza e barbearias”, “academias de esporte de todas as modalidades”, como “serviços públicos e as atividades essenciais” durante o período de pandemia. Essa questão se complexifica quando se compreende que em cada ente federativo as definições foram acrescidas por decretos estaduais e/ou municipais.



taxas de desemprego no primeiro trimestre de 2020 já apontam os possíveis efeitos econômicos da pandemia, demonstrando uma alta de 2% em relação ao último trimestre de 2019, contabilizado 13,1% (IBGE, 2019 e 2020). Caso as lógicas de neoliberalização permaneçam e os entraves estruturais dos 30 anos de neoliberalização à brasileira não sejam revertidos, as projeções apontam para os anos de 2020 como uma nova década perdida, com média de crescimento nulo para o PIB (PRADO, 2020). Em meio a todo esse processo, é crescente no discurso político e institucional do Estado a construção de uma situação de tensão entre as deliberações do executivo em relação ao judiciário e legislativo<sup>6</sup>.

Obviamente, essa pequena introdução da introdução, que busca dar ao leitor uma imagem sucinta do cenário onde se insere essa publicação, não é capaz de apresentar a totalidade da complexidade em que a conjuntura brasileira hoje mergulha. Isso por um lado, serve para ilustrar a dificuldade do trabalho daqueles que, nas ciências sociais, explicam o concreto: a leitura da síntese das múltiplas determinações, em constante movimento e mudança; movimento de determinações que na maioria das vezes supera a velocidade da análise sobre tais conjunturas. Mas se a flecha do tempo no mundo social não é reversível, todo processo social tem uma dependência de trajetória: o processo histórico de formação. Nesse sentido, para compreender esse cenário da conjuntura brasileira, não basta ler apenas seus acontecimentos presentes, mas compreendê-los dentro de um processo histórico com elementos de formação estrutural e de agentes sociais específicos. Com a neoliberalização não se faz diferente. Não basta ler a neoliberalização à brasileira apenas por seu contexto mais autoritário e antidemocrático; antes, deve-se compreendê-la dentro de um processo histórico, contraditório, complexo, dinâmico e sem fim em específico, articulado com a história de longa duração da inserção brasileira no sistema mundo. Ao mesmo tempo, não se deve pensar em apenas um grande processo de neoliberalização à brasileira, mas relacionado às diversas trajetórias locais e regionais, conformando o que denominou-se de variegation (BRENNER, PECK e THEODORE, 2010b) (PECK e THEODORE, 2007) de capitalismo e neoliberalizações. Nesse sentido, o mundo social aparece como estruturado por diferentes lógicas (de capitais e capitalismo, estados e instituições, poderes, hierarquias etc.) ao mesmo tempo que diferenciado, dadas as diferentes inserções espaço-temporais dos agentes dentro desses

---

<sup>6</sup> É sabido que Bolsonaro tem negociado cargos do executivo com pastas de até 76,5 bilhões de reais com os partidos do chamado “centrão” (Partido Progressista - PP, Partido Liberal - PL, Partido Republicano Brasileiro - PRB e Partido Social Democrático - PSD) a fim de conquistar apoio de parte do congresso fechando uma coalizão que “estabilize” ou dê “certa coerência” aos planos do executivo. Porém, devido à crescente exposição midiática negativa, bem como os problemas de gestão durante a pandemia, o executivo tem tido dificuldades em fixar um “preço” pela compra de apoio parlamentar, c.f. André Shalders (2020) e Igor Gielow (2020).



diversos, plurais e interativos mecanismos, reproduzindo ou transformando as escalas em que atuam.

Porém, vale salientar que não nos referimos aqui ao processo de neoliberalização como uma simples ideologia, mas como uma estrutura de transformação radical das bases sociais herdadas, através de processos contraditórios, processuais e experimentais de mercantilização de esferas diversas da vida. Dito de outro modo, a neoliberalização pode ser compreendida como:

[...] uma dentre várias tendências de mudança regulatória que foram desencadeadas no sistema capitalista global desde a década de 1970: prioriza respostas baseadas no mercado, orientadas para o mercado ou disciplinadas pelo mercado para problemas regulatórios; esforça-se para intensificar a comodificação em todos os domínios da vida social; e, frequentemente, mobiliza instrumentos financeiros especulativos para abrir novas arenas para a realização capitalista de lucros (BRENNER, PECK e THEODORE, 2012, p. 18).

Essas respostas baseadas, orientadas ou disciplinadas para o mercado não são aplicadas de modo linear. São resultados de um constante processo de tentativa e erro, experimentação e adaptação aos diferentes contextos geoinstitucionais, conformando uma lógica de “políticas rápidas” (PECK e THEODORE, 2015) que são testadas alternadamente de forma a se conformar e a condicionar os lugares de aplicação. Como cada paisagem regulatória é uma espécie de síntese de múltiplas determinações historicamente acumuladas das diversas relações sociais num tempo-espaço, é mais que natural que essas diversas experimentações e adaptações neoliberalizantes se conformem a essas diferentes paisagens, diferenciando-se. Estrutura ou tendência geral de mercantilização concretiza-se de forma diferenciada, porém articulada, configurando um desenvolvimento desigual e combinado de tal tendência estrutural.

Se essas diferenças integradas se apresentam no sistema mundo, também não se pode ignorá-las nas escalas regionais, nacionais ou locais. As diferentes escalas regulatórias e as diferentes escalas dos circuitos de acumulação se articulam em diferentes “requisitos” de adaptação institucional, gerando variações que se diferenciam não apenas em uma escala (geralmente lidas predominantemente no âmbito nacional) mas também com diferenças fortes nas variadas formas de neoliberalização urbana, metropolitana, nacional ou regional.

Como se sabe, é difícil realizar uma generalização teórica para pensar a América Latina enquanto região (IANNI, 2012). Isso também se reflete para o Brasil e seu território continental, que em alguns momentos foi projeto de lógicas nacionais integrativas, mas, quase sempre, recortado por interesses regionalistas com diferentes inserções nas cadeias globais de valor. Da clássica proposição de organização em três grandes regiões (Centro-Sul, Nordeste e Amazônia)

de Roberto Lobato Corrêa (1989), ao polígono regional de desenvolvimento de Diniz (1993), até os debates mais atuais entorno do Projeto Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR I e II) (nesse ponto são marcantes as análises de Alves e Rocha Neto (2014) e Silva (2015)), os marcos institucionais e teóricos em disputa para a construção da “questão regional e urbana” no Brasil vem se transformando em forma e conteúdo. Nossa territorialidade, resultado de articulações econômico-políticas continentais, enquanto momento efetivo da vida social<sup>7</sup>, é um objeto em constante movimento, que articula os tempos conjunturais e estruturais de maneira sempre dinâmica, exigindo olhares constantes e atentos para a inteligibilidade de suas sempre renovadas fenomenicidades. A neoliberalização enquanto tendência estrutural importante para compressão do mundo contemporâneo, aparece também de forma distinta nesses complexos escalares (urbano-regional), estruturando uma grande agenda de pesquisa que busca compreender e mapear as transformações e permanências nas dinâmicas territoriais no Brasil e nos “brasis” em tal contexto. Esse processo plural de neoliberalizações à brasileira em seus diversos ciclos, tem apresentado um caráter altamente destrutivo das diversas conquistas institucionais e político-econômicas dos 50 anos (1933-1982) de desenvolvimento econômico, dos direitos sociais conquistados a duras penas e um verdadeiro assalto e depredação das riquezas naturais. Nas palavras de Brandão (2019, p. 260) “A maior continuidade ao longo da história brasileira são, por um lado, as marcas da desigualdade e da destituição e, por outro, da diversidade e das heterogeneidades, as quais estiveram reiteradamente presentes na formação e no desenvolvimento brasileiro em sua dimensão territorial”.

Obviamente, essa grande agenda que busca articular estruturas diversas em territorialidades, escalas e historicidades diversas não se apresenta em totalidade nos textos que compõem esse escrito. O que se buscou nesse livro foi justamente reunir uma gama de observações que podem ajudar a dar uma mirada geral na problemática dessa agenda. Nesse sentido o livro foi estruturado em cinco eixos que refletem importantes mudanças e permanências estruturais de desintegração da nação e destruição das bases cidadãs.

No primeiro eixo, *Mercantilização e financeirização da política social*, temos dois textos que abordam as contradições da inclusão cidadã via-mercado no Brasil em período recente e as diversas contradições e choques que os experimentos neoliberalizantes estabeleceram com as paisagens geoinstitucionais herdadas. Fernanda Pernasetti no texto A

---

<sup>7</sup> Isto é, enquanto nível de análise onde o objeto é o resultado da interação dentre diversas estruturas (tanto sociais quanto naturais), de forma que integração das múltiplas determinações faz parte necessária da construção do objeto.

*previdência social no contexto de financeirização do fundo público no Brasil* busca compreender a mercantilização da previdência e sua relação com a reestruturação regulatória no campo. A categoria de financeirização, incorporada à análise de forma crítica, considera as mediações necessárias para a compreensão da realidade brasileira, estruturando a leitura da questão através do papel central do fundo público em nossa conjuntura. As heranças regulatórias e institucionais são analisadas tendo em mente o papel da “dependência da trajetória” para as experimentações mercantilizantes. Por fim, essa análise construída através de uma série de mediações trans e multiescalares, demonstra o papel central que os fundos de pensão têm na expansão das fronteiras dos ganhos da acumulação financeira, e concretiza, na especificidade de tal tendência em nosso capitalismo, o papel central que o ataque das finanças aos fundos públicos constitui para fragilização da seguridade social. O texto de Richard Lins, segundo texto do primeiro eixo, nomeado *Workfare à brasileira? As escalas da neoliberalização no capitalismo periférico*, busca debater a categoria de *Welfare* e *Workfare* para pensar as transmutações regulatórias e institucionais do capitalismo brasileiro em contexto de neoliberalização. Ao resgatar os condicionantes geoeconômicos e geopolíticos em suas diversas mediações escalares para pensar a complexa e diferencial realidade brasileira em seu processo histórico de formação, o autor acaba por construir categorias alternativas para pensar tal territorialidade. Os persistentes poderes predativos, espoliativos e despossessivos da reprodução dos circuitos de capital em tal realidade, e a constante cooptação dos aparelhos institucionais do Estado acabaram por criar uma realidade social onde as categorias “importadas” de fordismo e *Welfare* ou pós-fordismo e *Workfare* se mostram silogisticamente inadequadas, demandando um aporte concreto mais cuidadoso.

O segundo eixo, *Políticas e desigualdades regionais*, busca demonstrar a problemática das políticas regionais em articular um projeto de nação junto as diferenças estruturais e desigualdades regionais dentro do contexto neoliberalizante. Gabriel do Carmo Lacerda no texto *Desenvolvimento e planejamento em Minas Gerais no período recente* busca apresentar os diversos determinantes do desenvolvimento e planejamento estadual em Minas Gerais. A análise parte de uma leitura transescalar que articula as escalas internacionais, nacional e subnacionais, vinculando aspectos econômicos e político-institucionais. Ao aferir as tendências que as políticas do Governo Estadual de Minas Gerais têm tomado em suas estruturas produtiva e sociais, o autor nota uma série de contradições através da articulação das heranças político-institucionais “desenvolvimentistas” e das experiências de neoliberalização do período recente. Essa série de contradições e decorrentes transformações geoinstitucionais da região se mostram

articuladas ao tipo de inserção que os circuitos de acumulação regional têm cumprido na divisão internacional do trabalho: exportador de produtos primários. Reafirma-se, assim, o papel central que a falta de um projeto nacional de desenvolvimento tem na fragmentação da nação e do combate às desigualdades estruturais e sociais dentre as regiões. O segundo texto desse eixo, escrito por Juliana Aguiar de Melo, intitulado *Desigualdades Regionais: histórico das Políticas de Planejamento Regional no Brasil*, constrói um aponte geral para a discussão da problemática regional brasileira. É fato evidente e já consolidado, que as desigualdades no Brasil são um problema complexo, que têm origem no processo de colonização e ocupação desde o século XVI e que as regiões brasileiras passaram por distintos processos gerando uma fragmentação regional que se prolongou ao longo dos séculos e persistindo até a atualidade. A existência, e persistência, das desigualdades inter-regionais e intra-regionais, vigoram por todo o século XX e a tendência é que persistam no século XXI se nada for feito. Realizando uma revisão bibliográfica, consultando documentos oficiais, a autora apresenta uma proposta de periodização com o uso de linhas do tempo sobre a questão regional brasileira e evidencia como as desigualdades regionais persistem diante dos vários contextos políticos e históricos de “imersão e emersão” da questão regional brasileira.

Para o terceiro eixo designou-se a temática *Políticas e conflitos ambientais*, que busca compreender a relação entre as tendências neoliberalizantes de mercantilização desenfreada dos recursos naturais e suas consequências econômicas, políticas e sociais. O texto *Extrativismo mineral e neoliberalização no Brasil: notas de uma relação* de Gustavo Vitti, busca estabelecer uma visão geral sobre os experimentos regulatórios no campo do extrativismo mineral no Brasil. Ao resgatar os diversos ciclos de ajustes estruturais o autor vai construindo as diferentes experimentações e seus marcos regulatórios para o setor, que parte do discurso de um “neoextrativismo progressista” nas experimentações iniciais até faces mais violentas em áreas de fronteira e terras indígenas. São assinalados ainda o papel do *boom* da demanda por commodities angariado pelo *Efeito China* e seu grande impacto no setor extrativista mineral, readequando o papel do país na divisão internacional do trabalho, implicando toda uma série de experimentos regulatórios liberalizantes. O segundo texto, *Entre conflitos e incertezas: as transformações do Jalapão e os dilemas de uma região ecológica*, escrito por Cleiton Milagres e Roseni Aparecida de Moura, traça um olhar sobre os conflitos dentre políticas ambientais e sociais na região do Jalapão. Com a promulgação da lei de criação de áreas de proteção ambiental e do Parque Estadual do Jalapão, diversos conflitos socioambientais foram gerados. O planejamento territorial de molde “de cima para baixo” e as ordens de desapropriações

decorrentes, quando confrontadas às comunidades remanescentes no local culminaram num território em disputa. Nesse sentido, o estudo dos autores constrói um panorama de como a questão ambiental vem sendo problematizada e complexificada com o debate socioeconômico e cultural, ressaltando o papel da participação dos atores locais na construção da governança democrática.

No quarto eixo, *Neoliberalização e urbanização*, temos um debate sobre a natureza das experimentações neoliberalizantes nas políticas urbanas do Brasil. Sonia Maria Taddei Ferraz, Evelyn Garcia da Cruz e Paula Andréa Santos da Silva no texto *Não habitar, é um modo de habitar? Séculos de permanência de mitos e criminalização* buscam trazer à tona o debate recorrente, nunca encerrado e sempre renovado acerca das políticas habitacionais. Sob o viés das populações excluídas e sem-teto, o texto trata da construção social da semântica sobre tal estrato social, que ao adjetivar e significar o espaço e a moradia, automaticamente qualifica os seus moradores. Nesse caminho, as autoras demonstram como a transformação da casa em mercadoria dificulta o acesso a esse elemento básico da reprodução da força de trabalho, ao mesmo tempo em que naturaliza, em forma discursiva, a desigualdade social e a miséria da maior parte da população excluída. Ao remontar o discurso neoliberalizante atual sobre a questão, traçam-se paralelos elucidantes para compreender como a mercantilização levada às últimas consequências destroem a noção de direitos sociais universais (como é o caso da habitação) e naturalizam a miséria e despossessão no mundo contemporâneo. O segundo texto do eixo, *Movimentos e contra movimentos na política urbana: o Ministério das Cidades e os ciclos de neoliberalização no Brasil* de autoria de Letícia Vellozo trata da lógica contraditória da dinâmica institucional do Ministério das Cidades, compreendendo as rupturas e recapturas dentro dos ciclos de neoliberalização. Ao reconstituir os debates acerca dos ciclos de neoliberalização e suas experimentações regulatórias, bem como, as lógicas estruturais da dinâmica de urbanização no Brasil, a autora constrói as bases para realizar um diálogo integrado, compreendendo as mediações escalares necessárias da questão. Quando nos remonta os diversos interesses e jogos de força que perpassaram as lógicas institucionais do ministério que buscou estabelecer, dentro de movimentos contraditórios, direitos sociais através de dinâmicas de mercado, nos esclarece também as possibilidades e limites político-econômicos do planejamento urbano em tal contexto.

O quinto e último eixo, *Neoliberalização e política econômica*, remonta o debate sobre os diversos ajustes estruturais em seus diferentes ciclos de neoliberalização na periferia do sistema. O escrito *Estado nacional, dívida e acumulação financeira na periferia do capitalismo*

*contemporâneo: um olhar sobre a América Latina* de Giordanno Nader trata das mediações e aspectos concretos da relação Estado-Nacional e acumulação financeira nas realidades do capitalismo periférico. O autor estabelece uma revisão dos aspectos gerais que vinculam Estado e acumulação de capital, e as várias correntes que tratam da questão no capitalismo periférico e subdesenvolvido, recolocando as questões acerca do papel central que a dívida pública exerce em tal contexto, principalmente da dívida externa na relação centro-periferia. Essa relação estabelece uma inserção subordinada dos países periféricos no sistema-mundo. Como consequência, ao contrário dos países desenvolvidos onde a financeirização se dá principalmente pelo endividamento privado, a acumulação financeira nos países periféricos tem se caracterizado principalmente pelos juros e rendas associados à dívida pública, sempre “reféns” de sua posição subordinada, pressionados a atender as imposições dos organismos multilaterais às reformas estruturais que garantam tal acumulação. O último texto do livro, *Distopia Tropical: a destruição do Brasil Moderno no governo Bolsonaro em perspectiva histórica* de Eduardo Crespo e Javier Ghibaudi, faz uma análise do momento atual a partir da formação histórica brasileira. Os autores estudam a formação e transformação da estatalidade brasileira, compreendendo as heranças coloniais, a forma de inserção periférica no sistema mundial e seus ajustes estruturais nos ciclos de neoliberalização. Essa mirada de longa duração traz uma leitura cíclica do processo histórico, pesando como a formação estrutural brasileira se insere, se transforma e se reproduz em relação aos ciclos globais, bem como, constrói valiosas questões para pensar os conflitos e contradições das reformas estruturais e dos múltiplos interesses econômicos, políticos e institucionais do Brasil. Na finalização de seu texto os autores colocam uma observação mais que válida para a conjuntura da publicação: “A senda econômica atual sugere dois cenários: um Estado falido de consequências distópicas ou uma confrontação social de consequências imprevisíveis. Cabe à ação política e coletiva, mais uma vez, ampliar os limites do possível”.

Como enfatizado, não se espera que esse conjunto de textos encerrem o debate, reinventem a roda ou coisas do tipo. A contribuição visa justamente instigar o debate, buscando articular nossas conjunturas em suas diversas escalas com o tempo estrutural de longa duração para pensar as continuidades e permanências de nossa realidade que aparece constantemente como síntese entre o arcaico e o moderno (FERNANDES, 1975). Como se sabe, e isso é consenso nas ciências sociais, não há determinismo histórico em sociedade. As diversas determinações que põem a história social em movimento são sempre repostas de forma renovada. Mapear, compreender e relacionar essas determinações é parte do esforço das



ciências sociais. É dentro desse esforço que esse escrito se insere: renovar, enriquecer e instigar o debate acerca de tais determinações e seus possíveis caminhos e descaminhos em contexto de neoliberalização. Dentro de uma conjuntura de incerteza, autoritarismo e mercantilização da vida levada às últimas consequências, compreender as novas e velhas determinações de nossa história social pode se converter em meio para fundamentar uma ação renovada.

### Referências bibliográficas

AFONSO, J. R. R.; BIASOTO JR., G.; VIANA, M. F. A opção pela depressão, **Revista Conjuntura Econômica**, Vol. 74, nº 06, jun. 2020.

AMIB. **Internações Hospitalares que Necessitaram de Internação em UTI Adulto**, Período: 01/03/2020 – 30/05/2020, jul. 2020. Disponível em: <<http://www.utisbrasileiras.com.br/sari-covid-19/benchmarking-covid-19/>> Acesso em: 31 de julho de 2020.

APIB. **Nota de resposta à coletiva de imprensa do Governo Federal sobre a Covid-19 em comunidades e povos tradicionais**, 14 de jun. 2020. Disponível em: <<http://apib.info/2020/06/14/nota-de-resposta-a-coletiva-de-imprensa-do-governo-federal-sobre-a-covid-19-em-comunidades-e-povos-tradicionais/>> Acesso em: 03 de julho de 2020.

ALVES, A. M.; ROCHA NETO, J. M. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 311-338, julho/dezembro 2014.

ALVES, J. E. D. Diário da Covid-19: cem dias de dor e sofrimento por trás dos números, **#Colabora**, jun. 2020. Disponível em: <<https://projeto colabora.com.br/ods3/cem-dias-de-dor-e-sofrimento-por-tras-dos-numeros/>> Acesso em: 31 de julho de 2020.

BRANDÃO, C. A. Mudanças produtivas e econômicas e reconfiguração territorial no Brasil no início do Século XXI. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos Regionais**, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 258-279, maio-agosto 2019.

BRENNER, N.; PECK, J.; THEODORE, N. Variegated neoliberalization. **Global Networks**, v. 10, n. 2, p. 182-222, abr. 2010b.

BRENNER, N.; PECK, J.; THEODORE, N. Após a neoliberalização? **Cad. Metrop**, São Paulo, v. 14, n. 27, p. 15-39, jan/jun 2012.

CORRÊA, R. L. A organização regional do espaço brasileiro. **GEOSUL**, v. IV, n. 8, p. 7-16, 2º semestre 1989.

DINIZ, C. Desenvolvimento poligonal no Brasil. **Nova Economia**, v. 3, n. 1, 1993.

FERNANDES, F. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

FILGUEIRAS, Isabel. Segunda parcela do auxílio emergencial atrasa mais de 15 dias, **Valor-Globo**, maio 2020. Disponível em: <<https://valorinveste.globo.com/mercados/brasil-e-politica/noticia/2020/05/13/auxilio-emergencial-datas-de-pagamento-da-segunda-parcela-devem-sair-ainda-hoje.ghtml>>. Acesso em: 08 de junho de 2020.

FIORI, José Luís Fiori; NOZAKI, William. Rumo ao colapso, **GGN**, março 2020. Disponível em: <<https://jornalgggn.com.br/artigos/rumo-ao-colapso-por-jose-luis-fiori-e-william-nozaki/>> Acesso em: 20 de maio de 2020.

GAGLIOLI, Cesar. Qual o impacto dos atrasos nos dados diários da covid-19, **NEXO**, jun. 2020. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/06/04/Qual-o-impacto-dos-atrasos-nos-dados-diarios-da-covid-19>> Acesso em: 04 de junho de 2020.

GIELOW, Igor. Vídeo complica Bolsonaro, faz subir preço do centrão e aponta radicalização, **Folha de São Paulo**, maio de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/05/video-complica-bolsonaro-faz-subir-preco-do-centrao-e-aponta-radicalizacao.shtml> Acesso em: 08 de junho de 2020.

IANNI, O. Enigmas do pensamento latino-americano. **Revista de Ciências Sociais.** , São Paulo: Instituto de Pesquisa da USP, 2012.

IBGE. **Várias pesquisas, vários anos:** PNAD, PNAD-Covid, Pesquisa Mensal de Comércio.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Relatório de Gestão 2018:** Programa de Parceria de Investimentos. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/publicacoes-institucionais>. Acesso em: 08 out. 2019.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Boletim Epidemiológico Especial COE-COVID19**, n. 17, maio de 2020. Disponível em: <<https://www.saude.gov.br/images/pdf/2020/May/29/2020-05-25---BEE17---Boletim-do-COE.pdf>> Acesso em: 20 de maio de 2020.

PECK, J.; THEODORE, N. Variegated capitalism. **Progress in Human Geography**, v. 31, n. 6, p. 731–772, 2007.

PECK, J.; THEODORE, N. **Fast policy:** experimental statecraft at the thresholds of neoliberalism. Minneapolis/London: University of Minnesota Press, 2015.

PENIDO, Ana; RODRIGUES, Jorge M.; MATHIAS, Suzeley Kalil. As Forças Armadas no governo Bolsonaro, **GGN**, maio 2020. Disponível em: <<https://jornalgggn.com.br/artigos/as-forcas-armadas-no-governo-bolsonaro-por-ana-penido-jorge-m-rodrigues-e-suzeley-kalil-mathias/>> Acesso em: 20 de maio de 2020.

PRADO, Eleutério. O Brasil rumo à estagnação, **Outras Palavras**, jun. de 2020. Disponível em: <<https://outraspalavras.net/crise-brasileira/brasil-elo-fragil-da-contrarrevolucao-neoliberal/>> Acesso em: 31 de julho de 2020.

ROBERTS, Michael. O colapso emergente do mercado, **The next recession**. mar. 2020. Disponível em: <<https://eleuterioprado.files.wordpress.com/2020/03/roberts-o-colapso-emergente-do-mercado.pdf>> Acesso em: 20 de maio de 2020a.

ROBERTS, Michael. Lucratividade: o investimento e a pandemia, **GGN**, mai. 2020. Disponível em: <<https://jornalgggn.com.br/a-grande-crise/rentabilidade-investimento-e-pandemia-por-michael-roberts/>> Acesso em 20 de maio de 2020b.

SAMPAIO, Cristiane; STROPASOLAS, Pedro. Militares se preparam para enfrentar o povo, não inimigos externos, diz especialista. **Brasil de Fato**, Abril 2020. Disponível em:

<<https://www.brasildefato.com.br/2020/04/01/militares-se-preparam-para-enfrentar-o-povo-nao-inimigos-externos-diz-especialista>> Acesso em: 20 de maio de 2020.

SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE. **BOLETIM EPIDEMIOLÓGICO COVID-19 NO MSP**, n. 2. São Paulo: PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2020. Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/PMSP\\_SMS\\_COVID19\\_Boletim%20Semanal\\_20200417\\_atualizado.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/PMSP_SMS_COVID19_Boletim%20Semanal_20200417_atualizado.pdf)> Acesso em: 20 de maio de 2020.

SILVA, S. A. **A PNDR e o planejamento regional brasileiro no início do século XXI**. Texto para discussão - Brasília / Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

SHALDERS, André. Cargos que Bolsonaro negocia com centrão têm mais de R\$ 10,6 bi 'livres' para investir em 2020, **BBC News**, abril de 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52466624> Acesso em: 08 de junho de 2020.

# SUMÁRIO

**APRESENTAÇÃO**.....05

**CAPÍTULO 1 – A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DE FINANCEIRIZAÇÃO DO FUNDO PÚBLICO NO BRASIL**.....22

Fernanda Pernasetti

**CAPÍTULO 2 – WORKFARE À BRASILEIRA? AS ESCALAS DA NEOLIBERALIZAÇÃO NO CAPITALISMO PERIFÉRICO**.....47

Richard Lins

**CAPÍTULO 3 - DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO EM MINAS GERAIS NO PERÍODO RECENTE**.....74

Gabriel do Carmo Lacerda

**CAPÍTULO 4 – DESIGUALDADES REGIONAIS: HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE PLANEJAMENTO REGIONAL NO BRASIL**.....94

Juliana Aguiar de Melo

**CAPÍTULO 5 – EXTRATIVISMO MINERAL E NEOLIBERALIZAÇÃO NO BRASIL: NOTAS DE UMA RELAÇÃO**.....121

Gustavo Vitti

**CAPÍTULO 6 – ENTRE CONFLITOS E INCERTEZAS: AS TRANSFORMAÇÕES DO JALAPÃO E OS DILEMAS DE UMA REGIÃO ECOLÓGICA**.....146

Cleiton Milagres  
Roseni Aparecida de Moura

**CAPÍTULO 7 - NÃO HABITAR, É UM MODO DE HABITAR? SÉCULOS DE PERMANÊNCIA DE MITOS E CRIMINALIZAÇÃO**.....160

Sonia Maria Taddei Ferraz  
Evelyn Garcia da Cruz  
Paula Andréa Santos da Silva

**CAPÍTULO 8 – MOVIMENTOS E CONTRA MOVIMENTOS NA POLÍTICA URBANA: O MINISTÉRIO DAS CIDADES E OS CICLOS DE NEOLIBERALIZAÇÃO NO BRASIL.....171**

Letícia Vellozo

**CAPÍTULO 9 – ESTADO NACIONAL, DÍVIDA E ACUMULAÇÃO FINANCEIRA NA PERIFERIA DO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO: UM OLHAR SOBRE A AMÉRICA LATINA.....198**

Giordanno Nader

**CAPÍTULO 10 – DISTOPIA TROPICAL: A DESTRUIÇÃO DO BRASIL MODERNO NO GOVERNO BOLSONARO EM PERSPECTIVA HISTÓRICA.....220**

Eduardo Crespo  
Javier Ghibaudi





**MERCANTILIZAÇÃO E FINANCEIRIZAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL**

# CAPÍTULO 1

## A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DE FINANCEIRIZAÇÃO DO FUNDO PÚBLICO NO BRASIL

Fernanda Pernasetti – IPPUR/UFRJ

### Introdução

Embora o capitalismo não seja global do ponto de vista de uma totalidade unívoca, mas eminentemente desigual, variado e mesmo inexistente em alguns pontos do globo terrestre, entendê-lo enquanto um sistema é o que nos permite tanto traçar linhas de continuidade que explicam conexões entre determinados fenômenos da economia política, quanto observar desvios e rupturas de padrões, misturas e impurezas analíticas que contemplam a complexidade da realidade social. No caso da ideia de financeirização, primeiramente, é fundamental apontar em que medida o emprego desse conceito, um tanto elástico, se mostra útil, com potencial de apontar determinadas conexões e continuidades entre local e global, denotando padrões que, dessa forma, podem ser ditas sistêmicas. Mas, da mesma maneira, faz-se necessário operar determinados deslocamentos dentro desse escopo, considerando que a realidade social brasileira – assim como qualquer outro recorte societário – apresenta especificidades que sobrepujam delimitações de natureza conceitual, especialmente ao considerarmos que a desigualdade sistêmica influencia fortemente a compreensão do mundo social e a elaboração teórica que o acompanha, refletindo-a.

Nesse sentido, a presente investigação procura trazer elementos que ajudem a responder o que tem sido a “mercadoria previdência” no capitalismo atual, e como isso se relaciona com os movimentos de reestruturação regulatória da previdência social brasileira desde a Constituição de 1988. De início, buscam-se estabelecer as bases teórico-metodológicas sobre as quais faz sentido operar a análise do tema à luz da ideia de financeirização, problematizada na medida em que o emprego do conceito expresse as conexões sistêmicas que interagem com o tema da previdência social, mas considere as especificidades do cenário brasileiro com relação à ausência de mercados financeiros robustos e o papel fundamental do fundo público em sua dinâmica. Em seguida, retoma-se a trajetória recente da previdência social brasileira a partir da Constituição de 1988, para buscar compreender como suas transformações regulatórias desde então se relacionam com as dinâmicas que tem tido lugar no centro de um capitalismo sob

dominância financeira. A hipótese que subjaz à análise é a de que somente uma perspectiva dialética e multiescalar, que considere as interlocuções entre as escalas sistêmica e nacional, pode oferecer uma leitura que dê conta da complexidade que tem envolvido o tema da previdência social no Brasil, ajudando a explicar por que ele passou a estar no centro do debate público e da agenda política nacional, dada a atual conjuntura de crise do arranjo político-institucional estabelecido desde a redemocratização.

### **O que se entende por financeirização**

O entendimento de financeirização que procuramos construir aqui dialoga com as leituras da economia política de matriz heterodoxa, constituída predominantemente por correntes de pensamento marxistas e dela derivadas, como a teoria da regulação. Longe de tratar-se de uma escolha arbitrária, ela se explica a partir de uma perspectiva epistemológica não positivista, que enxerga a economia enquanto um conjunto de relações sociais que forma um todo complexo, maior do que a mera soma de suas partes. Rechaçando as premissas do pensamento positivista e liberal em torno da existência de leis de mercado imutáveis que regeriam a dinâmica econômica (SMITH, [1776] 1988), é pela lente metodológica do materialismo histórico dialético que se vai procurar desenvolver a presente análise, buscando reconstituir a relação dialética entre as (des)regulamentações da previdência social no Brasil e as dinâmicas de financeirização no país e no mundo.

Dizer que o capitalismo, enquanto sistema, está contemporaneamente marcado pela financeirização significa enfatizar que na atual conjuntura social e histórica as dinâmicas capitalistas estão caracterizadas pela hipertrofia de uma dimensão na qual as finanças, enquanto forma adquirida pelo capital, operam numa magnitude que se sobrepõe, ou domina, as demais formas nas quais ele também se apresenta. Nesse momento sistêmico, as intermediações bancárias, antes a serviço da expansão de setores produtivos do sistema, cada vez mais se veem substituídas pelo predomínio dos ganhos via finanças diretas, viabilizados por mecanismos e constructos como fundos de investimentos, bolsas de valores, mercados secundários de títulos, mercados de derivativos e cada vez mais novos instrumentos de securitização (ou pacotes de dívidas comercializáveis nas praças financeiras) (CHESNAIS, 1998; PAULANI, 2016). Tal dinâmica tem sido potencializada pelo maciço desenvolvimento de tecnologias que, desde os anos de 1970, vem permitindo a multiplicação dos instrumentos financeiros, cada vez menos burocráticos e capazes de suplantar as dificuldades de mobilidade do capital por todo o mundo. Regulacionistas e outros economistas heterodoxos defendem que o novo regime de acumulação que emerge no último quarto do século XX e início do século XXI tem combinado essa

revolução tecnológica que permite a movimentação de fundos e moedas numa perspectiva global, com um abrangente processo de desregulamentação dos mais diversos tipos de mercados (CHESNAIS, 1998; GUTTMAN, 2008). Trata-se, assim, de duas dinâmicas que se retroalimentam: os novos mecanismos e constructos financeiros, que reforçam uma dinâmica fluida e fictícia do capital – nos termos marxistas – e a liberalização ou suplantação de controle político sobre os mais variados tipos de mercado ou de elementos mercantilizáveis, frequentemente apontada como a hegemonia das práticas neoliberais (PECK e TICKELL, 2002).

Leda Paulani (2016) recupera a teoria da renda de Marx para explicar que compreender as finanças requer compreender a diferenciação entre categorias de rendimento. Existem aquelas que derivam do processo de produção em si, que são *o salário, o lucro e o sobrelucro*; e aquelas que derivam da mera propriedade de capital, que são *o juro* e todas as categorias de *renda* resultantes da mera *posse* de ativos financeiros – materializados em títulos, ações e toda sorte de direitos creditícios (PAULANI, 2016, p. 523). Assim como Harvey (2004), Prado (2005), Chesnais (2010) e Husson (2010), Paulani aponta que a principal característica da ideia de financeirização está no fato de que o traço rentista é constitutivo do processo de acumulação, e este, por sua vez, nada mais é do que o movimento de valorização que tem como causa a mera *propriedade*. Tais instrumentos do capital portador de juros, aparentemente parecem se descolar de qualquer processo de expropriação de valor – especialmente do trabalho – porque o tempo necessário para sua reprodução é zero, já que o fundamento do seu preço está mais na propriedade de ativos financeiros do que dos meios de produção da economia (PAULANI, 2016, p. 524). Os lucros retidos a partir do setor produtivo, a serem reinvestidos na produção, agora disputam com os dividendos ou lucros distribuídos aos detentores de ações, numa dinâmica que acaba por se tornar marcada pela especulação, ou seja, pela formação de bolhas de ativos decorrentes do crescimento descontrolado da riqueza financeira. No entanto, por mais que a finança pareça dispensar a produção efetiva, quase como uma força “impessoal”, o fundamento de seus rendimentos ainda repousa inevitavelmente sobre o trabalho – e, especificamente, o trabalho não pago, motor da acumulação. Isso se evidencia, por um lado, nas crises e explosões de bolhas especulativas, e, por outro, na enorme pressão do capital financeiro sobre as economias nacionais por exorbitantes margens de rentabilidade, como “é o caso dos misteriosos 15% que se tornaram norma no mercado” (PAULANI, 2016, p. 533).

A crise global de 2008, que se iniciou nos Estados Unidos da América e expandiu-se por todo o mundo, tornou patente os limites do jogo financeiro. Em termos bastante gerais, o

capitalismo rentista, baseado na mera propriedade de ativos financeiros e marcado pela especulação, acusou os limites do seu descolamento com a materialidade do sistema de hipotecas norte-americanas, e a securitização, ou seja, a comercialização das dívidas geradas dentro desse sistema foi de tal monta que, num dado momento, a real recuperação desses valores se mostrou inviável, e o sistema viu que os papéis de milhares de hipotecas já não valiam absolutamente nada, quebrando seus investidores. Diante desse cenário, ao contrário do receituário neoliberal em voga desde então, o mercado imediatamente demandou a recuperação dos bancos e instituições financeiras prejudicadas, pela via do Estado. E foi prontamente atendido, evidenciando a face mais esquizofrênica da dinâmica financeira mundial, ao demandar a intervenção do tesouro americano (CARCANHOLO et al, 2008). Em outras palavras, a atuação do capital financeiro em seu sentido mais fictício demonstrou que a sua fortaleza, ou seja, a geração de valor de troca de ativos a partir da mera expectativa dos investidores, é também sua maior fraqueza, pois o descolamento desse processo de geração de valor com relação ao trabalho – ou a materialidade capaz de gerar valor de uso na economia – pode levar ao colapso dessas mesmas expectativas, provocando um efeito destrutivo em cadeia. E embora o discurso neoliberal pregasse a desregulamentação do controle sobre a dinâmica financeira, a quebra da engrenagem de acumulação especulativa que se estabeleceu no coração do sistema mundial acabou por demandar o recurso ao fundo público norte-americano. O desenrolar da crise mundial evidenciou que, como pontos extremos de um contínuo, o trabalho capaz de gerar valor, por um lado, e o fundo público, por outro, permanecem sendo os fundamentos da riqueza mundial, muito embora as finanças sejam, atualmente, uma forma rápida e, até certo ponto, efetiva, de obtenção de rendimentos para os capitalistas. O que surpreendeu muitos analistas ao redor do mundo foi que, no entanto, o que se viu após esse movimento não foi um recuo com relação ao perfil agressivo e desregulamentado da dinâmica financeira. Como afirmou Nancy Fraser (2017), diante da intervenção dos governos em socorro às instituições financeiras, ao invés da crise mundial significar uma retração das práticas neoliberais – desregulamentadoras dos mercados – o que se viu foi um recrudescimento das práticas neoliberalizantes por todo o mundo, ou o fim de um neoliberalismo “progressista”, que, segundo ela, teria sido a marca das administrações Clinton nos EUA e Blair no Reino Unido.

De fato, por mais que pareça dispensar a produção concreta, e que se fale em “fim do trabalho” como fonte de produção de riqueza, os fundamentos do rentismo do movimento contemporâneo de financeirização ainda repousam nos mesmos lugares de sempre do mundo material, e Harvey (2004) nos fornece ferramentas preciosas para compreender essa dinâmica.

O autor recupera a teorização de Rosa Luxemburgo, Lênin e Hilferding sobre a acumulação primitiva para argumentar que a busca por ajustes espaço-temporais que garantam saídas para as recorrentes crises de sobreacumulação que imobilizam o capital é uma constante no capitalismo, e se manifesta em todas as etapas de desenvolvimento do sistema – não apenas na chamada fase primitiva, ou originária. Nesse sentido, o autor cunha o termo “acumulação por espoliação” para caracterizar processos que, respaldados pelo Estado em seu monopólio da violência e das definições de legalidade, envolvem desde, originalmente, a privatização da terra, o tráfico de escravos, a usura, e a transformação de trabalho em mercadoria, até, na atualidade, “a conversão de direitos de propriedade comum, coletivos ou estatais em direitos de propriedade exclusivos” (HARVEY, 2004, p. 109). E destaca que sobretudo o sistema de crédito e o capital financeiro foram fatores que historicamente contribuíram para esses movimentos de depreciação, roubo ou simplesmente fraude que acompanham a acumulação capitalista. Ou seja, é fundamental entendê-los como interligados. Na contemporaneidade, ele afirma, as grandes instituições do capital financeiro são a ponta de lança da acumulação por espoliação, que se exerce inclusive por novos mecanismos e sobre novos temas como pensões, sistemas previdenciários e demais instrumentos de bem-estar, bem como sistemas de saúde nacionais inteiros.

No entanto, da mesma maneira que a acumulação por espoliação denota um padrão persistente na história do sistema capitalista, tampouco a financeirização, que a acompanha, é algo inédito na trajetória do sistema. Brett Christophers (2015) argumenta que a teorização em torno da financeirização como algo novo e sem precedentes na história do capitalismo é como o reinventar a roda, pois inúmeros estudos sobre a economia política e cultural do capitalismo demonstram que a expansão das finanças é um fenômeno recorrente<sup>8</sup>, e denota um padrão se segue à expansão da acumulação material capitalista, apontando para um esgotamento dos ciclos sistêmicos. A disseminação da previdência social como mercadoria no sistema contemporâneo intensifica-se, portanto, no contexto pós-crise mundial de necessidade de expansão da fronteira da acumulação capitalista predatória.

---

<sup>8</sup> Sobre tudo o trabalho de Giovanni Arrighi, em *O Longo Século XX* (1994), recupera a teorização de Fernando Braudel para apontar que o atual momento de dominância das finanças diretas sobre a dinâmica do sistema como um todo é fortemente comparável a três períodos anteriores de expansão financeira – os ciclos genovês, holandês e o britânico – períodos marcados pela expansão material da acumulação capitalista, seguida da expansão das dinâmicas financeiras, cada qual demarcando um “longo século” na história do capitalismo.



## A hegemonia dos atores institucionais e o protagonismo dos fundos de pensão

Ao longo do século XX, em especial a partir dos anos 70, a progressiva fusão entre as frações industrial (tomadora de crédito) e bancária (credora) do capital deu origem a uma nova e poderosa categoria de entes ou “proprietários capitalistas”: os fundos institucionais (KLIASS, 2017). A partir do plano empresarial, a reunião de investidores em torno da formação de grandes fundos proporcionou uma dinâmica extremamente favorável à acumulação financeira, uma vez que essa espécie de “associação entre capitais” aumenta a liquidez – ou o volume de dinheiro circulante – amplia a diversificação dos ganhos, e, sobretudo, favorece a troca de informações entre os detentores de capital. Todos esses fatores, no agregado, reduzem tanto os custos quanto os riscos individuais de transação a cada capitalista (GUTTMAN, 2008). A multiplicação e o crescimento dos fundos institucionais enquanto principais atores do sistema transformou a maximização do valor ao acionista no principal objetivo dessa nova etapa de seu desenvolvimento, algo que, como vimos, traz severas consequências para o setor produtivo, já que a temporalidade de seus retornos é muito menos imediata do que a obtida via aplicações financeiras.

Recortando o escopo desses atores institucionais, ganharam destaque como grandes *players* da dinâmica financeira mundial, nas últimas décadas, os fundos de previdência complementar e/ou privada – mais conhecidos como *fundos de pensão*. Esses fundos são pessoas jurídicas, que têm por objetivo a montagem de planos de previdência para indivíduos com vínculo empregatício e/ou profissional, seja no setor privado ou público. Eles captam contribuições monetárias regulares, a partir de salários e da participação de patrocinadores, e capitalizam/rentabilizam esse montante por meio da aquisição de uma miríade de ativos e da captura dos fluxos de caixa a eles associados - via dividendos, juros e rendas de aluguel ou revenda em mercados secundários. Com o tempo, e percebendo as inúmeras vantagens desse tipo de arranjo, esses atores foram se disseminando e crescendo, ao ponto de se tornarem responsáveis pela gestão de parcela substancial do estoque de riqueza mundial:

Os fundos fechados de previdência privada adquiriram o status de grandes investidores institucionais: instituições que centralizam a poupança da sociedade e alocam volumes substantivos de recursos nos mercados financeiros globais, com amplas repercussões sobre a dinâmica destes e, por extensão, dos fluxos internacionais de capital. Em 2014, os investidores institucionais sediados nos países da OCDE contabilizavam mais de US\$ 92,6 trilhões em ativos administrados, explicitando a relevância destes *players* nos mercados financeiros globais. Fazem parte também deste rol os fundos de hedge, seguradoras, fundos de riqueza soberana, dentre outras instituições de menor porte. (DE OLIVEIRA et al, 2017, p.19-20, destaques nossos).

Para compreender a magnitude desse fenômeno, torna-se fundamental investigar em que medida os recursos de origem previdenciária apresentam características tão aderentes à dimensão financeira do capitalismo. De fato, recursos previdenciários são expressivos montantes de capital gerados a partir da renda do trabalho em todo o mundo, inclusive com autonomia relativa com relação ao nível de formalização das economias nacionais: basta que o trabalhador, seja ele formal ou informal, tenha um nível de renda minimamente acima do necessário para prover sua subsistência, que lhe permita pensar em contribuir para sua própria aposentadoria de alguma maneira, ou simplesmente poupar para o futuro. Pode-se considerar, inclusive, que a ampliação do crédito ao redor do mundo funcione como um fator impulsionante, já que o endividamento familiar pode dar conta de parte dos gastos correntes dos trabalhadores, permitindo que a contribuição mensal para um plano de previdência torne-se algo viável mesmo em economias com baixos salários e baixo nível de renda. E, de fato, a temporalidade desses recursos é perfeitamente aderente à dinâmica financeira individualizante, uma vez que se trata de contribuições que podem ser recolhidas regularmente, mas que só precisam ser recuperadas ou executadas no longo prazo, a partir do envelhecimento desses contribuintes. Nessa equação a temporalidade inerente à natureza dos recursos previdenciários individuais apresenta uma possibilidade de ganho duplo para a acumulação capitalista: quanto mais tempo o trabalhador permanece ativo, contribuindo para uma futura aposentadoria, mais cresce esse montante de recursos nas mãos das estruturas responsáveis por sua gestão financeira; e quanto mais tempo esse trabalhador permanece no mercado de trabalho, menos tempo de vida ele terá para usufruir de uma aposentadoria - ou seja, do retorno dos seus investimentos previdenciários, reduzindo proporcionalmente menos o montante dos fundos formados.. Mais do que somente uma massa de recursos capitalizável, a mercadoria “previdência” no capitalismo contemporâneo significa a possibilidade de comercializar o tempo de trabalho e de vida de populações inteiras, sob a forma de ativo financeiro.

De maneira geral o cenário se complexifica quando pensamos na previdência dentro de sistemas sociais, que prezam por parâmetros de solidariedade entre os indivíduos membros do corpo social. Em arranjos intergeracionais, por exemplo, os trabalhadores que compõem a População Economicamente Ativa (PEA) contribuem para o custeio dos benefícios daqueles que já estão no grupo da População Economicamente Inativa (PEI), já que entende-se que os custos envolvidos na garantia de qualidade de vida na velhice devem ser compartilhados, e que cabe ao corpo social garantir esse mesmo padrão mínimo de sobrevivência e qualidade de vida a todos, mesmo os cidadãos inaptos a trabalhar, como algumas categorias de pensionistas. O

modelo intergeracional, por si só, não prevê a formação de um caixa, apenas a circulação de recursos previdenciários entre a PEA e a PEI. Nesse sentido, muitos dos regimes que adotam esse critério, adotam também o caráter de repartição, que prevê outras parcelas de contribuição, como a do Estado e a do empregador (no caso dos empregos formais) para além da parcela individual de cada trabalhador. O sistema de repartição simples tem as vantagens de fazer um “caixa” capaz de prover um benefício melhor, de valor mais alto. Esse é o caso de grande parte das estruturas de seguridade erigidas no contexto de disseminação dos Estados de Bem Estar Social ao longo do século XX, como a França, e também, da estrutura da previdência pública brasileira ao longo da trajetória de desenvolvimento das políticas sociais no país. No entanto, como veremos, a mudança no perfil demográfico da população, mas, igualmente, as transformações na economia e no mercado de trabalho influenciam diretamente esse tipo de sistema, o que tem sido suficiente para abrir margem de questionamento e disputa por reestruturações regulatórias no sentido da capitalização de muitos desses sistemas.

O regime de capitalização, por sua vez, opõe-se à ideia de pacto intergeracional. Nele, cada indivíduo fica responsável pelo custeio do seu benefício, ao qual podem somar-se, ou não, as contribuições do empregador e do Estado. As técnicas aqui adotadas assemelham-se às de um seguro comum ou de uma poupança, onde conseqüentemente, existe a ideia de acumulação, sendo, portanto, o modelo mais aderente à dinâmica dos fundos de investimentos. O caso mais emblemático de sistema de capitalização da previdência social é o Chile, que adotou o modelo em 1981, durante o regime político do general Augusto Pinochet, laboratório da agenda neoliberalizante dos economistas ortodoxos da Escola de Chicago.

Em suma, todo sistema previdenciário é um acordo social, construído a partir de parâmetros de justiça intergeracional que são politicamente estabelecidos no interior de determinada sociedade, a partir da mobilização de dados e argumentos de natureza demográfica (ESPING-ANDERSEN, 2003). Se, por um lado, esses arranjos geram recursos que passam a integrar o fundo público, sob gestão do Estado, num mundo dominado pelo pensamento neoliberal, onde o poder público é visto com desconfiança e as estruturas estatais são hegemônicas pelos interesses do mercado, a privatização das estruturas de previdência social representa uma enorme fonte de recursos para a acumulação financeira.

### **Previdência como parte do fundo público**

De maneira geral, fundo público é o termo utilizado para designar toda a capacidade de mobilização de recursos obtidos por meio de impostos, contribuições e taxas, de que o Estado

dispõe para intervir na economia. Essa intervenção pode se dar através das políticas monetária e fiscal, da construção do orçamento público ou mesmo através da gestão de empresas públicas – como estatais e bancos públicos (SALVADOR, 2012). Portador de uma ambiguidade intrínseca ele atua como pressuposto do financiamento para a acumulação de capital, e ao mesmo tempo constitui-se na base do financiamento da reprodução da força de trabalho, por meio dos gastos sociais e da crescente influência do salário indireto nas economias e no bem-estar social (OLIVEIRA, 1988). Nesse sentido, para Francisco de Oliveira (1988), a crise fiscal do *welfare state* nos anos 80 e a ascensão do que se chamaria de neoliberalismo, pode ser em grande medida caracterizada enquanto expressão da disputa acerca da destinação dos fundos públicos em todo o mundo, ainda que travestida de um discurso liberal de redução do Estado. Nessa perspectiva, o tempo de vida dos trabalhadores sob a forma de recursos previdenciários, que vem a integrar o fundo público no contexto dos sistemas de seguridade social, tem se transformado num precioso ativo em potencial, disputado, portanto, por fundos, bancos, seguradoras e gestoras independentes como fintechs<sup>9</sup>. Como parâmetro de comparação que permite ter uma dimensão das cifras que estão em jogo, em países como a Suíça, a Holanda e o Reino Unido, o montante dos recursos da previdência complementar já supera o valor total do PIB nacional. Nos EUA, esses montantes equivalem a 76% do PIB, e na China já chegam a 70%. No Brasil, atualmente, o total de recursos nas mãos das estruturas de previdência complementar equivale a 25% do PIB nacional, o que, para muitos investidores, demonstra que há uma enorme margem de crescimento (OCDE, 2018).

### **A disputa pelo fundo público na financeirização à brasileira**

Os direitos sociais no Brasil precederam e em muitos momentos descolaram-se dos direitos civis e políticos, tendo nascido das lutas dos trabalhadores contra um contexto político liberal e amplamente desregulado do final do século XIX e início do século XX. Conforme aponta a literatura, em termos gerais, a trajetória das estruturas de proteção social acompanhou o processo, em muitas etapas autoritário, que envolveu a construção e consolidação do Estado brasileiro ao longo do século XX (VIANNA, 1976; OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1986; GOMES, 2002, 2005; SILVA, 2008). De fato, grande parte dos avanços em termos de proteção social no Brasil se deram, de forma apenas aparentemente contraditória, em momentos de autoritarismo político - destacadamente durante a Era Vargas e no período da ditadura civil-militar que se

---

<sup>9</sup> Segundo a Associação Brasileira de Fintechs, o termo designa “empresa que use tecnologia intensiva para oferecer produtos na área financeira”. (Fonte: <https://www.abfintechs.com.br/>).

inicia em 1964 (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1986; AURELIANO e DRAIBE, 1989). Entretanto, uma importante vertente da bibliografia nos mostra que no seio das disputas com o histórico centralismo do Estado brasileiro, as lutas dos trabalhadores sempre estiveram pautando os momentos de avanço, ainda que “controlado”, das políticas sociais (GOMES, 2005)<sup>10</sup>. Com a redemocratização do país, nos anos 80, a concertação de forças políticas que se reúne em torno da Assembleia Nacional Constituinte, após duas décadas de silenciamento pela ditadura militar, vai desembocar na explícita consolidação de direitos fundamentais e dos direitos sociais dentro novo marco jurídico constitucional.

A Carta de 1988 estabelece um robusto sistema de proteção social onde a seguridade funciona como um tripé, abarcando a saúde, a assistência e a previdência social. A partir da orientação constitucional para a legislação complementar, pela primeira vez os trabalhadores rurais passaram a ter os mesmos direitos previdenciários que o trabalhador urbano; o programa Seguro Desemprego foi introduzido no país; os benefícios sociais passaram a ter um “piso” equivalente ao salário mínimo para evitar a corrosão de seus valores pela inflação; e foi inaugurada uma política assistencial dirigida para portadores de deficiência, idosos, ou pessoas em situação de vulnerabilidade social (de renda per capita igual ou inferior a ¼ de salário mínimo) - o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Toda uma engenharia orçamentária e administrativa é estabelecida, a partir de então, afim de atender os ambiciosos objetivos em termos de alcance e robustez dessas políticas. A Carta de 88 não apenas prevê a universalidade e integralidade da seguridade social no Brasil, mas também preocupa-se com sua viabilidade e sustentabilidade econômica ao estabelecer a previsão de múltiplas fontes de receita para sua estrutura como um todo (CARDOSO JR. e JACCOUD, 2005; FAGNANI, 2008).

Segundo a Constituição brasileira, as fontes de receita da seguridade social seriam as contribuições de empregados e empregadores ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Empresas (CSLL), o Programa de Integração Social (PIS) no caso dos trabalhadores do regime geral de aposentadorias, o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) no caso do funcionalismo público, e as receitas de concursos de prognósticos, além de uma série de impostos, objeto de legislação complementar que ficara a cargo dos legisladores infraconstitucionais, a incidirem sobre loterias, sobre as exportações do

---

<sup>10</sup> Nessa perspectiva, o trabalho de Angela de Castro Gomes, *A Invenção do Trabalhismo* (2005), é obra fundamental para a compreensão dessas disputas de um ponto de vista que problematiza a tese do populismo e da mera cooptação das lutas populares a partir da concessão de direitos por parte da elite política brasileira.

país, e mesmo sobre movimentações financeiras - como foi o caso da, hoje extinta, Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF). O fato é que a legislação constitucional, como não poderia deixar de ser, refletiu o ambiente político do final dos anos 80, em que o capital financeiro internacional pressionava por novos terrenos de acumulação, e a elite político-econômica brasileira se reorganizava em torno do pensamento (neo)liberal para o período democrático que então se iniciava. Sendo assim, a Constituição, ao mesmo tempo em que determinou expressamente que o orçamento público estivesse comprometido com as políticas que garantiriam os direitos sociais, igualmente determinou o cumprimento dos compromissos de pagamento da dívida pública, deixando uma orientação em grande medida imprecisa sobre este último. O Artigo 166, parágrafo 3º, II, b, da Constituição, determina que os gastos com dívida financeira pública estão excluídos da regra geral aplicada aos demais, o que significa dizer que, no caso desse tipo de gasto, não se faz necessário indicar ou definir a fonte dos recursos no momento da elaboração orçamentária da União. Essa brecha constitucional acabou por intensificar as disputas em torno dos objetivos prioritários do fundo público, que nas décadas seguintes viria a ser em sua maioria direcionado para o pagamento da chamada dívida pública<sup>11</sup>, (BRASIL, 2010; FATORELLI, 2013; GENTIL e MARINGONI, 2008).

Sendo o orçamento a parte mais visível do fundo público, é fundamental notar que ele não se limita a uma peça técnica ou a um instrumento de planejamento, mas se configura num instrumento de natureza eminentemente política, cujos objetivos refletem a correlação de forças sociais no país. É através do orçamento, considerando seu poder de controle e de direcionamento de gastos, que o governo opera a distribuição dos bens públicos do Estado, determinando as quotas de sacrifício e de contemplação de cada parcela da sociedade (SALVADOR, 2012). Esse cabo de guerra fica evidente quando se examinam os números do orçamento público no Brasil desde 1988, onde observa-se que os gastos sociais e as despesas financeiras do Estado brasileiro são as suas duas maiores parcelas, e têm preponderância absoluta sobre todas as demais áreas (GENTIL e MARINGONI, 2008). Embora resguardado constitucionalmente, com origem orçamentária e destinação de recursos previstos em lei, o

---

<sup>11</sup> Segundo o Ministério da Economia, “Dívida pública é a dívida contraída pelo governo com entidades financeiras ou pessoas da sociedade para financiar parte de seus gastos que não são cobertos com a arrecadação de impostos ou alcançar alguns objetivos de gestão econômica, tais como controlar o nível de atividade, o crédito e o consumo ou, ainda, captar dólares no exterior. A dívida pública se subdivide em dívida interna e dívida externa. Os principais credores do setor público são, normalmente, bancos públicos e privados que operam no País, investidores privados, instituições financeiras internacionais e governos de outros países” (disponível em <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/conceitos-sobre-orcamento>).



Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS) vai enfrentar, a partir dos anos 90, pressões externas de um ambiente político de hegemonia da lógica das desregulações neoliberais, que encontra, internamente, um processo de reorganização e reacomodação da elite liberal-conservadora no jogo político nacional. Nesse contexto, já em 1989, modifica-se o balanço de forças sociais no Brasil, e “a construção do discurso conservador, de que a Lei Maior colocava obstáculos intransponíveis à boa administração pública, [passa a] ocorre[r] simultaneamente à crescente financeirização da economia brasileira.” (GENTIL e MARINGONI, 2008, p. 46).

Ao mesmo tempo em que os direitos de seguridade social eram estendidos aos trabalhadores informais – maior parcela do mercado de trabalho brasileiro – e o sistema de saúde pública alcançava contornos universais, ganhava terreno o discurso de que a Constituição inviabilizara uma gestão responsável das contas públicas devido ao excesso de gastos sociais. E os legisladores nacionais não apenas deixaram de regulamentar determinadas fontes de receitas previstas pela Constituição, como iniciaram uma série de emendas constitucionais criando mecanismos que impulsionaram o fundo público no sentido da priorização dos gastos financeiros do Estado – como veremos adiante.

Investigando os traços históricos dessa inserção da economia brasileira no processo mundial de acumulação, Leda Paulani (2013) destaca que como consequência da crise das dívidas dos países latino-americanos dos anos 80 - em que o Brasil foi uma das economias que contraiu empréstimos de um capital financeiro ávido por solucionar sua crise de sobreacumulação da década de 70 – o país enfrentou duas décadas de estagnação econômica, com elevado nível de inflação. Visando reverter esse cenário catastrófico de descontrole econômico, a partir dos anos 90, a então submissão *passiva* do capitalismo nacional pela via do endividamento, passa a uma fase de ativa inserção subordinada à esfera da financeirização com a abertura do mercado brasileiro de títulos privados e públicos ao capital externo, a retirada dos controles financeiros sobre o fluxo internacional de capitais e uma expressiva elevação das taxas de juros. Nesse sentido, a estabilização monetária e o controle da inflação a partir da implementação do Plano Real, em 1994, funcionaram também como um estabilizador do cálculo rentista no país, que tranquilizava os credores do Estado, conformando o substrato ideal para os processos de valorização financeira que não pararam de se expandir.

A partir de 1999, por força dos acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Brasil comprometeu-se a produzir elevados superávits fiscais primários para o pagamento de juros da dívida pública. A viabilidade dessa política foi obtida, do lado das receitas, por meio do aumento da arrecadação de impostos, via modificações na legislação infraconstitucional, tributando fortemente a classe trabalhadora via tributos diretos e indiretos de caráter regressivo, que oneraram proporcionalmente mais a renda do mais pobres. Paralelamente, um conjunto de medidas foi tomado para

desonerar os mais ricos, como, por exemplo, a isenção de imposto de renda sobre lucros e dividendos distribuídos para sócios capitalistas. (SALVADOR, 2016, p. 121).

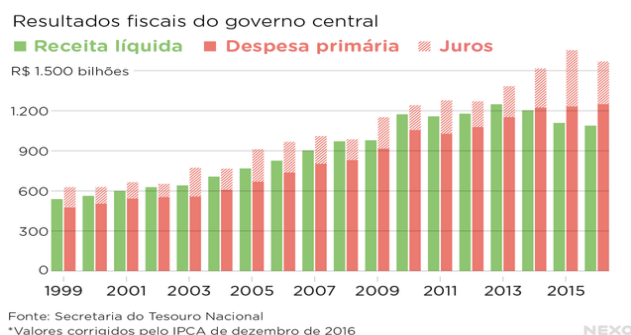
De fato, tal curso de condução macroeconômica assegurava o controle da inflação, prioridade número um da elite governante, a partir do endividamento público, promovendo, dessa forma, uma transferência de renda do setor real da economia para os detentores de capital financeiro. No entanto, para além disso, a bibliografia aponta, ainda, que dois instrumentos foram centrais para a garantir a apropriação do fundo público destinado constitucionalmente à seguridade social pelo capital portador de juros: a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Desvinculação de Receitas da União (DRU).

No âmbito das despesas com o orçamento público, a LRF afetou diretamente os dispêndios com proteção social ao estabelecer que o gasto social estivesse condicionado direta e proporcionalmente à receita pública, sem levar em consideração que grande parte dos dispêndios com políticas sociais retorna ao Estado sob a forma de impostos ou de redução desses mesmos gastos no caso de políticas sociais estruturais de combate às desigualdades. Em outras palavras, a LRF considera gasto e receita pública como variáveis independentes, tal qual numa economia doméstica, e não co-dependentes como o são numa economia nacional, onde a ampliação do gasto público tem o potencial de fortalecer a reprodução da força de trabalho e do mercado interno, retornando, então, ao Estado sob a forma de impostos e demais fontes de receita. Sob a justificativa retórica que dá nome à ela, a Lei de “Responsabilidade Fiscal” determinou um rígido controle que passou a limitar as despesas com pessoal, a dificultar a realização de investimentos públicos e a restringir a geração de novas despesas de custeio das políticas sociais, embora nenhum limite tenha sido estabelecido aos gastos com o pagamento de juros da dívida pública (GENTIL e MARINGONI, 2008; SALVADOR, 2016).

Por sua vez, no âmbito das fontes de receita, o mecanismo da DRU, criada a princípio como Fundo Social de Emergência (FSE), em 1994, autorizou o desvio, para outros fins, de 20% da arrecadação de impostos e contribuições federais destinados à seguridade social, permitindo ao governo administrar livremente essa parcela de recursos (FAGNANI, 2008). Embora tenha sido criado na gestão de Fernando Henrique Cardoso, o mecanismo da DRU permanece ativo enquanto instrumento da engenharia fiscal do Estado brasileiro durante todo o novo período democrático, tendo sido inclusive ampliado para 30% do orçamento da seguridade social em 2016.

As pesquisas sobre a realização do orçamento público demonstram que pelo menos 1/3 dele, desde então, esteve destinado ao pagamento de juros da dívida pública (FATORELLI,

2013; GENTIL, 2017). Embora os números oficiais do governo apresentem diferença com relação aos cálculos da Auditoria Cidadã da Dívida Pública, o gráfico abaixo demonstra que a receita líquida, de 1999 a 2013 foi sempre superior às despesas primárias, ou seja, superior às despesas totais do Estado, descontados os juros de pagamento da dívida pública.



**Gráfico 1:** Resultados fiscais do governo central. **Fonte:** Secretaria do Tesouro Nacional.

De fato, a dívida pública, em si, não seria um problema, não fosse o fato de que, no Brasil, o seu crescimento em relação ao PIB expressa um enorme direcionamento de recursos do fundo público para as mãos do poder privado, ou dos detentores de títulos do governo. Inúmeros estudos já demonstraram que a existência de dívida pública é um fato corriqueiro e legítimo nas economias modernas, e as principais economias do mundo apresentam expressivos déficits fiscais. A questão é que, no Brasil o principal motivo do crescimento da dívida pública não está no elevado gasto social, mas no impacto causado pela política de juros elevados que é parte fundamental da perspectiva neoclássica e neoliberal de interpretação da economia (BASTOS, 2016; SILVA, 2019). Até pelo menos 2015, a Previdência Social nunca havia sido o maior item do gasto público brasileiro, composto primordialmente pelas despesas financeiras. A título de exemplo, em 2015, o Brasil pagou 502 bilhões de reais em juros, ou seja, 66 bilhões de reais a mais do que os 436 bilhões pagos em benefícios previdenciários no mesmo ano (GENTIL, 2017). Essa distorção de cálculos e os desvios de finalidade dos recursos implicam diretamente na produção e disseminação do mito do déficit previdenciário - ou o famoso “rombo da previdência” anual - extensamente contestado e debatido pela literatura crítica. Diversos autores demonstram que, respeitadas as fontes orçamentárias previstas na lei, e considerando a seguridade social como um todo, a previdência não apenas não é deficitária, como inclusive apresenta sucessivos superávits (FATORELLI, 2013; BASTOS, 2016; GENTIL, 2017). Nesse sentido, a história das reformas do sistema de previdência social está diretamente vinculada à trajetória de inserção da economia nacional nas dinâmicas de financeirização do sistema capitalista mundial, a qual, na ausência de mercados financeiros

robustos no país, se dá fundamentalmente a partir da apropriação do fundo público como combustível da acumulação.

### **As reformas da previdência social de 1998 e 2003**

É no contexto político de pressão do rentismo e de disseminação do mito do déficit previdenciário que se insere a primeira reforma da previdência social, realizada em 1998, sob o governo de Fernando Henrique Cardoso. Por meio de emenda constitucional, substituiu-se a comprovação do “tempo de serviço” pelo “tempo de contribuição” dos trabalhadores no cálculo da aposentadoria geral pelo INSS; eliminou-se a aposentadoria proporcional; desvincularam-se, para os benefícios acima do piso, o benefício previdenciário e o salário mínimo; e rebaixou-se o teto nominal dos benefícios em geral (EC 20/1998).<sup>12</sup>, criado posteriormente (1999), e cujo cálculo resulta na diminuição de parcela expressiva do valor dos benefícios, incentivando a postergação da aposentadoria. Essa primeira reforma contribuiu para uma redução do montante de despesas gastos pela previdência social ao impor mais obstáculos à aposentadoria no escopo do regime geral. No entanto, restava ainda o RPPS, a parcela da previdência do funcionalismo público, como parte do “caixa” do SBPS que interessava às dinâmicas de capitalização. E, de fato, foi com surpresa e um enorme debate intraesquerda brasileira que os setores mais progressistas da sociedade, que venceram as eleições em 2002, viram então uma nova reforma ser apresentada pelo executivo federal ao Congresso, agora sob o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003.

O contexto nesse momento era de uma inflexão da esquerda em direção ao centro do espectro político, através de uma pactuação com setores do mercado de capitais, visando viabilizar a eleição de Lula (MARQUES E MENDES, 2004). E, de fato, sob o argumento de que era preciso diminuir as desigualdades entre o RGPS e o RPPS, atacando privilégios da alta cúpula do funcionalismo público, introduziu-se um teto de aposentadoria de R\$ 2400 reais ao funcionalismo público (considerando que acima deste valor fosse efetuado um corte de 30% sobre o excedente); estabeleceu-se a paridade entre ativos e inativos; e ainda foi aprovada uma alíquota de contribuição de 11% para os servidores aposentados (EC 41/2003). As expectativas da base eleitoral eram de que o novo governo atuaria no sentido da ampliação da cobertura do risco-velhice para o mercado informal e para os trabalhadores de baixa capacidade contributiva,

---

<sup>12</sup>O fator previdenciário é um índice utilizado para compor o cálculo do valor da aposentadoria do INSS. Ao calcular o benefício, a média salarial do trabalhador é multiplicada pelo fator correspondente à sua idade e tempo de contribuição no momento da aposentadoria. A tabela com o cálculo do fator previdenciário atualizado em 2019 pode ser acessada em <https://agora.folha.uol.com.br/grana/2019/04/veja-o-fator-previdenciario-da-aposentadoria-do-inss-em-2019.shtml> (último acesso, 06/10/2019).

com a garantia de um salário mínimo a todos os idosos urbanos. No entanto, esse tipo de movimento foi feito de maneira indireta, através do reforço das políticas sociais numa perspectiva setorial, enquanto a reforma previdenciária imediatamente gerou uma economia de R\$ 52 bilhões aos cofres públicos, e basicamente atuou no sentido de abrir caminho para o fortalecimento de estruturas fechadas de previdência complementar – os chamados fundos de pensão de origem pública (FAGNANI, 2006). De fato, oito dentre os dez maiores fundos de pensão brasileiros são patrocinados por atuais ou antigas instituições públicas federais ou estaduais, sendo os três maiores deles – Previ (Banco do Brasil), Petros (Petrobras) e Funcef (Caixa Econômica Federal) – detentores de um volume de ativos que correspondente a mais de 4% do PIB nacional (DE OLIVEIRA et al, 2017:28).

Pode-se dizer que a reforma previdenciária do regime do funcionalismo público em 2003 representava a primeira medida da gestão estatal intervencionista com relação ao capitalismo nacional, que marcaria o novo período, embora não viesse a conflitar com a manutenção do padrão da década anterior no que se refere ao alinhamento com relação às dinâmicas financeiras e ao capital rentista (BOSCHI E PINHO, 2018). Tratava-se de uma aposta de que seria possível tanto manter o compromisso com a geração de superávits primários para pagamento dos juros da dívida pública, quanto gerar poupança e desenvolvimento para o país através da financeirização da previdência pública. A proposta viabilizava que os sindicatos e as centrais de trabalhadores – instituições que formaram historicamente o PT, e conformavam a base de apoio do partido- gerissem seus próprios fundos de pensão, fechados, financiando, em contrapartida, o investimento em futuros programas sociais e de infraestrutura do país (MARQUES E MENDES, 2004). À época, críticos da medida assinalaram que “(...) os fundos de pensão atuais, dos trabalhadores das estatais, dias após a aprovação da reforma do primeiro turno, manifestaram sua preocupação com relação a esse propósito, exigindo garantias de rentabilidade para realizar os investimentos” (MARQUES E MENDES, 2004:11). Era, no mínimo, uma estratégia ousada a do governo federal. Impondo aos trabalhadores públicos uma parcela considerável de sacrifício, e sem tomar medidas fiscais e tributárias para impô-las igualmente aos capitalistas rentistas, a coalizão de centro-esquerda que chegara ao poder derrotando a então coalizão neoliberal calou as vozes dissonantes internas – o que gerou uma cisão no Partido dos Trabalhadores (PT) à época<sup>13</sup> - e apostou na capacidade do Estado de

---

<sup>13</sup> A cisão se deu durante a votação no Congresso em que os parlamentares que se abstiveram ou se opuseram ao governo foram penalizados pelo partido, episódio apontado como uma das principais motivações para a saída de alguns deles, que formariam, em seguida, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL).

domesticar o capitalismo liberal. O novo paradigma de incentivo à geração de poupança interna pela via da financeirização e de ênfase nos investimentos em infraestrutura e nos setores produtivos da economia, tinha como principais aliados sindicalistas e ex-sindicalistas, gestores dos maiores fundos de pensão do país. O sacrifício do funcionalismo público seria compensado pela geração de empregos do programa de crescimento e pelo aumento da renda geral dos trabalhadores.

E de fato, ao longo do período 2003-2014 mesmo enfrentando forte oposição interna e externa, o cenário internacional de valorização do preço das commodities no mercado mundial garantiu a manutenção do compromisso com o superávit primário nas contas públicas, ao mesmo tempo em que a coalizão pró-desenvolvimento conseguiu empreender uma condução política macroeconômica de traços heterodoxos. Embora usando políticas sociais focalizadas (como programas de transferência de renda e de construção de moradia popular), a confluência entre medidas como o controle da taxa de câmbio, o incentivo ao mercado de consumo via provisão de crédito por taxas de juros subsidiadas, o intensivo uso do BNDES para promoção da reindustrialização da economia, ao lado de uma reforma no setor elétrico e da preservação do mercado de trabalho e da renda dos trabalhadores via Política de Valorização Real do Salário Mínimo, especialmente no período entre 2006 e 2010 foi responsável pela manutenção de taxas expressivas de crescimento da economia nacional (em torno de 7%), bem como uma espécie de blindagem temporária contra os efeitos da crise financeira do capitalismo global em 2008 (BASTOS, 2017; BOITO, 2018; SINGER, 2018; BOSCHI e PINHO, 2018).

A estratégia de enfrentamento da questão social foi impulsionada pela melhor articulação entre as políticas econômica e social, ampliação dos empregos, valorização da renda do trabalho e complementariedade entre políticas focalizadas e universais, vistas como ações convergentes e não antagônicas. Esse é o maior legado e a real política social dos governos petistas. (FAGNANI, 2013)

Entretanto, a opção política pela conciliação de interesses entre a coalizão desenvolvimentista e o mercado financeiro cobraria seu preço, mais à frente, num contexto internacional de crise econômica mundial. Já no primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2014), mas principalmente após 2013, a queda nas taxas de crescimento da China, dada a lenta recuperação da economia mundial, afetaram diretamente as exportações de commodities, e num cenário de queda do PIB e aumento da inflação no país, o governo apoiou-se na coalizão desenvolvimentista buscando reacelerar o dinamismo industrial e retomar a competitividade do setor produtivo a partir da concessão de novas e expressivas desonerações fiscais aos capitalistas (GENTIL, 2017).

Denise Gentil (2017) realizou uma investigação detalhada acerca do crescimento da renúncia de impostos governamentais em favor das empresas privadas, desde 2004. E detectou que a partir de 2013, dada a conjuntura externa desfavorável e a desaceleração da economia nacional, a estratégia governamental de persistência na pactuação com as “comunidades epistêmicas de austeridade” foi acompanhada da queda da oferta de bens e serviços públicos como educação, saúde, saneamento básico e habitação popular, atingindo diretamente os efeitos distributivos finais da política social então em curso nos governos petistas. Em 2015, o montante das desonerações representou um valor maior do que a soma de tudo o que havia sido gasto no ano anterior em Saúde (R\$93 bilhões), Educação (R\$93,9 bilhões), Assistência Social (R\$71 bilhões), Transporte (R\$13,8 bilhões) e Ciência e Tecnologia (R\$6,1 bilhões) pelo governo federal.

As maiores desonerações ocorreram no IR retido na fonte, COFINS, IPI, PIS-PASEP, CSLL e Contribuições Previdenciárias, ou seja, principalmente nas fontes de recursos da Seguridade Social. A renúncia de receitas da Seguridade Social rompeu a barreira dos R\$100 bilhões a partir de 2014, alcançando R\$136,5 bilhões neste ano, e representaram R\$157,6 bilhões em 2015, 56% do total das desonerações ou 2,7% do PIB. (GENTIL, 2017, p.20-21).

Boschi e Pinho (2018) argumentam que o esgotamento do modelo de desenvolvimento baseado no capitalismo de estado se deu no contexto de uma crise de longo prazo, em que, tanto internamente quanto internacionalmente, o establishment neoliberal mostrou-se hostil, resiliente e persistente, sem responder às concessões e incentivos do governo federal. O cenário confluiu sobretudo para o surgimento de uma crise endógena a partir da realização da Operação Lava Jato, que evidenciou esquemas de corrupção envolvendo atores públicos (partidos políticos e burocracias estatais) e privados (como as construtoras OAS, Andrade Gutierrez, UTC, Camargo Corrêa, Mendes Júnior, Queiroz Galvão, Engevix, IESA, Galvão Engenharia e Odebrecht – principais parceiros do governo federal no esforço de construção de infraestrutura nacional do período).

No primeiro ano do segundo mandato do governo de Dilma Rousseff, ainda seria aprovada uma terceira mudança nas regras da aposentadoria no país. Considerando o argumento demográfico de aumento da expectativa de vida (ou envelhecimento da população brasileira) e de queda nas taxas de natalidade apontados pelo IBGE, a lei originada de medida provisória elaborada pelo governo, estabeleceu até 2018, a aposentadoria no RGPS pela regra conhecida como 85/95. Esse cálculo passou a permitir ao trabalhador aposentar-se sem a redução aplicada pelo fator previdenciário sobre o salário, embora considerando o ritmo de crescimento da



expectativa de vida da população brasileira.<sup>14</sup> Num contexto de franca recessão econômica, portanto, a mudança das regras previdenciárias, as desonerações e incentivos fiscais e a elevação das taxas de juros da economia sinalizaram que a presidenta sucumbira às pressões do capital privado (especialmente do setor financeiro), delimitando o fim de mais um ciclo do capitalismo nacional coordenado pelo Estado e o renascimento da perspectiva liberal de ênfase em medidas de ajuste fiscal.

### **Golpe, inflexão ultraliberal e a nova reforma da previdência social**

Em 2016, com o questionável processo de impeachment de Dilma Rousseff e a ascensão ao poder do então vice-presidente Michel Temer (PMDB), uma proposta de ampla reforma no sentido da capitalização da previdência social brasileira transformou-se na principal pauta da agenda política nacional. O foco do argumento em defesa das mudanças previdenciárias estava, mais uma vez, no elevado custo que o gasto social representaria para o orçamento público e no envelhecimento populacional projetado para 2040, que, segundo o argumento do governo, inviabilizaria definitivamente o sistema intergeracional de repartição. Entretanto, esse argumento ignora que no caso do financiamento do sistema previdenciário, as variáveis demográficas são “filtradas”, ou seja, sua relevância pode tanto ser reforçada quanto amenizada, por características do mercado de trabalho que são também variáveis econômicas e sociais, tais como nível de desemprego, nível de formalização da economia e nível de remuneração do trabalho. Considerando que, em 2016, aproximadamente metade da população ocupada no país situava-se no mercado informal de trabalho, o maior peso da previdência social sobre os trabalhadores ativos em relação à população dependente (idosos e crianças) pode ser compensado, por exemplo, pela evolução da formalização e do nível de salários em comparação à evolução do valor dos benefícios pagos. Os dados projetados dão conta de que apenas o trabalho assalariado sem carteira assinada implicou, em 2015, num desfalque de mais de R\$ 47 bilhões para a Previdência (DIEESE/ANFIP, 2017: 44). Em outras palavras, em contextos de crescimento da renda do trabalho a piora da relação entre contribuintes e beneficiários pode ser aliviada. Nesse sentido, ANFIP e DIEESE (2017) são instituições que recorrentemente realizam análises e pesquisas que demonstram o principal problema da Previdência Social no Brasil não

---

<sup>14</sup> Segundo a nova regra, a mulher que tiver, no mínimo, 30 anos de contribuição para a Previdência Social, poderá se aposentar sem o fator previdenciário se a soma da contribuição e da idade atingir 85. No caso do homem, os 35 anos de contribuição somados à idade devem atingir 95, no mínimo. A regra passou a exigir 86/96 em 2019 e em 2020; 87/97 em 2021 e em 2022; 88/98 em 2023 e em 2024; 89/99 em 2025 e em 2026; e 90/100 de 2027 em diante (Agência Senado).

está na demografia em si, mas na ausência de um projeto econômico que seja compatível com os desafios impostos pelo desenvolvimento do país e da população brasileira.

De fato, o desenho dessa primeira proposta de emenda constitucional que previa o estabelecimento de uma idade mínima única para homens e mulheres e a desvinculação do BPC com relação ao salário mínimo provocou imediata reação popular e de setores organizados da sociedade civil, de maneira que os protestos contra a reforma foram parte significativa dos esforços da oposição com relação aos rumos tomados pela política nacional. Em vias de ser encerrada a votação no Congresso para futura promulgação pelo executivo nacional em 2019, embora com algumas diferenças com relação ao projeto original de 2016, a reforma ainda expressa a ampla captura do Estado brasileiro e do fundo público pelo setor financeiro nacional, retomando os vínculos e o padrão de relacionamento dos anos 90 com relação ao capital financeiro internacional. Analistas apontam que seus desdobramentos sobre os trabalhadores urbanos e rurais poderão ser resumidos em três grandes efeitos: os trabalhadores brasileiros (i) não viverão o suficiente para se aposentar, dada a grande heterogeneidade da expectativa de vida nas diferentes regiões do país - e mesmo dentro das grandes metrópoles; (ii) vão receber benefícios por menos tempo de vida dado o retardo na aposentadoria; ou, (iii) simplesmente, vão deixar de contribuir para o sistema previdenciário público e direcionar esses recursos para o sistema privado (DIEESE/ANFIP, 2017).

De fato, os recursos públicos destinados à previdência social são responsáveis pela reprodução de longo prazo de grande parte da força de trabalho do país. Em 2015, o RGPS mantinha 28,3 milhões de benefícios diretos, impactando a renda familiar de 70,7 milhões de pessoas, num total de 99 milhões de beneficiados diretos e indiretos – quase a metade da população nacional. Ou seja, uma considerável parcela da renda das famílias brasileiras advém da seguridade social (DIEESE/ANFIP, 2017; GENTIL, 2017). Dentro desse escopo, ela é também um dos principais mecanismos de combate à pobreza e às desigualdades regionais do país, especialmente por meio da previdência rural e do BPC. A previdência rural hoje responde por 32% da renda per capita do universo dos domicílios rurais no país, o que significa dizer que quase 1/3 da capacidade de consumo dessa população vem de recursos previdenciários. Além de ter efeito decisivo na economia de cidades com menos de 50 mil habitantes, que representam 88% do total de municípios do país. Sendo assim, ao fomentar a agricultura familiar e ser o motor da economia local da maior parte das pequenas cidades, a previdência rural é a principal fonte de transferência de recursos da União para 70% dos municípios brasileiros (DIEESE/ANFIP, 2017).

No que se refere ao BPC, pesquisa realizada entre os beneficiários demonstrou que o benefício representa 79% do orçamento de suas famílias, e em 47% delas ele é a única renda da família (JACCOUD et al, 2017). Dessa forma, qualquer mudança nas regras que influenciem na redução do valor do benefício, atrelado ao salário mínimo - que na atual conjuntura já vem se desvalorizando pelo fim da política de elevação real - ameaça devolver essa população à miséria.

Ao elevar a idade mínima, acabar com a aposentadoria por tempo de contribuição, unificar os regimes geral e dos servidores públicos e desconsiderar as especificidades das condições de vida dos trabalhadores nas diferentes regiões do país, a reforma desconsidera as diferenças de condições socioeconômicas entre campo e cidade, entre homens e mulheres (que muitas vezes tem jornada dupla), e fortalece a heterogeneidade regional do ponto de vista da elevação da pobreza e do aumento das desigualdades socioeconômicas entre regiões do Brasil. Atuando apenas da perspectiva da redução dos gastos públicos, em consonância com as orientações de estudos encomendados pelo governo ao Banco Mundial (2017a, 2017b), a reforma da previdência é considerada de maneira isolada, ignorando-se a possibilidade de uma reforma tributária que atue no sentido da ampliação das receitas da União, diminua a regressividade da carga tributária brasileira e onere a renda e o patrimônio dos mais ricos, como alternativa de recomposição das receitas do fundo público.

## **Conclusão**

O presente artigo procurou demonstrar de que maneira as reestruturações regulatórias sobre a previdência social brasileira se relacionam com as dinâmicas de dominância das finanças no capitalismo atual, para o qual a previdência - ou o tempo de vida dos trabalhadores sob a forma de recursos previdenciários - pode se transformar em mercadoria, engrossando o montante em operações nas mãos de fundos institucionais e outros atores financeiros. Orientados pela lógica dos ganhos financeiros, fundos de pensão abertos ou fechados têm crescido em importância no cenário mundial e são uma categoria de ente capitalista especialmente favorecida pelo desmonte dos sistemas de seguridade social e de privatização das estruturas previdenciárias pela via das reformas neoliberalizantes. Estas podem ser definidas como estratégicas para a expansão da fronteira da acumulação capitalista financeira por sobre os recursos de mecanismos de natureza distributiva de determinadas economias nacionais.

No caso brasileiro, procurou-se demonstrar de que maneira e por quais mecanismos tem sido operada uma fragilização das estruturas de seguridade social construídas a partir da Constituição de 1988, tendo como pano de fundo a disputa pelo fundo público brasileiro, que seria a fonte por excelência de recursos e a marca da financeirização no país. Em termos teóricos, viu-se que, embora o capitalismo atual seja marcado pela hipertrofia das finanças e uma racionalidade que joga com as expectativas de rendimentos dos diferentes atores, tal dinâmica ainda é sustentada, de um lado a outro do espectro, pelo o trabalho como fonte de geração de riqueza, e o fundo público como instrumento do Estado. Este, por sua vez, está em constante disputa por forças sociais com intuito de, por um lado, reforçar a acumulação financeira, e por outro, manter as estruturas de reprodução da população e da vida cotidiana— o que no presente estágio do capitalismo requer, necessariamente, amenizar os efeitos da chamada acumulação por dispossessão, ou por espoliação.

Pela própria dinâmica política e social historicamente estabelecida, o fundo público no Brasil tem sido a principal fonte de manutenção de ganhos dos setores financeiros, através dos desvios orçamentários com relação às finalidades estabelecidas constitucionalmente e das renúncias de receitas públicas. Nesse sentido, a partir de dinâmicas governamentais mais ou menos submissas à lógica do rentismo nacional e internacional, viu-se de que maneira as reformas previdenciárias de 1998, 2003 e 2015 se relacionaram com as dinâmicas capitalistas do centro do sistema, e que, mesmo quando conformou-se um arranjo estratégico governamental em torno da geração de poupança interna a partir da previdência, e do uso do gasto social para a impulsão do crescimento e promoção do desenvolvimento nacional, a hegemonia dos interesses rentistas não foi ameaçada. Ao contrário, com o desenrolar e as consequências da crise sistêmica de 2008, os interesses dessa elite financeira passam a predominar não apenas ao redor do mundo, mas também no Brasil, marcando o fim da tentativa dessa tentativa de conciliação e uma inflexão ultraliberal com relação à condução das políticas sociais no país.

### **Referências bibliográficas**

AURELIANO, Liana María; DRAIBE, Sônia Miriam. A especificidade do Welfare State brasileiro. En: Reflexões sobre a natureza do bem-estar-LC/BRS/L. 9-1989-p. 86-178, 1989.

BANCO MUNDIAL, Summary Note on Pension Reform in Brazil: Why is it Needed and What Will be its Impact? April 13, 2017a.

\_\_\_\_\_, Um Ajuste Justo - Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil, disponível em <http://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report>, Novembro 21, 2017b.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Crescimento da dívida pública e política monetária no Brasil (1991-2014). **Texto para Discussão**, n. 273, 2016.

Boito Jr., A. (2018). Reforma e crise política no Brasil: Os conflitos de classe nos governos do PT. Campinas, SP: Editora Unicamp/Editora Unesp

BOSCHI, Renato Raul; PINHO, Carlos Eduardo Santos. Crisis and austerity: the recent trajectory of capitalist development in Brazil. **Contemporary Politics**, 2018.

CARCANHOLO, Marcelo et al. Crise Financeira Internacional-natureza e impacto. **Ilegitimidade da Dívida Pública: quem deve a quem**, p. 197-234, 2008.

CARDOSO JR, José Celso; JACCOUD, Luciana. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília: IPEA, p. 181-260, 2005

CHESNAIS, F. A Mundialização do Capital. São Paulo: Xamã, 1996.

CHESNAIS, François. “A proeminência da finança no seio do capital em geral, o capital fictício e o movimento contemporâneo de mundialização do capital”. In Chesnais, François et alii. A Finança Capitalista. São Paulo: Alameda: pp.95-182, 2010.

CORAZZA, Gentil. O todo e as partes: uma introdução ao método da economia política. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 26, n. 4, p. 35-50, 1996.

CHRISTOPHERS, Brett. The limits to financialization. **Dialogues in human geography**, v. 5, n. 2, p. 183-200, 2015.

DE OLIVEIRA, Giuliano Contento; CIOFFI, Felipe; DE CONTI, Bruno. Os Fundos de pensão e o financiamento de longo prazo no Brasil: possibilidades e limites. **Pesquisa & Debate. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política.**, v. 28, n. 1 (51), 2017.

DIEESE/ANFIP. Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira - Brasília: DIEESE/ ANFIP; 2017 48p. (Documento síntese)

DO BRASIL, Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 2010.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. Uma perspectiva transatlântica da política de privatização latino-americana. **A Reforma da Previdência Social na América Latina. Editora FGV. Rio de Janeiro**, 2003.

FAGNANI, Eduardo. Direitos sociais no fio da navalha. ANFIP (ed.), v. 20, p. 23-44, 2008.

\_\_\_\_\_. “Campo de Debate do PT: Qual foi a principal política social de Lula?”, Artigo GGN, 2013, disponível em <https://jornalggn.com.br/embates/campo-de-debate-do-pt-politica-social-pobreza-e-desigualdade/>, último acesso em 15 de outubro de 2019.

FATORELLI, Maria Lúcia. Auditoria cidadã da dívida pública: experiências e métodos. Brasília (DF): Inove, 2013.

FENAPREVI, Federação Nacional de Previdência Privada e Vida, <http://fenaprevi.org.br/estatisticas.html>

FRASER, Nancy. The end of progressive neoliberalism. **Dissent**, v. 2, n. 1, p. 2017, 2017.

GENTIL, Denise Lobato. Ajuste fiscal, privatização e desmantelamento da proteção social no Brasil: a opção conservadora do governo Dilma Rousseff (2011-2015). *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, n. 46, 2017.

\_\_\_\_\_; MARINGONI, Gilberto. A Constituição de 1988 e a Seguridade Social: uma disputa em meio à financeirização do Estado. *Vinte Anos da Constituição Cidadã*, p. 45, 2008.

GOMES, Ângela de Castro. *Cidadania e Direitos do Trabalho*. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

\_\_\_\_\_. *A invenção do trabalhismo*. 3ª. Edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

GUTTMANN, Robert. Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças. **Novos estudos CEBRAP**, n. 82, p. 11-33, 2008.

HARVEY, David. O “novo” imperialismo: acumulação por espoliação. **Socialist register**, v. 40, n. 1, p. 95-126, 2004.

HUSSON, Michel. “Finança, hiperconcorrência e reprodução do capital”. In Chesnais, François et alii. *A Finança Capitalista*. São Paulo: Alameda, 2010.

JACCOUD, Luciana de Barros; MESQUITA, Ana Cleusa Serra; PAIVA, Andrea Barreto de. O BPC: dos avanços na seguridade aos riscos da reforma da previdência. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, p. 3499-3504, 2017.

KLIASS, Paulo. As múltiplas faces da financeirização. In SABADINI, Mauricio et al. *O mundo financeirizado*. *Jornal dos Economistas*, p. 6-8, 2017.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. O governo Lula e a contra-reforma previdenciária. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, n. 3, p. 3-15, 2004.

NETTO, José Paulo. *Introdução ao estudo do método de Marx*. São Paulo: Expressão Popular, v. 2012, 2011.

OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. **Novos estudos CEBRAP**, v. 22, p. 8-22, 1988.

OLIVEIRA, Jaime A.; TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. previdência social: 60 anos de história da previdência no Brasil. In: *Previdência social: 60 anos de história da previdência no Brasil*. 1986.

PAULANI, Leda Maria et al. Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo. **Revista de Economia Política**, v. 36, n. 3, p. 144, 2016.

PECK, Jamie; TICKELL, Adam. Neoliberalizing space. **Antipode**, v. 34, n. 3, p. 380-404, 2002.

PRADO, Eleutério F. S. A Desmedida do Valor. São Paulo: Xamã, (2005)

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. Cortez Editora, 2010.

SALVADOR, Evilasio. Financiamento tributário da política social no pós-real. In: In: SALVADOR, Evilasio. et al. (Orgs). Financeirização, fundo público e política social. São Paulo: Cortez, p. 123-152, 2012.

SALVADOR, E. Ajuste fiscal e a captura do fundo público pelo capital portador de juros. In: RAMOS, Gustavo Teixeira... [et al.] (Orgs.). A classe trabalhadora e a resistência ao golpe de 2016. Bauru: Canal 6, 2016.

SILVA, Lígia Osorio Silva. Terras Devolutas e Latifúndio. Campinas: Editora da Unicamp, 2008

SILVA, Mauri Antônio da. Análise crítica da proposta de reforma da previdência social no Brasil entre os anos 2016 e 2018. *Serviço Social & Sociedade*, n. 135, p. 213-230, 2019.

Singer, A. (2018). O lulismo em crise: Um quebra-cabeça do período Dilma (2011–2016). São Paulo, SP: Companhia das Letras

SMITH, Adam. A Riqueza das Nações, volume I. Nova Cultural, p. 17-54, 1988.

VIANNA, Luiz Werneck. Liberalismo e sindicalismo no Brasil. Paz e Terra, 1976.



# CAPÍTULO 2

## WORKFARE À BRASILEIRA? AS ESCALAS DA NEOLIBERALIZAÇÃO NO CAPITALISMO PERIFÉRICO

Richard Lins, IPPUR/UFRJ

### Introdução

Generalizar é um momento ideal da reflexão sobre o real. O real, na sua aparência, é múltiplo, diferenciado e variado. A generalização acerca das estruturas sobre o real pode ou não ser espaço-temporalizada em diferenciações. O capital, que parece ser o nível de prioridade ontológica da estruturação global de nossa sociedade, não manifesta suas tendências de forma indiferenciada. Antes, o desenvolvimento de suas categorias socializantes se dá de forma desigual e combinada, a depender dos choques que as tendências mais gerais do capital estabelece com outras estruturas (desenhos institucionais, padrões de reprodução econômica, modos de regulação particulares, tradições de organizações populares e sindicais, aspectos culturais diversos etc.), que podem ou não contra-arrestar as tendências generalizantes. Esses choques de estruturas gerais, particulares e singulares constitui uma conjuntura; uma efetivação fenomênica de diversas co-determinações entre estruturais sociais, agentes e seus modos particulares de ação escalar.

Estrutura sem agência é regra. Agência sem estrutura é acaso. A articulação co-determinante dos dois estabelece tendências (socialmente necessárias) que podem ou não ser efetivadas, e que, quando concretizadas, reestabelecem o real e a lógica sobre ele. Assim, o mundo social, que nem sempre foi, porém hoje é, totalizado, é também estratificado e diferenciado.

Nesse processo de compreensão sobre nosso mosaico geopolítico e geoeconômico, particularmente sobre o recorte temporal dos processos de neoliberalização dos Estados, categorias de análise como *Regime Shumpeteriano de Workfare Pós-Nacional* aparecem como interessantes candidatos a refletir de forma mais fidedigna possível o real. Nesse sentido, esse escrito busca apontar como as co-determinações entre as diversas estruturas e agentes na materialização da conjuntura brasileira, impossibilitam a generalização de tal categoria. A particularização espaço-temporal da reprodução social brasileira configura outras categorias, formas de ser, que são resultados de co-determinações outras. Por conseguinte, com vias de



compreender as estruturas do Sul global desde o Sul global, configura-se aqui um debate acerca das particularidades das estruturas do Norte, e das estruturas outras, diferentes, porém combinadas com e nas, do Sul global.

### **Estados, escalas e reprodução social**

Os debates espaciais, que têm tomado parte das ciências sociais, agregaram uma série de “quesitos” às análises das formas de reprodução social. As “estruturas” que explicavam a reprodução social em níveis diversos – das abstrações da lógica do capital, da linguística, racionalidades etc. às concretudes das formações institucionais, infraestruturais, jurisdicionais etc. – complexificam-se através de suas articulações escalares. Da escala global, às regionais, nacionais e locais, uma série de dispositivos (econômicos, políticos, ideológicos, institucionais, culturais, dentre outros) acumulados histórica e espacialmente determinam, de forma multicausal, as diversas relações entre os agentes e as escalas onde atuam.

A compreensão lógica das articulações entre estruturas e conjunturas nas dinâmicas sociais em suas diferentes escalas têm sido debate dos estudos da geografia econômica. Desde Marx (2013 [1867], cap. 24; 2014 [1885]; cap. 15; 2017 [1894], cap. 4 e 14) a compreensão da tendência do capital em expandir-se internamente (aumentando a velocidade de rotação, o grau de exploração, o incremento e/ou barateamento de capital constante) e externamente (com a diminuição do custo de reprodução do trabalho via troca desigual junto daquilo que posteriormente seria nomeado de imperialismo, e/ou demercantilização de novos setores) aparecem como solução para as contradições internas entre a expansão do valor e negação de sua fonte. Harvey (2005 [1981]; 2013 [1982], cap. 12), compreendendo esse processo enrustido dentro de uma dinâmica de circulação e fixação, dado a necessidade constante de valorização, por um lado, e investimento em suportes fixos à produção para o aumento exponencial do valor, por outro, colocou as importantes perguntas acerca de o porquê, como e quais as consequências da fixação do capital ao espaço. Assim, uma relação contraditória pôde ser mapeada: em nível global, na “economia-mundo”, o capital estrutura e é estruturado por uma *coerência imposta* (BRAUDEL, 2009 [1986]), que em seu processo histórico de desenvolvimento construiu uma “rede” de relações entre países centrais e periféricos dentro de uma divisão internacional do trabalho; nas escalas regionais e nacionais, por sua vez, uma série de *coerências estruturadas* (HARVEY, 2005 [1981]) se constituíram espaço-temporalizando padrões particulares de reprodução social e do capital. Essa relação entre uma imposição global nas formas de inserção nas cadeias globais de valor e das materializações institucionais (reconhecidas) de gestão do território com seus padrões de reprodução do capital (setores e frações de classe, infraestruturas,

padrões monetários e de crédito etc.) e do trabalho (organização sindical, nível de bem-estar, custo de reprodução) acaba por gerar uma espécie de mosaico de relações interacionais. As dinâmicas entre as hierarquias de poder e interesses dos agentes e fluxos mundiais do capital com as políticas regionais e nacionais de desenvolvimentos, reformas, entreguismo, revoluções etc. podem reproduzir ou alterar os cenários de articulação entre as escalas, obviamente, sempre com temporalidades distintas. Para Harvey (2005 [1981]; 2013 [1989]), a fixação do capital ao território através de adventos que possam auxiliar na solução de suas contrações temporais (infraestruturas de produção e circulação que aumentem a velocidade e a área de rotação) acaba criando compromissos (econômicos e políticos) de certas frações de capital com o espaço. Com o desenvolvimento quase ilimitado da capacidade de circulação do capital (e junto dele, informações e pessoas) um paradoxo se instala: “quanto menos importantes as barreiras espaciais, tanto maior a sensibilidade do capital às variações do lugar dentro do espaço e tanto maior o incentivo para que os lugares se diferenciem de maneiras atrativas ao capital” (HARVEY, 2013 [1989], p. 267). Neste aspecto, dada a limitação de espaços, as soluções expansivas do capital vêm, constantemente, sendo subjugadas pelas necessidades temporais do mesmo. A destruição criativa das coerências estruturadas para adequação destas às imposições das transformações dos circuitos globais nas cadeiras de valor aparece como solução às crises de acumulação da restrição espacial, naquilo que Harvey (2013 [1989]; 2004) nomeou de “aceleração espaço-tempo” ou “(re)expansão interna” do capital.

O imperialismo, dentre suas diversas fases, viu no desenrolar do século XX (especialmente nos conhecidos “trinta gloriosos”), um momento de certa estabilidade dos circuitos de acumulação e padrões de atuação política circunscritos aos Estados Nacionais, principalmente nos países do Atlântico Norte. Os padrões de intervenção, na efetivação de uma demanda efetiva nas escalas nacionais, acompanhavam políticas anticíclicas baseadas num regime de acumulação fordista, numa espécie de espiral virtuosa de crescimento que articulava produção e consumo de massas. Seguindo aqui a categorização de Jessop (2008, p. 71-74; 85-88), esses padrões de atuação estatal na reprodução social poderiam ser caracterizados como Estados Nacionais de Bem-Estar Keynesianos (ENBK). *Estados*, devido ao padrão de intervenção central das instituições estatais na busca de impulsionar e/ou corrigir as ações do mercado, gerando uma “economia mista” Estado-mercado; *Nacional*, devido à atuação protagonista dos circuitos econômicos, instituições políticas e padrões de intervenção presentes nessa escala, com forte correspondência nas escalas conjuntivas, ficando as relações internacionais restritas à resolução de fluxos cambiais no comércio internacional; *de Bem-*

*Estar*, devido ao papel ativo do Estado nas negociações coletivas de corte corporativo (principalmente enquanto mediador nas disputas entre capital e trabalho), buscando generalizar o consumo de massa, seja via inclusão no mercado através de padrões de democratização do crédito e/ou assumindo parte dos custos de reprodução cotidiana do trabalho; *Keynesiano*, devido às diversas políticas de demanda efetiva, com investimento estratégico, controle da taxa de juros, impulsionando o lado da demanda e garantindo condições favoráveis ao pleno emprego. Essa coerência estruturada nos circuitos e padrões de políticas articuladas na escala nacional (ou outras que favoreciam circuitos de acumulação de produção e consumo em escala, como é o caso da União Europeia), se sustentavam através de uma complexa relação. Dentre os fatores podem ser listados i) forte divisão técnica e social do trabalho; ii) regime de acumulação com forte integração macroeconômica e tendência à elevação da produção conjuntamente ao consumo; iii) coerência entre regulação e acumulação dentro das instituições monetárias, pressões salariais, tipos de atuação empresarial, relações externas e padrão de gastos estratégicos do Estado (*Ibidem*; BOYER, 1990). De forma geral, esse é o contexto que circundava as chamadas políticas de *Welfare*, gerando a manutenção das condições dignas de reprodução do trabalho e universalização da cidadania, com padrões coerentes de reprodução do capital, através da atuação forte do Estado ou de alianças regionais entre Estados para mediar os interesses contraditórios sob seus territórios dentro de um jogo de “ganha-ganha” na espiral de crescimento.

A crise desse padrão de regulação e acumulação tem construção num processo multifatorial e, de certo modo, de forte relação com seu suporte escalar de reprodução. De forma geral, a crise do padrão de acumulação fordista se desprende da sua dependência da forma salário para manter sua espiral nacional de crescimento. Atingido o limite da demanda enquanto resolução da queda da taxa de lucro, as empresas buscaram soluções através de trocas desiguais, extravasando a escala nacional ou os acordos regionais. Esse processo acirrou o nível da competição global, convertendo a função do salário de demanda para custo de produção, além de levar à sobreposição estrutural da taxa de juros sobre a de lucro dentro dos circuitos internacionais das finanças. A reestruturação produtiva do capital na busca de regiões com custos relativos de inversão (mão de obra, infraestrutura, liberdade fiscal, dentre outros fatores) mais competitivas foi o resultado desse processo, e concitou numa crise fiscal dos Estados que sustentavam políticas de *Welfare* (CHESNAIS, 2002; HARVEY, 2004, cap. 1; JESSOP, 2008, p. 97-115; LIPIETZ, 1987, p. 29-47; O'CONNOR, 2002 [1973]). Vale salientar, esse padrão de reprodução ainda não foi substituído por um novo que se sustente de forma hegemônica. A crise

e a inconstância do período atual têm suas bases, em grande parte, devido a disputas, experimentações e adaptações dentre diversos setores econômicos, contextos políticos e frações de classe por erigir um novo regime, que variam em padrões de regulação, acumulação, atuação escalar, bem como, em suas nomeações<sup>15</sup> (JESSOP, 2008).

Apesar de ser difícil definir um regime e coerência únicos que tenham substituído o regime fordista e o ENBK, é possível apontar quais seriam as características gerais das transformações que vêm se conformando dentro do que foi designado de “neoliberalização”. Como supracitado, as reestruturações resolutivas das crises do capital tendem à expansão (espacial, temporal e/ou internas) das lógicas de acumulação. De certa forma, pode-se colocar que, nesse sentido, é uma tendência geral do capital incrementar as diversas esferas da vida dentro da forma mercadoria. De maneira que a neoliberalização se caracteriza como “tendências de mudança regulatória que [...] prioriza[m] respostas baseadas no mercado, orientadas para o mercado ou disciplinadas pelo mercado” (BRENNER, PECK e THEODORE, 2012, p. 16). Dado que o desenvolvimento do capital é sempre desigual, a depender das conjunturas (tanto locais como temporais), uma escala ou outra acaba assumindo, na aparência, protagonismo nos processos de transformação social. Nesse sentido, essas tendências de mercantilização se manifestam de forma variegada<sup>16</sup>, dadas as diferentes construções institucionais, padrões de pactos sociais de frações de classe nos territórios, circuitos de acumulação diferenciados, integração nas cadeias de valor etc. que levam as re-regulações<sup>17</sup> mercantilizantes a assumir diferentes desenhos em diferentes conjunturas de experimentação. Esses movimentos desiguais têm se articulado em suas generalidades dentro de dois movimentos condicionantes e adaptativos (PECK, 2010): i) um momento de *Roll-Back*, de ataque e desmonte das instituições existentes, contrarreformando contextos específicos através da destruição de seus centros de administração e articulando uma espécie de disciplinamento de sujeitos coletivos; ii) um momento de *Roll-Out*, de marcha das estruturas de mercado, estruturando re-regulações que

---

<sup>15</sup> Apenas para listar alguns dos mais discutidos: “pós-fordismo” (LIPIETZ, 1987), “toyotismo” (ANTUNES, 2009), “regime de acumulação financeirizado” (CHESNAIS, 2002), e outros citados por Jessop (2008, p. 119) como “sonysmo, gatesismo e wintelismo”.

<sup>16</sup> O termo “variegação” utilizado por Brenner, Peck e Theodore (2010) e Peck e Theodore (2007), foi emprestado da botânica, onde se refere a características distintas em plantas da mesma espécie. Nesse sentido, os autores utilizam o termo de modo a acentuar o caráter *desigual e combinado* dos processos de neoliberalização.

<sup>17</sup> As regulações nunca deixam um vácuo, elas apenas são substituídas por novas regulações que liberam ou não certos movimentos econômicos e/ou políticos. Nesse sentido, o termo “desregulação” parece equivocado e o termo “re-regulação” uma melhor opção para exprimir o movimento dos processos (BRENNER, PECK e THEODORE, 2012).

conformem os diversos espaços (institucionais, econômicos e políticos) à lógica mercantil, integrando os espaços desmantelados ou criando espaços institucionais que impulsionem os mercados. Esses movimentos são concomitantes em diferentes escalas, e se articulam de forma adaptativa a diferentes paisagens institucionais.

Algumas consequências institucionais desses processos vêm sendo apontadas pelos debatedores. Do lado econômico, há uma espécie de “ocamento” das estruturas do Estado, de modo que os dispositivos anticíclicos de investimento interno têm perdido força, se autonomizado em relação aos centros de planejamento, ou ainda, passaram apenas a ser um suporte regulatório de interesses privados (quase sempre ligados a formas usurárias e especulativas de acumulação) (HARVEY, 2004, 2008; FERNÁNDEZ, 2016). Ou seja, mais do que um “Estado mínimo” há um “Estado oco”: as instituições continuam existentes, mas seus padrões de operação e as re-regulações designam-se aos desejos do mercado. No sentido político, principalmente dentro das políticas sociais, emerge um *Workfare*, que pode ser denominado como:

[...] uma tendência político-econômica, que está associada a uma variedade de representações discursivas, estratégias de reestruturação e formas institucionais [...] é um termo controverso e altamente elástico, referindo-se tanto aos programas individuais de bem-estar em trabalho quanto a um sentido mais genérico para os regimes de bem-estar orientados para o trabalho. [...] *Workfare* não é sobre de criar empregos para pessoas que não os possuem; trata-se de criar trabalhadores para empregos que ninguém quer (PECK, 2001, p. 6-11. Tradução livre)<sup>18</sup>.

Nesse modelo, o Estado deixa de assumir parte do custo de reprodução da força de trabalho, com o discurso da necessidade de redução fiscal como forma de atração de capitais e geração de empregos. Com o desmonte dos direitos coletivos, a lógica do mercado passa a englobar quase todas as esferas da vida, de modo que a individualização de problemas sociais (pobreza, aposentadorias, serviços básicos etc.) passam a ser encarados como responsabilidade dos indivíduos, e a vida dos sujeitos regulada em termos de gestão empresarial. Por conseguinte, o *Workfare* pode ser lido como uma espécie de economia-política da gestão do exército de reserva, que surge discursivamente como “a solução” aos contextos de crise fiscal e financeira acompanhadas de desemprego estrutural.

---

<sup>18</sup> No original: [...] as a political-economic tendency, one that is associated with a variety of discursive representations, restructuring strategies, and institutional forms [...] is a controversial and highly elastic term, referring both to individual welfare-to-work programs and in a more generic sense to work-oriented welfare regimes. [...] *Workfare* is not about creating jobs for people that don't have them; it is about creating workers for jobs that nobody wants.

As reformas institucionais do *Workfare* se baseiam em discursos consensuais que articulam tons conservadores e liberais, criando condições de adaptação a paisagens e escalas regulatórias diversas em variações *hard* ou *soft*. Devido a peculiaridade do modelo descentralizado de regulação de Bem-Estar na maior parte dos países do Atlântico-Norte, grande parte dos modelos de re-regulação orientados ao *Workfare* disseminados pelos *think tanks* tinham protagonismo nas escalas locais e microrregionais. Modelos de empreendedorismo urbano (HARVEY, 2005 [1985]) e o conhecido “novo regionalismo” (RIFFO, 2013) tomaram conta dos debates nas políticas de desenvolvimento, e a sensação de que a “escala local tudo pode” passou a reinar entre os gestores, bastava apenas criar as condições necessárias para atração de investidores. Segundo Peck e Theodore (2015), a divulgação de alguns “*cases de sucesso*”, bem como, a rápida adaptação das políticas em novas rodadas de *Roll-Back* e *Roll-Out*, criaram condições de ascendência, assumindo forma em re-regulações entre outras escalas. Assim, “a diferenciação geográfica é tanto um reflexo desta situação, como um estímulo para futuras estratégias de reestruturação: sempre há uma ‘história de sucesso local’ dobrando a esquina” (PECK, 2001, p. 359)<sup>19</sup>.

Esses processos, segundo Jessop (2008, p. 303-37) parecem estar estruturando um novo padrão de coerência espacial, nomeada Regime Shumpeteriano de *Workfare* Pós-Nacional (RSWP). *Regime*, devido aos modelos de “governança auto-organizada”, que mesclam agentes públicos e privados nas tomadas de decisão; *Shumpeteriano*, no sentido de um Estado competitivo, que busca assegurar certas vantagens de investimento para a atratividade de capitais; *de Workfare*, dado a subordinação das políticas sociais às políticas do trabalho, “economicizando” os direitos sociais e, conseqüentemente, pressionando a redução do salário indireto e constringendo o salário direto; *Pós-Nacional*, onde as políticas governamentais assumem o processo de relativização das escalas como pressuposto, legitimando espaços político-econômicos de disputas dentre os agentes que atuam em escalas diversas pela estruturação de uma coerência espacial hegemônica.

Tendo em mente essa breve síntese dos aspectos escalares que envolvem as transformações atuais na relação entre Estados e reprodução social em contexto de neoliberalização, vale pontuar uma questão: esses padrões descritos – seus protagonismos escalares e padrões de estruturação pretéritos e atuais – são resultados de processos espaço-

---

<sup>19</sup> No original: “Geographic differentiation is both a reflection of this situation, and a spur to future restructuring strategies: there is always another “local success story,” it seems, just around the corner”.



temporalmente restritos. Eles correspondem à realidade da variação dos capitalismo do Atlântico-Norte. Quais as particularidades desses processos no capitalismo periférico?

### **A coerência estruturada da condição periférica**

Uma vez considerado que a construção das coerências varia de acordo com as diversas intermediações escalares na múltipla relação entre os dispositivos de regulação e acumulação aglomerados no tempo e no espaço, fica clara a impossibilidade de generalização de suas formas. Porém, não são poucas as interpretações da realidade brasileira (ou mesmo periférica como um todo) como um tipo de fordismo; o “fordismo periférico”<sup>20</sup>. Assim, a fim de dar arrimo a uma crítica da categorização *Workfare* quando empregada ao contexto periférico, vale também explicitar a particularidade da coerência estruturada do capitalismo dependente.

Dois condicionantes foram estruturais para a formação de nossa coerência espacial. Uma econômica e a outra política: a *heterogeneidade estrutural* (PINTO, 1970) da produção, circulação e consumo, e a *hegemonia inacabada* (OLIVEIRA, 1993) das forças sociais nacionalizantes. Esses aspectos se articulam em uma totalidade particular que cria relações territoriais, produtivas, escalares e de rede específicas de nossa condição.

Num breve resumo, a forma de inserção no (ou ainda, de descobrimento e desenvolvimento através do) mercado global enquanto periferia, teve forte determinação sobre os ciclos econômicos internos. A inexistência de formas institucionais reconhecidas nos jogos internacionais de poder, que acabou por derivar na dependência econômica e política no período colonial, deixou fortes marcas sobre os circuitos de acumulação e perfil das frações de classe dominantes, criando uma situação de *contramovimento tardio* sobre as formas usurárias e predatórias de mercantilização do trabalho e da terra através da coerção da moeda (LINS, 2018, p. 101). O período neocolonial, apesar de fixar as primeiras estruturas produtivas e econômicas interiorizantes e integrantes do ponto de vista nacional, tinha seu pacto político ainda fortemente

---

<sup>20</sup> No âmbito geral, Lipietz (1987), no livro *Mirages and miracles* foi um dos principais “divulgadores” dessa interpretação e, após críticas, fez uma série de revisões no posfácio das edições posteriores, porém, sem abandonar a categorização. Mesmo com a crítica e revisões, autores que trabalham com escalas nacionais, regionais, metropolitanas e urbanas brasileiras continuaram a “seguir” essa caracterização interpretativa. Ver, por exemplo, Monte-Mór (2006) no urbano; Cidade, Vargas e Jatobá (2008) para o metropolitano e regional; para um uso da categorização na escala nacional, com foco nas políticas de trabalho, ver Braga (2012). O fordismo, enquanto modo de reprodução social, é resultado de um processo histórico e espacial concreto específico. Sua generalização, ainda que com o adjetivo “periférico”, não comporta as peculiaridades, também historicamente e espacialmente constituídas, do capitalismo brasileiro. Essa realidade necessita da compreensão específica de seu padrão de reprodução de capital, formas de regulação, paisagens institucionais e formas de mediação no conflito de interesses de classes e frações de classe. Ainda está por se realizar uma crítica completa de tal categorização, mas ensaios dela, bem como, categorizações alternativas, podem ser obtidas em Brandão (2012, cap. 3), Oliveira (2010, p. 39-51) e Lins (2018, p. 100-140).

vinculado aos interesses econômicos externos através das oligarquias regionais, que se articulavam na relação entre o coronelismo no campo e as elites exportadoras-importadoras nas cidades. O *slogan* de independência se perdia de trás de uma relação econômica difusa que perpetuava o trabalho escravo, a manutenção do grande latifúndio e a dependência das flutuações financeiras da moeda internacional (BRANDÃO, 2012, p. 61-8; FERNANDES, 1975, cap. 1; FURTADO, 1982 [1959], cap. 3 e 4). A falta de integração dos circuitos nacionais e a inexistência de uma burguesia com interesses num mercado interno foi transformado, em parte, com a expansão do complexo cafeeiro. De certa forma, foi a expansão desse complexo, junto a uma primeira fase de lutas camponesas, raciais e sindicais, e da crise de 1929, que deram forma às disputas internas que irromperam no golpe de 1930 e na estruturação de um Estado Nacional Desenvolvimentista de forças centrípetas. Grande parte das instituições internas de planejamento, financiamento, regulação e desenvolvimento científico e tecnológico surgem com o Estado Novo, e deixaram marcas estruturais que ditam parte de nossos rumos econômicos e políticos ainda nos dias de hoje (BRANDÃO, 2012, p. 82-92; BERCOVICI, 2003, p. 83-90). Porém, a inexistência de um pacto nacionalizante entre as elites, a violenta aniquilação e cooptação das lutas populares e a dificuldade em estruturar circuitos nacionais independentes das flutuações da moeda externa, entravaram a construção de um pacto social embasado em espirais de crescimento keynesiano-fordistas. Os direitos sociais ficaram fortemente associados aos direitos do trabalho, furtando seu caráter civilizatório universalizante (GOMES, 2002). O grande latifúndio, além de não ser aniquilado pelas escassas forças do capital industrial, anexou-se aos aparelhos estatais e manteve a reprodução de seus interesses (SILVA, 1996, p. 255-278). Nesse sentido, o poder dos interesses oligárquicos fragmentários submeteu os circuitos de acumulação nacionalizantes, ainda na primeira fase de industrialização, a uma “coerência baseada no capital mercantil”, com alta concentração regional em São Paulo enquanto centro dinâmico (BRANDÃO, 2012, p. 115-25). O período de industrialização pesada leva esse impasse entre heterogeneidade das formas de capital, bem como, a relação entre burocracia estatal, frações de classe dominante e trabalhadores, a seu ápice de contradições. Esse cenário, porém, ao invés de desencadear uma “revolução modernizadora” resultou numa aliança entre os setores mercantis e industriais conformando uma “modernização conservadora”. Com a estagnação de crescimento pós-1945, a entrada massiva de capital industrial e financeiro estrangeiro guiou boa parte do desenvolvimento do setor. Os conhecidos cinquenta anos em cinco e as políticas de integração regional e produtivas, interiorizaram o desenvolvimento, e contribuíram para desconcentração industrial (BERCOVICI, 2003, p. 90-113). Paralelamente, o avanço regulatório (ou pelo menos a



possibilidade de tal avanço) sobre relações capital-trabalho, direitos sociais e acesso à terra acabaram abalando o pacto social, que junto da geopolítica da Guerra Fria e do imperialismo sino-americano, acabou desencadeando o golpe de 1964. Aqui, “A ilusão de uma revolução industrial liderada pela burguesia nacional foi destruída, conjuntamente com os papéis econômicos, culturais e políticos estratégicos das elites no poder latino-americanas” (FERNANDES, 1975, p. 19). Os direitos sociais que eram restritos aos direitos do trabalho se mantiveram, porém, a seguridade empregatícia foi removida com a criação do FGTS. Por outro lado, a assistência previdenciária, restrita ao ambiente urbano, foi estendida ao campo, ainda que mantendo a lógica de trabalho como porta de acesso a direitos ao invés da contribuição, ou seja, não estruturando políticas cidadãs de Bem-Estar universalizantes (GOMES, 2002, p. 59). As políticas de desenvolvimento e as estratégias regionais retornaram ao entreguismo, convertendo o papel da industrialização substitutiva e nacionalizante pela integração em cadeias internacionais, principalmente através das "Zonas Francas" e de infraestruturas de vazão de *commodities* (BERCOVICI, 2003, p. 114-131). Assim, a hegemonia das forças industriais nacionalizantes e integrantes do ponto de vista dos circuitos espaciais de acumulação foram interrompidos. Criou-se, portanto, uma coerência nacional de base espacial, política e econômica fragmentada, inclusive, microrregionalmente. No sentido dos direitos sociais, essa estruturação espacial minou os compromissos com os dispositivos de Bem-Estar. Por fim, essa “hegemonia inacabada teve por consequência [sic...], o culto mais completo e acabado do autoritarismo, esse permanente ciclo pendular entre populismo e intervenção militar” (OLIVEIRA, 1993, p. 61).

Compreendendo as relações territoriais, econômicas, políticas e escalares, podemos sintetizar as características dessa coerência estrutural colocando que:

Os territórios, enquanto articulações institucionais determinadas de autonomia administrativa e econômica, acabam por não conformar uma soberania na relação interno-externo. Não se configura uma emancipação nos processos de expansão e contenção de suas fronteiras e espaços, servindo de mera plataforma para a reprodução de interesses fragmentários. Os lugares, enquanto estruturação de circuitos de acumulação, acabam por não construir processos produtivos com complexidade, diversificação e autonomia em relação à imposição da divisão internacional do trabalho. Não são capazes de integrar o território, as relações produtivas transescalares em dependência com os ciclos e dinâmicas externas. As escalas, por sua vez, têm uma articulação de comando através de agentes e setores que perpassam internamente (ao território) no âmbito regional e externamente pelos blocos internacionais de interesses, conformando uma coerência escalar (tanto econômica quanto política) que reproduz as formas de acumulação rentistas, patrimonialistas, usurárias, enfim, predatórias. Por último, as redes se configuram como formas fixas (infraestruturas diversas) que possibilitam a mobilidade perpetuadora dessa dinâmica relacional. Os ensaios de integração das diversas redes que perpassam o território em suas múltiplas relações escalares, acabaram por perpetuar (de forma complexificadora e complexificante) as formas de desintegração da nação e do território, conformando

uma fixação duradoura no tempo e no espaço das estruturas que integram a modernização conservadora (LINS, 2018, p. 139).

A síntese categórica desse processo, fazendo paralelo às categorias desenvolvidas por Jessop (2008) apresentadas no tópico anterior, pode ser resumida como uma Autocracia Desenvolvimentista Despótica Oligárquico-Imperialista (ADDOI) (LINS, 2018, p. 164-170). *Autocracia* no sentido de Fernandes (2006 [1975]), um aparelho institucional estatal cooptado pelas elites como forma de manutenção de poder, que articula movimentos de populismo (centrífugo) e autoritarismo (centrípeto); *Desenvolvimentista*, com políticas de desenvolvimento pautadas no economicismo e subordinadas aos interesses das cadeias internacionais de valor; *Despótica* ou *de Espoliação*, dado a inexistência de políticas sociais que cheguem à vida cotidiana da reprodução da força de trabalho, mantendo as condições de marginalização social, sem uma universalização da cidadania; *Oligárquico-Imperialista*, dado o tipo de articulação escalar dos agentes econômicos e políticos que mantém a coerência de tal reprodução.

Uma vez apresentada uma alternativa categórica para a coerência estruturada da condição brasileira, faz-se necessário agora responder a seguinte pergunta: como essa coerência espacial tem se transformado nos processos de reestruturação neoliberalizantes?

### **Neoliberalização à brasileira**

Ainda compreendendo o processo de neoliberalização em rodadas, podemos pensar para o contexto brasileiro, até o momento desse escrito, quatro rodadas complementares<sup>21</sup>: i) um primeiro momento de ataque frontal às paisagens regulatórias, instituições, estruturas produtivas e organização de sujeitos coletivos; ii) um momento de incursão re-regulatória, com a cooptação burocrática das forças sociais, inclusão social via-mercado e de consolidação do padrão estrutural-produtivo vinculado às cadeias globais de valor via *commodities*; iii) um novo momento de ataque, embasado numa crise econômica, social e política generalizada, que dá arrimo aos ataques e desmontes mais profundos das bases socializantes da estatização nacional; iv) uma rearticulação do momento de ataque através do entreguismo total aos interesses sino-americanos.

O processo de neoliberalização no Brasil se inicia em meio a uma série de contradições: a constituinte de 1987-88, estabelecida através da fragilidade econômica, política e ideológica

---

<sup>21</sup> Aqui, essas rodadas são apresentadas de forma resumida e abstrata. Para uma análise mais detalhada das rodadas no contexto brasileiro com a base analítica aqui proposta, ver Lins (2018, p. 147-164) e Brandão (2016; 2017). Durante o desenvolver do argumento, alguns textos com análises mais concretas são sugeridos em nota.

da ditadura, traz consigo a universalização da condição de cidadania e a consagração de uma série de dispositivos regulatórios extremamente progressistas. A complexidade do pacto federativo tripartite, com uma política fiscal polarizada entre centralidade nacional e ação municipal (esvaziando, até certo ponto, a capacidade das escalas macro e meso regionais de ação), configura um novo padrão de ação institucional de política econômica e social do e no território, ao mesmo tempo em que renova os dispositivos de manutenção dos poderes locais (OLIVEIRA e CHIEZA, 2018). Parte das frações de capital interessadas na consolidação de circuitos nacionais de acumulação, nascidas das políticas desenvolvimentistas, ainda estavam dispostas a discutir novos planos econômicos. Por outro lado, as tradicionais elites oligárquicas, entreguistas e vinculadas às cadeias globais de valor, estavam dispostas a modernizar (leia-se, neoliberalizar) seu pacto conservador de poder através da adequação às recomendações do Fundo Monetário Internacional, Organização Mundial do Comércio e Banco Mundial (FILGUEIRAS, 2006; TAVARES, 1999).

É em meio a essa miríade de posições que as re-regulações mercantilizantes iniciam as reformulações das paisagens institucionais e regulatórias, num *Roll-Back*<sup>22</sup>, ainda no Governo Collor (1990-92), o que se estendeu pelos Governos de Itamar Franco (1992-95) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2003). Os planos de estabilização levaram à abertura comercial-financeira, acirrando a concorrência intercapitalista entre as empresas nacionais e internacionais, concitando na centralização dos capitais através de fusões, aquisições e incorporações. Com esse processo, o país passou a ser importador líquido de bens e serviços, solucionando os saldos negativos através de privatizações de empresas públicas e aquisições de grupos nacionais pelo capital estrangeiro, e, de modo geral, desnacionalizando e desindustrializando a economia. Por outro lado, com a crise cambial de 1998 e a estruturação do conhecido tripé-macroeconômico, assegurou-se o pagamento da dívida como prioridade do Estado, fortalecendo grupos financeiros nacionais e atraindo crescentemente os grupos internacionais. As frações com forte vinculação ao mercado externo, principalmente aquelas que pegaram carona no “efeito China” com o aumento de demanda e valorização das

---

<sup>22</sup> Essa primeira rodada de contrarreforma é aqui analisada pontuando rapidamente i) transformações diversas na relação capital-trabalho; ii) mudanças nas relações entre as distintas frações do capital; iii) alterações na inserção internacional (econômico-financeira); iv) as particularidades do reescalamento e reestruturação das ações do Estado. Para uma perspectiva mais detalhada das mudanças estruturais, ver Coutinho e Belluzzo (1996) acerca da abertura financeira e Carneiro (2002, cap. 9) acerca da abertura comercial. No tocante específico à instabilidade e problemas das primeiras experimentações político-econômicas neoliberalizantes no Governo Collor, ver Carvalho (2003). No que tange às re-regulações nas políticas sociais e do trabalho, um panorama geral poder ser obtido em Gomes (2002, p. 63-72). Algumas alterações nos padrões escalares-institucionais de ação do Estado podem ser consultadas em Brandão (2016; 2017). No tocante às reformas fiscais consultar Goulart (2018, p. 6-15).

*commodities*, passaram a ter maior força econômica e vantagens com as reformas estruturais, assumindo importância política estratégica (TAVARES, 1999, p. 477-480; CARNEIRO, 2002, cap. 9 e 10; FILGUEIRAS, 2006, p. 187-191).

O acelerado processo de reestruturação produtiva e a seguridade e rentabilidade dos investimentos financeiros desencadearam saltos nas taxas de desemprego. Esses processos levaram à disseminação de ataques aos tributos das políticas sociais e do trabalho, erigindo discursos que legitimavam a necessidade de reformas trabalhistas e previdenciárias como soluções para a atração de investimentos e geração de empregos. As formas de terceirização, burlando as legislações trabalhistas, prolongando a jornada de trabalho e reduzindo os salários se tornaram mais comuns. Em 1996 há a primeira reforma previdenciária, redefinindo regras, reduzindo benefícios e direitos. Todos esses ataques e re-regulações dos direitos sociais constituídos se deram sob forte repressão dos movimentos sociais e sindicais, paralelo a um primeiro momento cooptação institucional de setores vinculados ao Partido dos Trabalhadores (PT) (GOMES, 2003, p. 63-72; FILGUEIRAS, 2006, p. 187-189).

As reestruturações estatais no campo econômico se deram através de sua perda de capacidade de intervenção direta em setores estratégicos, dado o cenário de privatizações e terceirizações de empresas e serviços. A reestruturação e reprimarização da economia, junto da entrada de capital financeiro e comercial externo e da fortificação dos antigos blocos oligárquicos através da inserção no mercado internacional, gerou um quadro de desequilíbrio de poderes nas disputas entre capital e trabalho, levando a reformas administrativas diversas que permitiram a flexibilização das relações de trabalho dentro da própria estrutura do Estado (BRANDÃO, 2016, p. 1114-18; FILGUEIRAS, 2006, p. 194-5). A guerra fiscal se tornou regra nas estratégias de planejamento, acirrando a competitividade entre os entes no território. Materializa-se, junto disso, o desmantelamento fiscal e administrativo de instituições que deveriam cuidar dos problemas urbanos e regionais. São abandonadas as estratégias políticas e fundos de investimentos habitacionais e de infraestruturas urbanas num geral, perpetuando tal escala como um espaço de destituição de meios diversos para a reprodução cotidiana do trabalho. Aprofundam-se, simultaneamente as ilhas de produtividade no território, agudizando os efeitos da crise econômica e social sobre as desigualdades regionais que minam a integração econômico-produtiva do território nacional (GALVÃO e BRANDÃO, 2003; BRANDÃO, 2016; 2017).

Com a eleição de Lula a chefe do executivo em 2002, se inicia no ano seguinte um novo ciclo de reinvenção e adaptação do processo de neoliberalização com um movimento de *Roll-*

*Out.* Apesar de diversos debates acerca do caráter progressista ou conservador de tal período<sup>23</sup>, vale apontar como este cria novas formas de agudização e aprofundamento das estruturas de mercado, ou seja, como se caracteriza enquanto mais uma das rodadas concomitantes de neoliberalização. Tanto nas reformas estruturais, como nos diversos dispositivos de ampliação da mercantilização em nível da vida cotidiana, é apreensível uma espécie de “hegemonia frágil” na articulação de diversos interesses conflitantes. A tentativa de manutenção de um jogo de ganha-ganha sem o enfrentamento dos diversos entraves estruturais da realidade brasileira, gera um bloqueio para a emancipação e desenvolvimento econômico e social da nação, acabando por conformar a cooptação institucional dos setores progressistas organizados<sup>24</sup> e a inclusão via-mercado sem cidadania para os mais desamparados.

A estrutura macroeconômica do Brasil no período seguiu o modelo herdado da década passada, mantendo o superávit primário como prioridade para pagamento de juros da dívida. A internalização da dívida externa ampliou os juros mantendo o *spread* bancário em alta. Os superávits na balança eram mantidos com a exportação das *commodities*, valorizados dado o efeito China. A demanda agregada foi estimulada via liberação de fundos públicos e semi-públicos para o financiamento de infraestruturas (econômicas e sociais) e fundos de consumo (urbanização e habitação<sup>25</sup>), que, articulada às políticas de transferência direta de renda e

---

<sup>23</sup> O livro *Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil* organizado por Emir Sader (2015), por exemplo, conta com textos de uma série de intelectuais críticos de peso, como Fiori, Chauí, Tânia Bacelar, dentre outros. Apesar de algumas críticas pontuais, os textos encaram os governos desse novo ciclo como um rompimento radical com o período de experimentações mercantilizantes e entreguistas anterior. São destacados os supostos esforços de desenvolvimento econômico, social e de integração nacional, que levariam à superação da condição subdesenvolvida. Porém, não são poucos os textos que salientam os aspectos de continuidade. Filgueiras (2006) aponta a série de contradições econômico-políticas que instituem tanto continuidades como rompimentos com os governos anteriores. Lavinas (2015) aponta os problemas de endividamento estrutural das famílias na busca de manter a inclusão via consumo sem elevação da condição de cidadania e enfrentamento das heterogeneidades estruturais. Carcanholo (2010), aponta a continuidade da “herança maldita dos anos 1990” no arranjo econômico frágil que articulava exportação estratégica de *commodities*, consumo de massas com base em importação e a manutenção de superávits primários na balança comercial para pagamentos da dívida. Adiantando, foi justamente a impossibilidade da manutenção de tal estratégia que levou à crise de “todos-contra-todos” a partir de 2014 (PINTO, *et al.*, 2017). Há ainda os debates acerca do abandono das estratégias de desenvolvimento regional e a aposta arriscada de solucionar a desintegração da nação apenas via políticas de distribuição direta de renda (OLIVEIRA, 2015). Com essa divergência de análises, vários termos foram usados para definir o período, como “neodesenvolvimentismo” (BOITO JR, 2012), “lulismo” (SINGER, 2015) e o já citado “pós-neoliberalismo” (SADER, 2015).

<sup>24</sup> Não é explorado aqui o debate acerca da institucionalização e burocratização dos movimentos sociais e sindicais organizados sob a égide da bandeira petista. Para uma leitura geral da questão ver Iasi (2012) e Boito Jr (2012); para um olhar específico sobre os movimentos camponeses ver Corrêa (2017); para uma análise sobre os movimentos urbanos ver Lins e Basso (2017).

<sup>25</sup> No tocante à urbanização, vale pontuar o caráter economicista e schumpeteriano assumido. Cardoso, Aragão e Araújo (2011) atentam para o caráter macroeconômico e não-social das políticas de habitação, dada a falta de qualidade de valor de uso dos imóveis (localização imprópria, espaço e qualidade duvidosos das moradias, falta de infraestruturas de saneamento, transporte, luz etc.). Assim, a política serviu para promover a dinamização do setor da construção civil e a geração de emprego e renda, porém, sem enfrentar a estrutura fundiária,

ampliação do crédito (Programa Bolsa Família, Programa Universidade Para Todos, Fundo de Financiamento Estudantil, Minha Casa Minha Vida, Crédito Consignado etc.), estimularam o consumo das famílias. Nesse sentido, se estabelece um modelo “exportador-desenvolvimentista” (FILGUEIRAS, 2006, p. 199), numa balança arriscada de importação e consumo baseados na demanda externa (CARCANHOLO, 2010).

A articulação desses fatores foi suficiente para conjugar uma coalizão complexa e contraditória de interesses: oligárquicos (*commodities*, extrativistas, mineradores); bancários (dívida pública); mercantis (importação-exportação); construtores-imobiliários-fundiários (Minha Casa Minha Vida e PAC); de diversos setores populares através do consumo de massas e programas pontuais de agricultura familiar, educação e saúde; além de reestruturar o setor industrial-petroquímico com o Pré-Sal (BOITO JR, 2012; FILGUEIRAS, 2006; OLIVEIRA, 2015; PINTO, *et al*, 2017). Essa miríade de agentes num jogo ganha-ganha foi suficiente para manter o consenso sem grandes rompimentos. As reformas previdenciária (2003) e sindical (2007), além de decretos pontuais que “flexibilizaram” as relações trabalhistas (dentro e fora do âmbito do Estado), apesar de trazerem certas insatisfações, protestos e mobilizações de sindicatos e movimentos sociais, não foram suficientes para abalar os consensos das coalizões. A manutenção das condições externas, bem como, o endividamento massivo das famílias, deram base para a inclusão inédita de milhares de brasileiros no mundo do consumo, estruturando a chamada “nova classe média”. Porém, não foram enfrentadas as questões estruturais de integração e desigualdades regionais, desenvolvimentos das estruturas produtivas, constrangimento orçamentário e fiscal via dívida pública e consumação material da universalização da condição de cidadania (LAVINAS, 2015; OLIVEIRA, 2015; SINGER, 2015; BRANDÃO, 2016; 2017).

Apesar das contradições, esse ciclo se manteve por quase quatro mandatos presidenciais, e foram justamente os desequilíbrios desse modelo que levaram à sua derrocada. Seguindo a análise de Pinto (*et al.*, 2017), a criminalização da relação capital-Estado através da cobertura midiática sensacionalista sobre os escândalos de corrupção, levou a uma espécie de “caça às

---

exponenciando o preço dos imóveis, promovendo a suburbanização dos mais pobres e a expansão das manchas urbanas. Além disso, houve todo um debate acerca das chamadas grandes obras de desenvolvimento urbano que, na sua maioria, estavam atreladas a grandes eventos. A Copa do Mundo de 2014, as Olimpíadas e a Jornada Mundial da Juventude de 2016, os vários Rock In Rio's etc. mobilizaram grandes obras por quase todas as capitais do país, além de outros eventos que movimentaram cidades médias. Estes, articularam a produção e consumo do urbano através da realização de uma série de interesses mercantis, que pontuam as intervenções através de projetos de renovação urbana, servindo aos interesses especulativos do mercado imobiliário e desembocando em processos diversos de segregação socioespacial intraurbanos e metropolitanos (RIBEIRO e SANTOS JUNIOR, 2017).



bruxas” com a Operação Lava-Jato. Uma série de prisões de políticos e empresários decorrentes sustentaram um discurso falseador de causalidade linear entre crise econômico-fiscal e corrupção. Por outro lado, a dependência demasiada na demanda externa levou a economia ao colapso com a desaceleração do crescimento chinês e a queda nos preços das *commodities* nos mercados internacionais a partir de 2012-14. A queda nas exportações e a desaceleração interna na economia dificultou a manutenção do superávit primário e decorreu em ajustes fiscais e redução dos gastos públicos, constringendo os elementos da oferta agregada. Esse processo instituiu um cenário de guerra de todos contra todos: uma crise geral de acumulação, escalas e instituições políticas, e relações entre blocos de poder e Estado.

Essa crise multifacetada abre espaço para mais um ciclo de adaptação do processo de neoliberalização, numa espécie de *Roll-Back* “2.0” ainda mais radical. A crise política e institucional se manifestou no golpe parlamentar de 2016 contra a Presidente Dilma Rousseff. A gestão seguinte, do Presidente Michel Temer, executou uma série desmontes institucionais e regulatórios sobre os parques direitos sociais universais ainda restantes da Constituição de 1988, seguindo a lógica de austeridade fiscal em benefício do pagamento de juros da dívida interna. A Reforma Trabalhista (2017) trouxe a possibilidade da terceirização quase irrestrita, além de enfraquecer o poder de barganha do trabalho nas disputas legais com o empresariado; a Lei do Teto de Gastos (2017), resposta à crise fiscal, instituiu um novo regime que limita os gastos do Estado por 20 anos, priorizando o pagamento dos dividendos sobre os dispositivos de estimulação da oferta agregada e de investimento sobre a universalização de serviços públicos socializantes. De modo que:

[...] é impressionante [...] como, em cerca de 20 anos, o Brasil, demonstrando a fragilidade de sua jovem experiência democrática, construiu três rodadas de neoliberalização bastante distintas, um *Roll-Back*, um *Roll-Out* e um novo *Roll-Back* ainda mais radical que o primeiro. [...] Com nuances que poderiam ser distinguidas entre as três rodadas de neoliberalização dos últimos dois decênios, em todas elas persistiu a redistribuição em favor das rendas do capital, em detrimento das rendas do trabalho (BRANDÃO, 2017, p. 64-65).

As eleições de 2018 levaram de forma controversa<sup>26</sup> Jair Bolsonaro à presidência em 2019, instaurando um ciclo de *Roll-Back* “2.1” numa espécie de *Brazil Delivery*. A coalizão que dá suporte político e econômico a esse ciclo ainda carece de maior compreensão, dado,

---

<sup>26</sup> Me refiro aqui às denúncias realizadas pelo *The Intercept Brasil* acerca da possível parcialidade das sentenças dos julgamentos da *Operação Lava-Jato*, as quais poderiam ter beneficiado a eleição de Bolsonaro (GREENWALD, REED e DEMORI, 2019); ou ainda, os recentes vazamentos de e-mails que lincam as eleições de 2018 e uma possível interferência da *Cambridge Analytica* (GAGLIONI, 2020). Como se trata de processos demasiadamente recentes, não existem ainda estudos acadêmicos que arremem qualquer conclusão preliminar sobre tais suspeitas. A história tem muito a revelar sobre os processos que desenrolaram nosso presente.



inclusive, os diversos escândalos e disputas internas entre grupos e políticos que estavam aparentemente alinhados. A defesa dos interesses rentistas e financeiros, os poderes fundiários e das corporações agrícolas, as grandes empresas da fé e, inclusive, grupos criminosos (milícias urbanas e rurais, desmatamentos e garimpos ilegais, expansão das fronteiras agrícolas e mineradoras através de depredação ambiental e massacres étnicos, dentre outros)<sup>27</sup> parecem dar “cola” à coalizão. Uma série de esvaziamentos e destruições não-criadoras de dispositivos institucionais têm caracterizado tal ciclo. As escalas regionais e urbanas voltaram ao abandono<sup>28</sup>; e as reformas trabalhista, previdenciária e tributária<sup>29</sup> privilegiaram o capital sobre o trabalho.

Por fim, dado o contexto geopolítico atual, de disputa hegemônica entre China e EUA através de diversas guerras comerciais, bem como, a eterna questão energética que envolve os países ricos em recursos petrolíferos, colocam o Brasil em uma encruzilhada de interesses. Por um lado, desde o *boom* das *commodities*, alguns setores chineses têm realizado investimentos massivos em infraestruturas diversas em tais circuitos no Brasil. Essa lógica de articulação geopolítica em torno de megaprojetos infraestruturais que abrangem a relação entre a agroindústria e setores extrativistas com as demandas dos mercados globais acabam por

---

<sup>27</sup> São debates constantes na mídia as diversas legalizações de agrotóxicos pelo governo (MOREIRA, 2019) e os assassinatos de indígenas, camponeses, bem como, diversos crimes ambientais sem investigação ativa de órgãos concernentes (FIGUEIREDO, 2019; MALI, 2019), dentre outros vários escândalos. Além disso, há a tramitação e aprovação de projetos de lei que podem liberar irrestritamente a apropriação de terras por empresas estrangeiras (PL 2.963/2019), uma expansão da mercantilização da terra urbana via bancarização (PL 3.096/19), privatização do já precário saneamento básico brasileiro (PL 4.162/19), além de outros de igual problemática econômica e política para a soberania nacional e qualidade de reprodução cotidiana do trabalho.

<sup>28</sup> O Ministério das Cidades, que na proposta inicial do novo governo seria desintegrado, acabou, após polêmicas e pressões, sendo substituído pelo Ministério do Desenvolvimento Regional. Além de levantar descontentamento por parte dos parlamentares devido à falta de dados acerca de alocação de recursos (uma das pastas mais abastadas na união), o Ministério não apresentou até o momento nenhum debate sobre questões estruturais da realidade espacial brasileira: a integração regional aliada ao desenvolvimento nacional e o direito à cidade (terra e infraestrutura de reprodução cotidiana do trabalho). Além disso, cabe assinalar o corte de recursos em todos os serviços básicos de saúde, educação, cultura e segurança, junto dos assistenciais e habitacionais.

<sup>29</sup> Destas, até o momento, apenas a reforma da previdência foi aprovada, com modificações que afetam idade mínima, tempo de contribuição e valor da renda. A “reforma” trabalhista ainda não se efetivou constitucionalmente, fazendo parte dos estudos do governo para 2020. Por hora, está em vigor a medida provisória que cria o “Programa Emprego Verde e Amarelo”, que reduz as contribuições patronais ao FGTS e à previdência. Além disso, há a novidade de taxação de seguros desempregos para contribuição ao INSS, uma espécie de taxação de grandes fortunas às avessas, que aparece como compensação à baixa arrecadação decorrente da redução da contribuição patronal da medida provisória. As reformas fiscal e tributária ainda seguem em tramitação, tanto em forma de diversos PL’s como de emendas (PECs). Apelidadas de “Plano Mais Brasil”, têm como características gerais a redução de tributos ao capital e a manutenção da carga tributária sobre o consumo (classe média e baixa). As consequências óbvias de uma proposta que desconhece a natureza dos gastos públicos são a normalização de dispositivos de austeridade fiscal, levando ao estrangulamento ainda mais radical dos serviços básicos enquanto mantêm intocada a manutenção do pagamento dos juros como prioridade para o superávit primário na ciranda financeira que acorrenta o país.

reforçar, num ciclo de longo prazo, a perda de capacidade estrutural do Estado na intervenção econômica, devido a articulação “financeirizada” do financiamento em infraestrutura. De modo geral, é fácil pensar que, a longo prazo, esse movimento tende a agudizar as lógicas regionalistas e as especializações regressivas em setores diversos (AGUIAR, 2017, p. 46-75). Por outro lado, os interesses sino-americanos sobre o mercado brasileiro, principalmente no que tange às cadeias petrolíferas, abarcam uma série de intervenções e disputas imediatas através de pressões políticas e econômicas para abalar a soberania nacional e o interesse público sobre tal recurso (ZANOTELLI, 2019). Esses pontos distintos de interesses entre duas nações em disputas hegemônicas internacionais que recaem sobre o território brasileiro abalam as forças estruturais de autonomia de intervenção econômica e política de nosso Estado, assim como, dos rumos do desenvolvimento nacional. As posturas do atual governo acerca de políticas de desenvolvimento local e regional (articuladas em um projeto nacional) teriam que considerar tais questões, porém, dada a coalizão de interesses que se tem articulado, dificilmente se pode contar com esse movimento<sup>30</sup>.

Obviamente, num processo que engendra diversas disputas de interesses dentro de um território tão diverso na sua constituição e vasto nas suas materialidades e possibilidades econômicas e políticas, o futuro do Brasil ainda é incerto. Porém, seus “três ciclos e meio” de neoliberalização já têm dado amostras das tendências estruturais de transformação que podem ser sintetizadas na categoria de Autocracia Liberal Despótica Oligárquico-imperialista (ALDOI) (LINS, 2018, p. 164-170). Assim como na estruturação pretérita, que dá base e condiciona os processos históricos de transformação, a condição autocrática continua duradoura nas alternâncias cíclicas entre populismo e autoritarismo, arrimando a lógica de formação de consensos às experimentações regulatórias. As transformações econômicas e políticas se manifestam na destruição não-criadora das cadeias produtivas mais complexas em progresso

---

<sup>30</sup> Ao contrário, é surpreendente o nível de entreguismo. Foi anunciado pelo Ministério da Economia o Programa de Parceria de Investimentos (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019a), que prevê a privatização de 119 ativos, indo de infraestruturas de transporte (ferrovias, rodovias, aeroportos e portos), energia (concessões, linhas, licenciamentos e a superavitária e estratégica Eletrobrás), recursos minerais (cessões onerosas, partilhas e concessões de exploração), parcerias público privadas para serviços de segurança, gestão de parques nacionais, até uma série de empresas de tecnologia e economia estratégicas e centrais para a soberania e desenvolvimento nacional (processamento de dados, fabricação de chips, gestão de ativos e fundos públicos, e emissão de moeda e títulos). Junto das privatizações realizadas ainda no governo Temer, temos um retrocesso forte na capacidade econômica de intervenção estratégica do Estado. Essas ações junto do ciclo de regressão produtiva e desindustrialização via papel estratégico da exportação de *commodities*, levaram ao cenário de 2019 onde, pela primeira vez em 40 anos, o Brasil passou a exportar mais produtos básicos do que industrializados (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019b). No período de finalização desse escrito, houve ainda o pronunciamento do Ministro da Economia acerca da abertura de licitações públicas para empresas estrangeiras, finalizando o golpe de destruição da indústria nacional iniciado com a criminalização da relação mercado-Estado na Operação Lava à Jato (RITTNER, 2020).

tecnológico, reduzindo a capacidade de intervenção econômica desenvolvimentista do Estado e restringindo a autonomia interna em relação aos ciclos econômicos das cadeias globais de valor ao se pautar na demanda externa. As lógicas de despossessão e espoliação ainda persistem, e as re-regulações dos dispositivos legais universalizantes da cidadania, que nunca chegaram a se universalizar materialmente, são agora constrangidos via austeridade fiscal e destruídos via pressão de dispositivos mercantis de apropriação de fundos e expansão setorial de capital a juros. A lógica oligárquico-imperialista se reproduz em novo formato, com as elites fundiárias e mercantis se adequando às transformações financeiras do mercado global, recriando os dispositivos institucionais e financeiros que geram a manutenção e aprofundamento das formas de dependência econômica e política.

Munidos, agora, desses arcabouços teóricos derivados de suas devidas transformações concretas, cabe pensar: por que as categorias do Norte não são do e nem para o Sul global?

### **Conclusões**

A abstração deve prescindir de que a realidade possui níveis. O nível da diferenciação empírica é complementar ao da estratificação estrutural, de modo que é possível que falemos simultaneamente de *capitalismos* e *capital*. Ao tratar de diferentes trajetórias espaço-temporais, as categorias que as abstraem são, portanto, espaço-temporalmente restritas e de generalização limitada, pois as relações estruturais em questão se referem às formações conjunturais; contextos espaço-temporalizadas que se articulam através de estruturas particulares e gerais, formando uma singularidade histórica. Ao tratar das transformações neoliberalizantes, os autores anglo-saxões têm noção dessas questões, e correntemente fazem menção às limitações de suas categorizações<sup>31</sup>. Porém, no decorrer desse escrito, buscou-se demonstrar justamente a particularidade das formações e transformações da estrutura de uma coerência espacial subdesenvolvida, periférica e dependente.

Os processos de formação institucional de autonomia territorial de tomada de decisões, planejamento e administração é minada pelos interesses fragmentários que perpassam o território. Os circuitos de acumulação e suas formas de inserção na divisão internacional do trabalho dificulta a formação de interesses integradores para as cadeias produtivas, ao mesmo

---

<sup>31</sup> Jessop (2008) e Peck (2001), com quem debato aqui mais diretamente, assinalam em vários momentos de seus escritos a necessidade de compreender as “taxionomias” e os “neoliberalismos realmente existentes” que se manifestam de formas diferentes em diferentes contextos. Porém, seja por falta de uma leitura mais rica acerca das peculiaridades históricas da condição periférica, e no caso aqui tratado, da brasileira, suas categorias não abarcam as particularidades “taxionômicas” ou “realmente existentes” de tal particularidade estrutural. Cabe aqui, portanto, apontar as limitações de suas generalizações.

tempo em que não constituem espirais de crescimento baseadas no salário enquanto formação de demanda. A omissão do Estado nessa conjunção estrutural heterogênea de interesses hegemonicamente fragmentários, consagra a despossessão e a espoliação do trabalho como forma corrente de reprodução. As infraestruturas que dão suporte às redes diversas que põem em integração esses circuitos econômicos e políticos, criam os suportes materiais para a reprodução desses processos nos tempos e espaços em que são constituídos. Essas estruturas duradouras de constituição centenárias, em sua adequação neoliberalizante, se reproduzem em diferentes rodadas, permanecendo na mudança. O Quadro 1 faz uma síntese desse processo em suas manifestações temporais e escalares.

As mudanças que se estabelecem nesse processo de permanência e reafirmação das tendências gerais das estruturas do capitalismo brasileiro, recaem justamente na inclusão social via mercado de milhões de brasileiros antes “à margem”. As políticas de ampliação do crédito e de distribuição direta de renda ampliaram a porosidade dos mercados e permitiram o desenvolvimento do capital mercantil. Por outro lado, a desindustrialização e a mercantilização de serviços públicos acabaram constringendo o salário indireto ao mesmo tempo em que impulsionavam a especialização regressiva e a dependência de importação para manutenção do consumismo. Essa aposta arriscada de arrimar na demanda externa a formação de consumidores ao invés de cidadãos é parte central da crise multifacetada em que o país se encontra.

**Quadro 1:** As rodadas de neoliberalização e seus níveis escalares no Brasil. **Fonte:** Elaborado com base nas discussões das sessões 3 e 4.

	<i>Roll-Back</i>	<i>Roll-Out</i>	<i>Roll-Back 2.0</i>	<i>Roll-Back 2.1</i>
<b>Geral</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abertura econômico financeira;</li> <li>- Ataque e desmonte das heranças desenvolvimentistas e cidadãs da constituição de 1988;</li> <li>- Reprimarização produtiva.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cooptação e inclusão via mercado;</li> <li>- Híbrido entre desenvolvimentismo e modelo primário exportador;</li> <li>- Estado com forte indução da oferta agregada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A guerra de todos contra todos estruturando uma crise institucional e econômica;</li> <li>- Movimento de remercantilização.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alinhamentos de interesses externos diversos num <i>Brazil Delivery</i>.</li> </ul>
<b>Local/ Regional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desmantelamento institucional e abandono administrativo;</li> <li>- Agravamento das crises urbanas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Redução das desigualdades interpessoais e regionais, porém estruturam-se novas contradições socioespaciais com a especialização regressiva.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abandono e desmantelamento institucional do ciclo anterior.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Possibilidade de articulação direta dos circuitos urbano-regionais de acumulação com os interesses externos.</li> </ul>

Num primeiro olhar, esses movimentos parecem similares a um *Workfare*, mas perguntar não ofende: pode haver um *Workfare* prescindindo de um *Welfare*? O *Workfare*

enquanto “gestão do exército de reserva”, enquanto forma de destituição de direitos que se manifesta através de “representações discursivas, estratégias de reestruturação e formas institucionais” herdadas nos moldes de *Welfare*, é de fato a adequação lógica do processo de neoliberalização para a mercantilização dos direitos sociais. A lógica do mercado adentra a reprodução cotidiana de forma radical, individualizando questões sociais e transformando a gestão da vida dos sujeitos em lógica empresarial. Porém, como desenvolvido na sessão 2, o *Welfare* não se explica apenas pela sua política, mas pelo seu pacto político-econômico que envolve um padrão de reprodução do capital e do trabalho, uma forma específica de construção institucional na relação mercado-Estado, bem como, tipos particulares de circuitos de acumulação e seus papéis na divisão internacional do trabalho. Essas diversas estruturações em articulação criavam uma coerência espacial com as características advindas de suas conjunturas. No Brasil, por sua vez, como explicitado nas sessões 3 e 4, nunca houve uma condição efetiva de universalização de direitos que materializasse um *Welfare*, de forma que a espoliação e a despossessão da vida cotidiana do trabalho se tornassem parte do pacto conservador, se modernizando pontualmente apenas quando necessário. O economicismo sempre presente nas políticas de desenvolvimento, a complicadíssima disputa pela apropriação de fundos públicos e semipúblicos, os diversos ciclos de austeridade e guerra fiscal, bem como, o constante peso da dívida externa e interna, sempre foram entraves para a efetivação da cidadania universal mesmo após a Constituição de 1988. Não é possível generalizar a categoria de *Workfare* sem compreender as relações categóricas conjunturais que a articulam, no caso, as transmutações “dependentes da trajetória”, para utilizar o termo institucionalista, de ENBK para RSWP. No Brasil, as estruturas que constituem nossa coerência espacial possuem outras formulações, resultados de processos históricos particulares, que apesar de relacionados dada toda a geopolítica e geoeconomia que articula os poderes de comprar e matar, são constituições conjunturais outras. Nesse sentido, a categorização mais assertiva aqui se refere à despossessão e espoliação como formas estruturais de reprodução social do trabalho, sempre articuladas com os pactos e padrões de reprodução do capital e das instituições, no caso, a transmutação de ADDOI para ALDOI. (Ver comparação da categorização Norte e Sul global no Quadro 2). Cabe, dentro dos diversos ciclos de neoliberalização, compreender as formas de modernização conservadora da mercantilização e financeirização da vida cotidiana no capitalismo subdesenvolvido, periférico e dependente, elucidando como as formas de despossessão e espoliação se renovam nos contextos globalizantes.

**Quadro 2:** Comparativo de categorização de coerências espaciais no Norte e Sul global. **Fonte:** Elaborado com base nas discussões dos tópicos 2, 3 e 4.

Norte		X	Sul	
Estado	Regime		Autocracia	Autocracia
Nacional	Pós-nacional		Oligárquico-Imperialista	Oligárquico-Imperialista
de Bem-Estar	de <i>Workfare</i>		de Despossessão	de Despossessão
Keynesiano	Schumpeteriano		Liberal	Desenvolvimentista

Essas categorizações não pretendem de forma alguma se estabelecer como prontas e completamente assertivas. A verdade, abandonada pelas correntes filosóficas contemporâneas, é uma construção dependente não apenas de disputas, mas de grande esforço científico coletivo. O refinamento do arcabouço categorial para uma economia-política espacial do Sul global, bem como, latino-americana e brasileira, segue em desenvolvimento e discussão. Além disso, o processo de neoliberalização e a materialização ou não de suas tendências gerais é igualmente resultado de disputas e jogos de forças entre diversos agentes e sujeitos coletivos. O futuro é incerto, e a interpretação dos eventos, suas manifestações e transformações sempre prescindirão de uma visão de mundo, ontologias em disputas, sejam científicas ou não. Cabe enriquecer os arcabouços e refinar os repertórios categoriais, a fim de dar sentido à complexidade complexificante de um mundo hoje nas mãos do mercado.

### Referências bibliográficas

AGUIAR, D. **A geopolítica da infraestrutura da China na América do Sul:** um estudo a partir do caso do Tapajós na Amazônia Brasileira. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil & FASE, 2017.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho:** ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 2ª ed. São Paulo: Boitempo, 2009.

BERCOVICI, G. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição.** São Paulo: Editora Max Limonard, 2003.

BOITO JR, A. Governo Lula: a nova burguesia nacional no poder. In: BOITO JR, A.; GALVÃO, A. **Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000.** São Paulo: Alameda, 2012. p. 67-104.

BOYER, R. **A teoria da regulação:** uma análise crítica. São Paulo: Nobel, 1990.

BRAGA, R. **A política do precariado:** do populismo à hegemonia lulista. São Paulo: Boitempo, 2012.

BRANDÃO, C. A. **Território e desenvolvimento:** as múltiplas escalas entre o local e o global. 2ª ed. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2012.



BRANDÃO, C. A. Espaços da destituição e as políticas urbanas e regionais no Brasil: uma visão panorâmica. **Nova Economia**, v. 26, n. Especial, p. 1097-1132, 2016.

BRANDÃO, C. A. Crise e rodadas de neoliberalização: impactos nos espaços metropolitanos e no mundo do trabalho no Brasil. **Cadernos Metropolis**, São Paulo, v. 19, n. 38, p. 45-69, Jan/abr 2017.

BRAUDEL, F. **Civilização material, economia e capitalismo**: séculos XV-XVIII: o tempo do mundo. 2ª. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, v. 3, 2009 [1986].

BRENNER, N.; PECK, J.; THEODORE, N. Variegated neoliberalization. **Global Networks**, v. 10, n. 2, p. 182-222, abr. 2010.

BRENNER, N.; PECK, J.; THEODORE, N. Após a neoliberalização? **Cad. Metrop**, São Paulo, v. 14, n. 27, p. 15-39, jan/jun 2012.

CARCANHOLO, M. D. Inserção externa e vulnerabilidade da economia brasileira no governo Lula. In: \_\_\_\_\_ **Os anos Lula**: contribuições para um balanço crítico: 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 109-131.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAUJO, F. D. S. **Habitação de interesse social**: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. XIV Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro: maio. 2011.

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

CARVALHO, C. E. O fracasso do Plano Collor: erros de execução ou de concepção? **Economia**, Niterói, v. 4, n. 2, p. 283-331, jul/dez 2003.

CHESNAIS, F. A teoria do regime da acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 11, n. 1 (18), p. 1-44, Jan/Jun 2002.

CIDADE, L. C. F.; VARGAS, G. M.; JATOBÁ, S. U. S. Regime de acumulação e configuração do território no Brasil. **Cadernos Metrópole**, n. 20, p. 13-35, 2º Sem. 2008.

CORRÊA, A. E. C. O MST e o neodesenvolvimentismo petista: da ocupação de terras à agroecologia de mercado. In: PINASSI, M. O. **Dimensões da miséria neodesenvolvimentista**: Brasil/ América Latina. São Paulo: Alameda, 2017. p. 299-334.

COUTINHO, L. G.; BELLUZZO, L. G. M. Desenvolvimento e estabilização sob finanças globalizadas. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 7, p. 129-54, dez 1996.

FERNANDES, F. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 5ª. ed. São Paulo: Globo, 2006 [1975].

FERNÁNDEZ, V. R. Desde el laboratorio neo-desarrollista a la resurgencia neoliberal. Una revisión creativa del “doble movimiento” polanyiano en América Latina. **Revista Estado y Políticas Públicas**, n. 7, p. 21-47, 2016.



FIGUEIREDO, P. Número de mortes de lideranças indígenas em 2019 é o maior em pelo menos 11 anos, diz Pastoral da Terra. **G1**, dez 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/12/10/mortes-de-liderancas-indigenas-batem-recorde-em-2019-diz-pastoral-da-terra.ghtml>>. Acesso em: 17 jan 2020.

FILGUEIRAS, L. 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. p. 179-206.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 18ª. ed. São Paulo: Cia Ed. Nacional, 1982 [1959].

GAGLIONI, C. O que há sobre o Brasil nos documentos da Cambridge Analytica. **Nexo**, jan 2020. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/01/06/O-que-há-sobre-o-Brasil-nos-documentos-da-Cambridge-Analytica>>. Acesso em: 17 jan 2020.

GALVÃO, A. C. F.; BRANDÃO, C. A. Fundamentos, motivações e limitações da proposta dos “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. F. **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: Editora UNESP; ANPUR, 2003. Cap. 11, p. 187-206.

GOMES, A. D. C. **Cidadania e direitos do trabalho**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

GOULART, J. G. A trajetória da política fiscal de desoneração tributária no Brasil (1966-2016). **Plataforma Política Social**, Texto para discussão n. 32, 2018.

GREENWALD, G.; REED, B.; DEMORI, L. Como e por que o intercept está publicando chats privados sobre a lava jato e sergio moro. **The Intercept Brasil**, jun 2019. Disponível em: <<https://theintercept.com/2019/06/09/editorial-chats-telegram-lava-jato-moro/>>. Acesso em: 17 jan 2020.

HARVEY, D. **O novo imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HARVEY, D. A geopolítica do capitalismo. In: HARVEY, D. **A Produção Capitalista do Espaço**. 2ª. ed. São Paulo: Annablume, 2005 [1981]. Cap. V, p. 127-162.

HARVEY, D. Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio. In: HARVEY, D. **A Produção Capitalista do Espaço**. 2ª. ed. São Paulo: Annablume, 2005 [1985]. Cap. VI, p. 163-190.

HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

HARVEY, D. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013 [1982].

HARVEY, D. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Edições Loyola, 2013 [1989].

IASI, M. L. Democracia de cooptação e o apassivamento da classe trabalhadora. In: SALVADOR, E., et al. **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 285-317.

JESSOP, B. **El futuro del Estado capitalista**. Madrid: Catara, 2008.

LAVINAS, L. A financeirização da política social: o caso brasileiro. **Forthcoming at Politika**, Rio de Janeiro, n. 2, p. 35-51, Jul 2015.

LINS, R. **Contextos de neoliberalização e o capitalismo subdesenvolvido**: notas sobre o trabalho e a urbanização. PPGAU/UFF. Niterói. Dissertação de Mestrado, p. 200. 2018.

LINS, R. **Worfare sem Welfare?** Pensando as transformações do Estado no contexto da construção interrompida. Anais do XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (XVIII ENANPUR). Natal (RN): [s.n.]. 2019.

LINS, R.; BASSO, C. L. Controle social e planejamento urbano: uma reflexão sobre os processos neoliberais e neodesenvolvimentistas de cidadania participativa na conjuntura pós-Estatuto das Cidades. **Marx e o Marxismo**, v. 5, n. 8, p. 94-117, jan/jun 2017.

LIPIETZ, A. **Mirages and miracles**: the crisis of global fordism. London: Verso, 1987.

MALI, T. Ibama tem menor número de autuações ambientais em duas décadas, **Poder360** nov 2019. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/brasil/ibama-tem-menor-numero-de-autuacoes-ambientais-em-duas-decadas/>>. Acesso em: 17 jan 2020.

MARX, K. **O Capital**: Crítica da Economia Política, livro I: O processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013 [1867].

MARX, K. **O Capital**: Crítica da Economia Política : livro II : O Processo de Circulação do Capital. São Paulo: Boitempo, 2014 [1885].

MARX, K. **O Capital**: Crítica da Economia Política: Livro III: O Processo Global da Produção Capitalista. São Paulo: Boitempo, 2017 [1894].

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Estatísticas de Comércio Exterior**, 2019. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/>>. Acesso em: 05 nov 2019b.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Relatório de Gestão 2018**: Programa de Parceria de Investimentos. Brasília: [s.n.], 2019. Disponível em: <<https://www.ppi.gov.br/publicacoes-institucionais>>. Acesso em: 08 out. 2019a.

MONTE-MÓR, R. L. O que é o urbano, no mundo contemporâneo. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 111, p. 09-18, jul./dez. 2006.

MOREIRA, M. Número de agrotóxicos liberados no Brasil em 2019 é o maior dos últimos 14 anos. **Folha de S. Paulo**, dez 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/12/numero-de-agrotoxicos-liberados-no-brasil-em-2019-e-o-maior-dos-ultimos-14-anos.shtml>>. Acesso em: 17 jan 2020.

O'CONNOR, J. **The fiscal crisis of the State**. New Brunswick (USA) e London (UK): Transaction Publishers, 2002 [1973].

OLIVEIRA, F. A.; CHIEZA, R. Â. Auge e declínio da federação brasileira: 1988-2017. **Plataforma Política Social**., Texto para discussão n. 12, 2018.

OLIVEIRA, F. D. A questão regional: a hegemonia inacabada. **Estudos avançados**, v. 7, n. 18, p. 43-63, 1993.

OLIVEIRA, H. S. **Economia metropolitana e mercado de trabalho**: um estudo das Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo. Rio de Janeiro: E-papers, 2010.

OLIVEIRA, H. S. Novo desenvolvimentismo e dinâmica urbano-regional no Brasil (2004-2012). **EURE**, v. 41, p. 261-277, jan 2015.

PECK, J. **Workfare States**. New York: The Guilford Press, 2001.

PECK, J. **Constructions of Neoliberal Reason**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

PECK, J.; THEODORE, N. Variegated capitalism. **Progress in Human Geography**, v. 31, n. 6, p. 731-772, 2007.

PECK, J.; THEODORE, N. **Fast policy**: experimental statecraft at the thresholds of neoliberalism. Minneapolis/London: University of Minnesota Press, 2015.

PINTO, A. Naturaleza e implicaciones de la "heterogeneidad estructural" de la América Latina. **El trimestre económico**, México, D.F., v. 37, n. 145, p. 83-100, 1970.

PINTO, E. C. et al. **A guerra de todos contra todos**: a crise brasileira. Texto para Discussão: IE/UFRJ, 2017.

RIBEIRO, L. C. D. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. D. Neoliberalization and mega-events: The transition of Rio de Janeiro's hybrid urban order. **Journal of Urban Affairs**, p. 1-15, 2017.

RIFFO, L. **50 años del ILPES**: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial. Santiago de Chile: CEPAL - Serie Desarrollo Territorial N° 15, 2013.

RITTNER, D. Guedes diz que Brasil abrirá licitações públicas para fazer 'ataque frontal' à corrupção. **Valor Econômico**, jan 2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/01/21/guedes-diz-que-brasil-abrir-licitaes-pblicas-para-fazer-ataque-frontal-corrupo.ghtml>>. Acesso em: 21 jan 2020.

SADER, E. **Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo, 2015.

SILVA, L. O. **Terras devolutas e latifúndio**: efeitos da Lei de 1850. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1996.

SINGER, A. Quatro notas sobre as classes sociais nos dez anos do lulismo. **Psicologia USP**, v. 26, p. 7-14, 2015.

TAVARES, M. D. C. Império, território e dinheiro. In: FIORI, J. L. **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 449-489.

ZANOTELLI, C. L. Elementos preliminares sobre a "desindustrialização", a financeirização e a geografia política da crise no Brasil. In: OLIVEIRA, F. G., et al. **Espaço e economia**. Geografia econômica e a economia política. Rio de Janeiro: Consequência, 2019. p. 511-551.

# **POLÍTICAS E DESIGUALDADES REGIONAIS**

# CAPÍTULO 3

## DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO EM MINAS GERAIS NO PERÍODO RECENTE<sup>1</sup>

Gabriel do Carmo Lacerda - CEDEPLAR/UFMG

### Introdução

O presente texto busca apresentar as principais determinantes do desenvolvimento e do planejamento estadual em Minas Gerais durante os anos 2000, destacando as condicionantes externas – oriundas das escalas internacional e nacional – e internas – papel do Governo Estadual, ramos e dinâmica da estrutura produtiva estadual – que acarretaram as forças de dinamismo, de constrangimento e de inércia na economia e no espaço mineiro. Particularmente, ressalta a especificidade mineira do embate e simbiose, dentro do Governo do Estado de Minas Gerais, entre as aclimações às perspectivas e práticas “neoliberais” e a herança “desenvolvimentista”, gestada no interior do Estado e da sociedade mineira desde finais do século XIX (PAULA, 2004; DULCI, 1999) e transmitida por diversas instituições, órgãos e secretarias estaduais até o presente (PAULA, 2017). A centralidade da análise no Governo Estadual justifica-se pelo papel constitutivo deste ator para o desencadeamento da industrialização e da modernização em Minas Gerais no século XX (DINIZ, 1981; ANDRADE, 1980), conseqüentemente, as metamorfoses na sua forma e capacidade de atuação são centrais para explicar a trajetória de desenvolvimento estadual no período recente.

Nesse sentido, a capacidade estatal do Governo Estadual de Minas Gerais é aferida pela capacidade de transformação da sua estrutura produtiva em prol de maior sofisticação e de melhoras nos indicadores sociais, bem como os seus rebatimentos espaciais, sobretudo combatendo as suas profundas desigualdades regionais. A ação e análise dos planos e propostas de desenvolvimento do Executivo estadual envolvem, muitas vezes, ações tomadas como contraditórias, ou seja, ações de aclimação ativa de elementos “neoliberais” (e.g. estímulo a Parcerias Público Privadas e redução da máquina de Estado) com perspectivas “desenvolvimentistas” (e.g. centralização e capacitação empresas estatais e uso de recursos

---

<sup>1</sup> O presente texto é um dos resultados da dissertação de mestrado “*Desenvolvimento e Planejamento Estadual em Minas Gerais*”, defendida no âmbito do PPG-PUR do IPPUR/UFRJ, sob orientação da Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Hipólita Siqueira de Oliveira, cujo trabalho apenas foi possível pelo apoio financeiro do CNPq e da FAPERJ.

minerais estratégicos em prol de investimentos em infraestrutura e apoio a setores e empresas intensivas em ciência e tecnologia).

Para entender as manifestações das contradições da ação estatal e a ampliação/redução dos campos de ação estatal devem ser compreendidas, num plano mais geral, partindo de Poulantzas (1981, p. 141) que o Estado *capitalista* é permeado por contradições e disputas ao longo da complexificação das relações sociais e das forças produtivas sob as quais ele atua e pelas quais sofre interferência. Estas são sintetizadas como uma “condensação material de uma relação de forças” que possui *autonomia relativa*, ou seja, o Estado *capitalista*, embora conserve sua natureza de classe, não pode ser reduzido à dominação política de uma só classe. A *autonomia relativa* funda-se na dupla dimensão do Estado, por um lado, determinada como materialidade institucional pelas relações de produção<sup>2</sup> e, por outro, como condensação das lutas de classe<sup>3</sup> (LIMA, 2017, p. 79-80). Objetivamente<sup>3</sup>, na medida em que se avança na complexidade socioeconômica, se transformam, igualmente, as forças produtivas e as relações sociais, fazendo-se necessário o alargamento institucional e de atuação estatal para as novas e diferentes dimensões sociais, políticas, econômicas e culturais que florescem e são estimuladas, novamente, pelo Estado. Do mesmo modo, diversificam-se os sujeitos, as classes e frações de classe que ocupam e propõem projetos no/através do Estado, embora – reforça-se – este não deva ser confundido com aqueles, uma vez que possui sua própria organização e lógica, isto é, *autonomia relativa*.

Do ponto de vista mais concreto, a discussão sobre as capacidades governativas pode ser uma mediação para trazer a discussão mais geral do Estado para o nível dos governos estaduais. Essas devem ser entendidas como as capacidades dos entes subnacionais de “possuir ou construir, em cada momento, instrumentos e instituições para promover modificações estruturais nas economias e nos patamares de bem-estar” (MONTEIRO NETO, 2014, p. 23), sendo divididas em *capacidades econômico-fiscais*, que são aquelas que dizem respeito ao “amplo conjunto de meios e recursos econômicos e financeiros”<sup>4</sup> (ibid., p. 23), e em

---

<sup>2</sup> Característica que ressalta a dimensão mais impessoal e material da atuação do Estado, em outros termos envolve órgãos, secretarias, pessoal, instituições, leis, normas que são determinadas historicamente conforme o próprio desenvolvimento das forças produtivas e das relações sociais de produção e reprodução.

<sup>3</sup> Notadamente a dinâmica/movimento da interação e instrumentalização do Estado pelas diferentes classes e frações classes sociais, isto é, o caráter mais visível da condensação destas dentro do próprio Estado.

<sup>4</sup> Mais especificamente: “I) Efetiva possibilidade de taxaço sobre bens e serviços; II) O recebimento de rendas por meio de transferências fiscais obtidas pelo sistema federativo de partilha de recursos; III) Capacidade de realização de gastos e investimentos; IV) Receitas de Impostos; V) Capacidades de endividamento; VI) Mobilização de recursos federais” (MONTEIRO NETO, 2014, p. 55-56).

*capacidades políticos-institucionais* que dizem respeito aos “recursos políticos e institucionais”<sup>5</sup> (ibid., p. 23).

Outro aspecto relevante é que se deve ponderar o fato de que Minas Gerais é uma região periférica de um país periférico, conseqüentemente, a sua própria capacidade de atuação está envolta em determinações provenientes da escala nacional (aspectos macroeconômicos como câmbio, juros, política fiscal, gastos públicos, marcos regulatórios) e internacional (inserção na divisão internacional do trabalho, fluxos de investimento). A partir do exame destas relações interescares (BRANDÃO, 2014) – assim como do movimento do capital e suas frações no espaço (BRANDÃO, 2007) – é possível discutir se houve, de fato, uma inserção ativa, a partir das políticas estaduais, em prol de uma trajetória de desenvolvimento envolvendo avanços em novos ramos produtivos, combate às desigualdades regionais e sociais ou, se pelo contrário, as determinações do volume e localização de investimentos foram *predominantemente* exógenas, baseadas na pretérita forma de inserção na divisão espacial do trabalho, nos antigos ramos produtivos presentes em Minas Gerais e nos mesmos espaços regionais preferenciais de inversão.

Para consecução deste debate, o presente texto está dividido em três seções, além desta introdução. A próxima seção sintetiza as particularidades e heranças da modernização e industrialização mineira no século XX, destacando: a) a centralidade do Governo Estadual neste processo, bem como suas mutações frente ao esgotamento do desenvolvimentismo e à emergência de novas teorias sobre papel do Estado no desenvolvimento; e b) a inserção específica da economia mineira na divisão inter-regional do trabalho, sobretudo destacando seus principais ramos e rebatimentos espaciais.

A seção *Desenvolvimento e Planejamento Estadual em Minas Gerais no período recente* destaca as principais ações previstas nos diferentes Planos Mineiros de Desenvolvimento Integrado<sup>6</sup> (PMDI) elaborados pelo Executivo Estadual, a ação das principais empresas e instituições públicas e o resultado de ambas as ações na determinação da previsão

<sup>5</sup> Nomeadamente: “I) Instrumentos institucionais e recursos humanos para o planejamento, execução e coordenação de políticas públicas; II) Execução do Plano Plurianual; III) Burocracia qualificada e gestão; IV) Visão estratégica; V) Atração de investimentos privados” (MONTEIRO NETO, 2014, p. 55-56).

<sup>6</sup> O PMDI, uma particularidade na Constituição Mineira de 1989, é uma inovação institucional (embora a Constituição Estadual de 1967 já possuísse, em seu artigo 221, a previsão de elaboração do Plano Plurianual que veio a ser, exatamente, o PMDES) que delinea as diretrizes estratégicas e estruturais de longo prazo que guiam a consecução das demais leis orçamentárias previstas pela Constituição Federal de 1988 (PPAG, LDO e LOA). O PMDI serve como guia da *economia política estadual* ao sinalizar os interesses que guiam as relações entre Estado e Mercado.



de investimentos, por conseguinte, na dinâmica produtiva e espacial mineira. Por fim, a conclusão sumariza as principais questões, desafios e constrangimentos para o desenvolvimento e o planejamento em Minas Gerais no período recente, além de aventar as alternativas para consecução destes objetivos, destacando a centralidade de articulações interescolares e do desenho de um projeto nacional de desenvolvimento.

### **Histórico do desenvolvimento e planejamento em Minas Gerais**

O caso mineiro de industrialização e modernização até 1988 pode ser periodizado em cinco fases: 1) A germinação do desenvolvimentismo mineiro (1890 – 1933); 2) A construção de um desenvolvimento autônomo e integrado (1933 – 1951); 3) A especialização industrial e a montagem institucional moderna (1951 – 1971); 4) O crescimento acelerado e a nova industrialização mineira (1971 – 1979); e 5) Crise, reestruturação e concorrência inter-regional (1979 – 1988) (LACERDA, 2019, p. 20-87). Uma descrição pormenorizada de cada período fugiria do escopo deste texto, mas sinteticamente os principais aspectos de cada período são:

1) Transferência da capital estadual de Ouro Preto para Belo Horizonte (SINGER, 1977); a tomada de consciência do atraso relativo (a chamada “perda de substância”) e o início da ação por frações das elites regionais em prol da industrialização e modernização estadual (DULCI, 1999; PAULA, 2004; GODOY, 2009); e pelo crescimento e inserção diferenciada de cada espaço regional estadual na divisão inter-regional do trabalho, sobretudo a partir da década de 1920, sem contraparte de articulação interna (SINGER, 1977).

2) Experiência de organização da Secretaria de Agricultura, Indústria, Comércio e Trabalho (DINIZ, 1981; DULCI, 1999); o ensaio de montagem de um sistema econômico autônomo, ou seja, com objetivo de articular amplamente agricultura e indústria, assim com as diferentes regiões mineiras (DULCI, 1999); a tentativa de instalação da grande siderurgia nacional no estado (BARBOSA, 2012); a implementação da cidade industrial de Contagem e a elaboração do Plano de Recuperação Econômica de 1947 (DINIZ, 1981; DULCI, 1999).

3) A implementação de Binômio Energia e Transporte juscelinista, junto com a organização da CEMIG (DINIZ, 1981); a instalação da grande siderurgia, a USIMINAS (DINIZ, 1981); a opção, condicionada pela industrialização no plano nacional, por uma crescente preferência na especialização *industrial*, principalmente em ramos “tradicional” (siderurgia/metalurgia, geração de energia elétrica, mineração e processamento de minerais e processamento de alimentos), isto é, com maiores vantagens comparativas (EAKIN, 2002); o crescente peso do capital estatal e estrangeiro na realização de inversões (DINIZ, 1981; EAKIN,

2002); e a organização de um aparato estatal – o tripé BDMG-INDI-CDI – que preparasse a economia e sociedade mineira para um nova rodada de inversões, esta aguardada e antevista pelo movimento mais geral de industrialização nacional. Destaca-se a constância de montagem do aparelho institucional estadual, apesar da alternância partidária (PSD e UDN) no executivo estadual (DINIZ, 1981; GODOY, BARBOSA E BARBOSA, 2010; PAULA, 2017).

4) Como resultado da pretérita organização do aparelho estatal (especialmente do tripé BDMG-INDI-CDI) e dos investimentos em infraestrutura física e social (principalmente feitos pela CEMIG) direcionados pelo Governo Estadual, houve a escolha de Minas Gerais como região preferencial de desconcentração industrial na década de 1970, quando aconteceu uma rodada maciça de inversões no estado – predominantemente de capital estrangeiro e estatal (estadual e federal) – que adensou e diversificou a sua estrutura produtiva (e.g. ramos como mecânico, elétrico, químico e bens de capital), culminando na instalação da Indústria Automotiva (FIAT) (DINIZ, 1981; EAKIN, 2002). Ademais houve a incorporação produtiva dos cerrados, voltados para produção de grãos para exportação e processamento (DINIZ, 2002). Além disso, nesta fase, existe profundo alinhamento de interesses – político, econômico, regulatório – entre os Executivos Nacional e Estadual, notadamente com crescimento a qualquer custo e com escanteio das questões sociais (LACERDA, 2019, p. 63-65).

5) Minas Gerais sofre com a exacerbação da concorrência inter-regional na atração de investimentos, fruto da maturação das inversões do II PND, especialmente nos ramos que possui vantagens comparativas (DINIZ, 2002). O período também marca o esgotamento do modelo desenvolvimentista, sobretudo com o início da crise da dívida externa. Como consequência, paulatinamente, houve uma revisão – tanto teoricamente quanto no plano da ação (DINIZ e CROCCO, 2006; BRANDÃO, 2007) – sobre o papel do Estado como ator no processo de desenvolvimento, agravado sobretudo pela questão do seu endividamento, da deterioração das finanças públicas federal e estaduais e da redemocratização. Nesse sentido, é um período de forte inércia e de readequação às escolhas equivocadas tomadas no período anterior (DINIZ, 2002). Mais do que isso, na década de 1980 se desvela o caráter selvagem, público, estrangeiro e “moderno”<sup>7</sup> da industrialização mineira, isto é, uma reprodução do modelo arrolado na escala nacional em suas possibilidades, mas, principalmente, em seus

---

<sup>7</sup> Pois estava baseado predominantemente em setores da 2ª Revolução Industrial, não havendo relação com novos – e mais dinâmicos – ramos como, por exemplo, a eletroeletrônica e a química fina (DINIZ, 2002).

limites, notadamente na incapacidade de difundir os frutos da modernização para amplas camadas da população (DINIZ, 1981).

Ao fim de quase um século de uma experiência guiada pela centralidade da atuação do Governo Estadual, se tem como resultado geoeconômico, por um lado, a consolidação de regiões preferenciais de inversão no espaço mineiro: a RMBH, o Vale do Aço, o Sul de Minas e o Triângulo Mineiro (além de alguns pontos mais desarticulados com o seu entorno como Montes Claros) cada qual respondendo e se inserindo de uma forma específica na divisão inter-regional e internacional do trabalho, contudo com limitadas capacidades de articulação entre si. Por outro lado, tais espaços, assim como os segmentos produtivos mais importantes do estado – tirando o importante acréscimo do setor automotivo, da indústria de construção civil, alguns segmentos do ramo mecânico e elétrico – permaneceram sendo basicamente aqueles no campo das atividades nos quais já haviam vantagens comparativas desde o início do século XX, a saber: têxtil, siderurgia/metalurgia, geração de energia hidroelétrica, mineração e processamento de minerais e processamento de alimentos. Muito embora, *importante frisar*, os mesmos estivessem desenvolvidos e com maiores encadeamentos intrasetoriais, logo, aumentando a capacidade de acumulação no âmbito estadual e a possibilidade de retenção da população (EAKIN, 2002; BRITO e SOUZA, 1995).

Os resultados desse processo revelam dois aspectos centrais e aparentemente contraditórios: 1) a importância da ação estatal em alargar as possibilidades históricas de desenvolvimento de determinado espaço, ou seja, ir além da estagnação ou aceitação passiva das determinações impostas pela divisão espacial do trabalho; 2) os limites de atuação e, primordialmente, de resultados que podem ser obtidos pela ação de um ente à *escala estadual*, ou seja, a ação do Governo Estadual de Minas Gerais não poderia *objetivamente* contrarrestar determinações (financeiras, tecnológicas, geopolíticas, produtivas, concorrenciais) vindas das escalas nacional e internacional, tampouco repetir experiências regionais como a do estado de São Paulo. Em resumo, o primeiro aspecto ressalta, de certa forma, *o limite inferior* de possibilidade de desenvolvimento e o segundo *o limite superior*, o espaço dessas possibilidades – gradativamente com o avanço das forças produtivas, com a complexificação das relações sociais de produção e com as possibilidade de ação estatal – se clarificam para as elites técnicas (e em menor grau políticas) estaduais que buscam progressivamente se aproveitar das brechas e oportunidades vindas da própria divisão espacial do trabalho e dos planos elaborados pelo

Governo Federal para avançar o processo de industrialização e modernização estadual, abandonando, assim, perspectivas mais autônomas e integrais<sup>8</sup> (LACERDA, 2019, p. 84-87).

Já o período entre 1988 e 2002 pode ser dividido, *grosso modo*, em duas fases. A primeira (1988 – 1995) foi marcada pela persistência de arranjos do período anterior e o esgotamento dos mesmos frente às novas transformações econômicas, produtivas e políticas. Os problemas – devido à elevada inflação do período – de endividamento de todas as esferas governamentais atrelado ao desconhecimento das condições das finanças públicas foram as tônicas do período. Como consequência, houve descontinuidades das taxas de crescimento do PIB, muito embora permanecessem os investimentos públicos em infraestrutura econômica e social para atender as crescentes demandas da população num ambiente de retorno da democracia e “descentralização” de poderes e competências entre os entes federados pós Constituição Federal de 1988, o que agravava ainda mais a fragilidade financeira das Unidades Federativas (VIEIRA, 2006; LOPREATO, 2002; JAYME JR. E CERQUEIRA, 1996). Por fim, o período foi marcado pela imposição do Governo Federal – que por sua vez era imposta pelos Organismos Internacionais, a partir dos pontos do Consenso de Washington – em favor da redução do papel do Estado na economia, da privatização de empresas públicas e o início da abertura econômica, fatos que reorganizaram a capacidade de atuação das diferentes esferas estatais e colocaram, cada vez mais, os diferentes espaços em concorrência pela atração de investimentos (nacionais e estrangeiros) desencadeando o gradativo retorno dos mecanismos de Guerra Fiscal (OLIVEIRA, 2012; LOPREATO, 2002; VIEIRA, 2014).

A segunda fase (1995 – 2002) foi marcada pela aclimação das perspectivas que estavam se tornando dominantes e pelos ajustes – tanto os impostos quanto aqueles desenhados a partir da *escala estadual*. Tais perspectivas se materializaram na readequação do papel do Estado – redução das áreas de atuação com focalização nas questões de saúde e educação, venda dos seus ativos, novos marcos regulatórios pró-mercado – posta em prática pelo Governo Federal, com o sucesso do Plano Real, e que teve a partir de Minas Gerais, sob a gestão do governador Eduardo Azeredo (PSDB), um articulador e defensor, como fica claro no I PMDI.

---

<sup>8</sup> Importante destacar como tais escolhas sacrificaram os interesses de elites agrárias estaduais – forçando-as a se modernizarem e se especializarem – e, especialmente, das elites industriais estaduais – restringindo o surgimento de uma “burguesia regional” forte – pois para estas sobram apenas ramos menos complexos e subalternos (processamento de alimentos, têxtil, construção civil), já que os mais complexos tecnologicamente (automotiva, elétrico, mecânico, metalurgia) e a indústria de base (siderurgia, extração mineral, geração de energia hidroeletétrica) são explorados, respectivamente, pelo capital estrangeiro e o capital estatal (federal e estadual). Houve, novamente, a reprodução, em Minas Gerais, do processo descrito por Lessa e Dain (1982) acerca do papel que coube a cada fração do capital (nacional, estrangeiro e estatal) no processo de industrialização nacional.

Foi sob a gestão deste que foram privatizados o Credireal e BEMGE, no âmbito do PROES<sup>9</sup>, assim como a CEMIG e extintos diversos órgãos e secretarias de estado. Contudo, a importância do Estado e da sua ação de planejamento estavam igualmente presentes, conforme contido no Diagnóstico da Economia Mineira de 1989, tendo em vista que a importância da questão ambiental para o desenvolvimento foi destacada no PMDI<sup>10</sup> e foi iniciado o processo de cessão e arrendamento das operações de negócios da COMIG – embrião das PPPs – cujos recursos seriam utilizados para promover o desenvolvimento do setor mineral estadual (NEVES, 2014). O avanço do programa neoliberal teve breve recuo durante a gestão seguinte de Itamar Franco (PMDB), quando se reviu a privatização da CEMIG e se buscou – conforme consta no II PMDI – retomar a centralidade das instituições e do pessoal envolvido no planejamento estadual. Como resultado houve a elaboração do Diagnóstico da Economia Mineira de 2002 e a criação de dispositivos que evitassem – via necessidade de referendo popular – a desestatização de empresas públicas centrais no provimento de serviços públicos como a CEMIG e a COPASA (LACERDA, 2019, p. 107-112).

Do ponto de vista espacial, o período foi marcado por uma inércia dos investimentos, embora com ligeira desconcentração produtiva em favor das áreas preferencias de inversão, como o Triângulo Mineiro e Sul de Minas. O modo de atrair investimentos foi predominantemente via incentivos fiscais, que reduziam intertemporalmente a capacidade de arrecadação estadual e beneficiavam o grande capital privado (Vieira, 2008; Dulci, 2002). A abertura comercial, o Real sobrevalorizado, a desnacionalização de empresas brasileiras e a privatização de empresas estatais impactaram no crescente desadensamento das cadeias produtivas de Minas Gerais (e Brasil) e no gradativo retorno do peso na pauta de exportações mineiras dos produtos primários, especialmente os minerais. (LACERDA, 2019, p. 115-126).

### **Desenvolvimento e planejamento estadual em Minas Gerais no período recente**

O período recente – entre 2003 e 2015 – foi marcado, no plano nacional, pela estabilidade macroeconômica (controle inflacionário, mas às custas de elevadas taxas de juros e câmbio sobrevalorizado), pelo retorno de melhores taxas de crescimento do PIB (retomada dos investimentos públicos federais e das estatais) e pela retomada de um papel mais ativo do Estado (combate das desigualdades sociais e regionais e ampliação das políticas sociais).

---

<sup>9</sup> Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária.

<sup>10</sup> Tendo, inclusive, sido criada a Secretaria Estadual de Meio Ambiente

No âmbito estadual houve o predomínio do executivo comandado pelo PSDB durante doze anos (duas gestões de Aécio Neves e uma de Antônio Anastasia), cujo mote foi reorganização ativa em prol de perspectivas “neoliberais”: readequação do papel do Estado na economia, por conseguinte, o desenho de mecanismos pró-mercado como aqueles capazes de produzir uma trajetória de desenvolvimento no estado. Os três PMDIs (2003, 2007 e 2011) realizados no período salientam, respectivamente:

1) A importância do cumprimento pleno da Lei de Responsabilidade Fiscal – por isso o desenho da política do “Choque de Gestão” – como central para garantir uma trajetória saudável da dívida pública e propiciar, assim, ampliação de investimentos nas áreas de saúde, educação e segurança pública, além de melhorar o “ambiente de negócios”, logo, a atratividade de capitais. Aqui era central – e pioneiro no Brasil – o desenho das políticas de Parcerias Público Privadas (PPPs), que começaram a ser implementadas em 2007<sup>11</sup>, embora não estivessem diretamente contidas nos demais PMDI (MINAS GERAIS, 2003; LACERDA, 2019, p. 148);

2) O eixo do “Estado para Resultados” que, dado o sucesso do Choque de Gestão, procurava melhorar a gestão e eficiência do Estado via ampliação da qualidade dos serviços básicos e investimentos em infraestrutura, mas com redução da participação do poder público na riqueza estadual. Isso seria realizado mediante aumento da participação do terceiro setor na provisão de serviços básicos. Também era conferido maior peso à questão da rede de cidades e a importância de investimentos na RMBH com vistas a facilitar a sua readequação e inserção nacional e internacional, para tanto era central alcançar uma meta já prevista no PMDI anterior: a construção de uma nova Cidade Administrativa no vetor norte da RMBH (MINAS GERAIS, 2007);

3) O “Estado Aberto e em Rede”, cujo objetivo era aumentar a participação da sociedade civil organizada no acompanhamento das políticas governamentais e avançar na transição de um Estado Provedor para um “Estado Regulador”<sup>12</sup>, ou seja, além de maior eficiência e eficácia das políticas públicas, era necessário a expansão das parcerias com setor privado e com terceiro

---

<sup>11</sup> Até 2016 as áreas com contratos fechados foram: Rodoviária, Segurança, Esporte e Lazer, Atendimento ao Cidadão, Saneamento Básico e Transporte Aéreo com previsão de R\$ 2,2 bilhões em investimentos e contratos que totalizam R\$ 10,5 bilhões. Há previsão para as áreas de Segurança Pública, Saúde, Educação e Ferroviário. Para mais detalhes: LACERDA (2019, p. 148).

<sup>12</sup> Melhor compreendido na literatura crítica como um Estado Gerencial/Empresarial, cujo papel se restringe cada vez mais aos marcos regulatórios, a passagem de políticas públicas para o terceiro setor e para setor privado, na promoção de infraestrutura em prol de um “ambiente amigável aos negócios” e de melhora do capital humano. Traços muito ligados à perspectiva neoinstitucionalista e localista de desenvolvimento. Para mais ver: Brandão (2007) e Harvey (1996).



setor para realizá-las. Ademais, houve destaque para problemática das desigualdades regionais e a previsão de metas a serem atingidas em 2015, 2022 e 2030 (MINAS GERAIS, 2011).

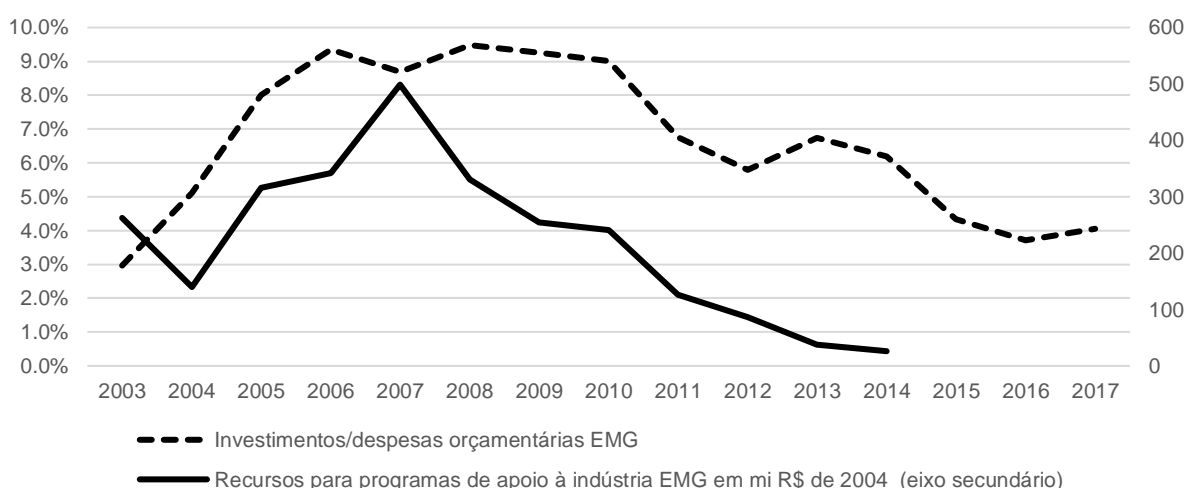
Em linhas gerais, os três PMDIs elaborados durante os anos de governo do PSDB avançaram na reorganização institucional do Estado com vistas a adaptá-lo ao novo regime fiscal. Desta forma, pavimentaram o caminho para a crescente migração do Estado Provedor para o “Estado Regulador” (ou Estado Gerencial), chamando os setores privados e o terceiro setor para participar do provimento de serviços públicos através de parcerias, consórcios e PPPs. Por outro lado, buscou, a partir disso, retomar os dispêndios em investimentos voltados para o médio e longo prazo. Através do PMDI, percebe-se a aclimatação do novo papel do Estado, sobretudo seu crescente papel regulador, embora permaneça sempre ressaltada a importância do Estado para o desenvolvimento econômico, principalmente através de investimentos que combatam as desigualdades regionais e promovam a “ampliação do ambiente de negócios”. Entretanto, estas ações se encontram subsumidas e são condicionadas ao equilíbrio fiscal. Além disso, apesar de possuírem metas, principalmente no tocante ao capital humano, padeciam com a ausência de definição mais objetiva de *instrumentos* e de *institucionalidade* que pudessem auxiliar na consecução dos *objetivos* e *metas* propostas nos planos.

Em 2015, Fernando Pimentel (PT) assume como governador. Este realiza um PMDI com profundidade e amplitude, analisando esmiuçadamente as diversas realidades econômicas, sociais e culturais estaduais, propondo, inclusive, uma nova regionalização com a implementação de Fóruns em cada uma delas com o objetivo de aproximar as ações do governo com a sociedade civil. O eixo estruturador era o “Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável”, sendo central a retomada do Estado Planejador frente ao Estado Gerencial, logo, do planejamento sobre a gestão, em contraposição ao vigorado nos mandatos anteriores. O documento apontava a necessidade de retomar as capacidades governativas e de execução de políticas públicas. Ademais, destacava a necessidade de ingressar na “Economia do Conhecimento” e ir além da “estagnação estrutural” da indústria que estava parada no complexo mineiro-metal-mecânico. A problemática de combate às desigualdades regionais foi alçada ao primeiro plano, sendo central o desenho de políticas públicas para desconcentrar as inversões produtivas em todo território de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2015). A acelerada conjuntura de crise nacional e estadual minguou as iniciativas mais amplas do executivo estadual e fez também deste plano letra morta, servindo apenas como um excelente diagnóstico da realidade econômico-social mineira.



Com base nos PMDI, que delinham a *economia política estadual*, pode-se partir para a análise concreta das alterações econômicas, produtivas e espaciais de Minas Gerais. Primeiramente, acerca dos incentivos fiscais, houve uma miríade de instrumentos<sup>13</sup> e de fundos estaduais para os mais diversos segmentos<sup>14</sup>. Uma análise (Gráfico 1) do total de dispêndio de investimentos em relação ao total das despesas estaduais e dos recursos disponíveis para os programas de apoio à indústria (eixo secundário) revela o caráter pró-cíclico, tanto no momento de alta (nas condições de melhores condições econômicas se expandem os gastos em investimento) quanto de baixa (seus cortes são utilizados como formas de ajustes para retomada e manutenção do equilíbrio orçamentário).

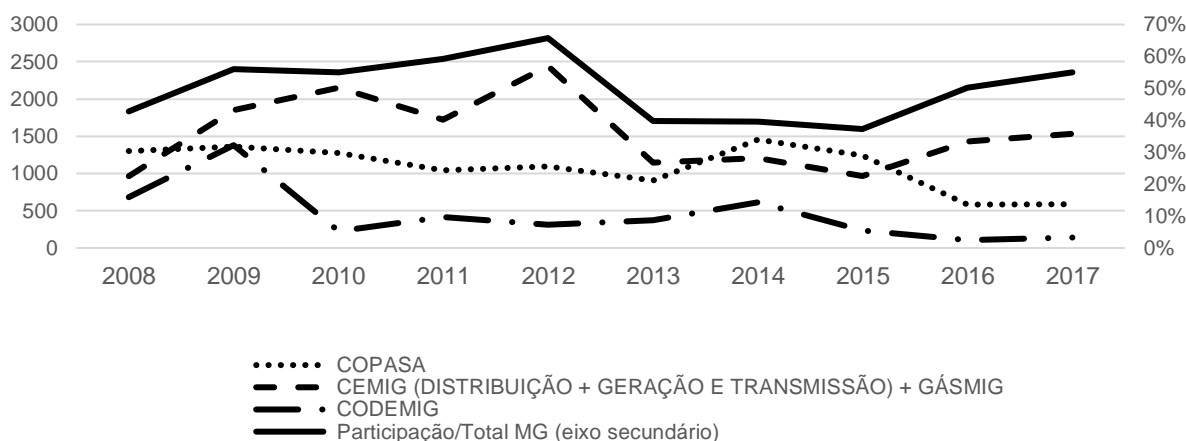
Igualmente importante é avaliar os investimentos das principais estatais mineiras – que o fazem a partir de seus próprios recursos ou captação, ou seja, sem envolvimento do Tesouro Estadual. No Gráfico 2 para a CEMIG, COPASA e CODEMIG, nota-se a importância de composição de investimentos das estatais no provimento de infraestrutura física e social e na sinalização para investimentos privados (LACERDA, 2019, p. 158).



**Gráfico 1:** Investimentos e Recursos de Apoio à Indústria em Minas Gerais. **Fonte:** elaboração própria, para os investimentos os dados do Balanço Geral do Governo. Para recursos para programas de apoio à indústria a partir dos dados para os anos de 2003, 2004, 2005 e 2006 de Vieira (2008, p. 20). Os demais anos extraídos do Balanço Geral do Estado de Minas Gerais.

<sup>13</sup> Financiamento a projetos de reativação de unidades paralisadas ou subutilizadas; o financiamento de investimento fixo; o financiamento de capital de giro; a criação de programas de incentivo direcionados a atividades e setores específicos; a dispensa de juros; a dispensa ou redução da correção monetária; o financiamento para o desenvolvimento de novos produtos e o capital de giro necessário às vendas no mercado doméstico, a equalização de custos financeiros, o estímulo ao comércio atacadista e o financiamento de despesas associadas ao projeto de investimento subsidiado (Vieira, 2014, p. 175-176)

<sup>14</sup> Indústria, agroindústria, setores tecnologicamente mais avançados, investimentos em áreas com menor PIB *per capita*, para diversificação de municípios mineradores etc.



**Gráfico 2:** Inversões das empresas controladas pelo estado de Minas Gerais (mi R\$ de 2017) e participação no total do investimento previsto pela LOA. **Fonte:** elaboração própria, a partir da Lei Orçamentária Anual (LOA).

A criação da CODEMIG, em 2003, foi uma das grandes inovações durante os governos do PSDB em Minas Gerais. Nasceu a partir da união/incorporação de diversas outras empresas estaduais criadas ao longo dos últimos 60 anos<sup>15</sup>. Estas eram responsáveis, predominantemente, por atividades que não interessavam ao Setor Privado, mas que se mostravam estratégicas para o desenvolvimento estadual e, por isso, foram exploradas por estatais e garantiram a modernização de amplos espaços estaduais e ramos econômicos. O objetivo da CODEMIG é atuar de modo complementar ao fomento do desenvolvimento do Estado e o faz a partir da gestão de recursos próprios, aplicados em grandes projetos indutores nas áreas de infraestrutura, projetos industriais e atividades promotoras do turismo e do ambiente de negócios estadual (hotelaria, centros de feira e exposições e cultura). A principal fonte de recursos da empresa vem dos lucros da sua propriedade sobre a empresa exploradora de nióbio em Araxá e do arrendamento na exploração do fosfato em Tapira (NEVES, 2014).

Desde a sua criação, a CODEMIG realizou ou apoiou inversões estruturantes como a Cidade Administrativa do Estado de Minas Gerais e o conjunto de obras complementares de urbanização ligados a esta (especialmente a Linha Verde); a reestruturação do Aeroporto de Confins com vista a sua transformação em um Aeroporto Industrial; a reestruturação urbana do Boulevard Arrudas e da Avenida Cristiano Machado em Belo Horizonte; e o programa

<sup>15</sup> Nasce da junção da CAMIG (relacionada a armazéns e silos), com a FERTISA (com direitos às lavras de fosfato e nióbio), com a Metamig (responsável por atividades minerárias, pesquisa mineralógica e descoberta de jazidas), conformando a COMIG. Posteriormente incorpora a Hidrominas. Quando surge como CODEMIG, em 2003, foi da união da COMIG com a Companhia de Distritos Industriais (CDI), a Turminas e a Coderurb. Além de dona de 51% das ações da Comipa (Cia. Mineradora do Pirocloro de Araxá), os demais da CBMM (NEVES, 2014).

ProAcesso, voltado para pavimentação asfáltica e ligação rodoviária de diversas cidades mineiras (NEVES, 2014).

A estatal também apoia a pesquisa acerca de terras-raras e gás natural no estado. Desde 2015, ampliou seu escopo de atuação, tanto em termos práticos quanto na sua própria Lei de Criação<sup>16</sup>. O foco recaiu sobre segmentos intensivos em tecnologia e inovação via três estratégias de fomento: 1) Investimento em empresas estratégicas, com aporte de capital; 2) Fundos de Investimento em Participações (via Codepar, subsidiária da CODEMIG); 3) Pesquisa e desenvolvimento tecnológico (MINAS GERAIS, 2018). Estas, até 2018, já totalizaram mais R\$ 550 milhões investidos. Cabe destacar que ao mesmo tempo que se ampliava a ação e os investimentos estratégicos da CODEMIG, a mesma ficava mais próxima do centro decisório do Governador, via vinculação direta através da Governadoria do Estado, o que representa uma ação concreta – presente no VI PMDI, conforme discutido – da tentativa de retomada da importância do planejamento durante a gestão petista à frente do Governo Estadual. Contudo, ressalta-se o peso da maior parte das suas inversões (87%) que, entre 2008 e 2015, estiveram concentradas na região de planejamento Metropolitana (LACERDA, 2019, p. 162-164).

O BDMG é outro órgão importante no apoio às diretrizes de desenvolvimento estadual. Ao longo do período em tela houve elevação dos desembolsos até 2014 acompanhado de uma diversificação do perfil de clientes (em favor de médias, pequenas e microempresas e do setor público), das atividades que conseguiram recursos e das fontes de financiamento (crescentemente oriundas de recursos próprios). O BDMG, no espocar da crise, teve um papel anticíclico com a expansão de créditos com vistas a suavizar os impactos da crise sobre a economia mineira (LACERDA, 2019, p. 166-169). A novidade foi que, desde 2011, se implementaram quatro linhas de financiamento da inovação que atenderam, até 2016, 170 projetos e disponibilizaram quase R\$ 170 milhões. Contudo, seis cidades da RMBH atraíram 64% dos recursos (COSTA, SILVA E RAPINI, 2018).

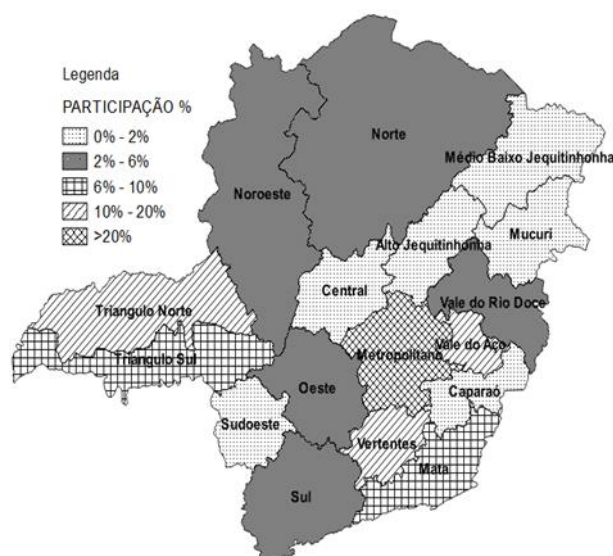
A partir do apontamento desses elementos, convém analisar os rebatimentos espaciais e setoriais dos investimentos previstos para Minas Gerais, conforme a Figura 1 e o Gráfico 3. Salta aos olhos o peso das inversões previstas para indústria de transformação na região de

---

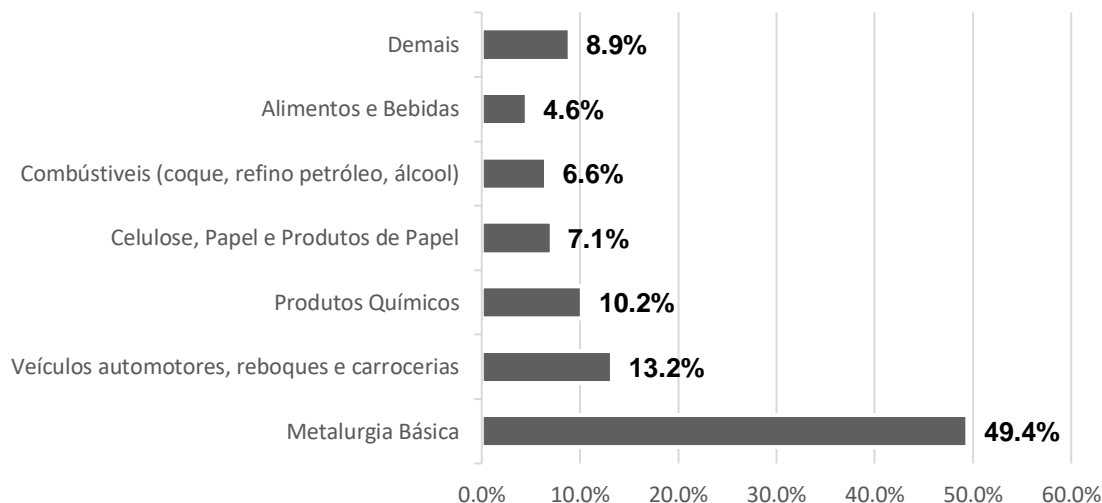
<sup>16</sup> Incorporou como ramos estratégicos (além da mineração e metalurgia, que já estavam presentes) que devem ser apoiados e estimulados, os segmentos: energia, infraestrutura e logística; eletroeletrônica e semicondutores; aeroespacial, automotiva, química, defesa e segurança; medicamentos e produtos do complexo da saúde; biotecnologia e meio ambiente; novos materiais, tecnologia da informação, ciência e sistemas da computação de software; indústria criativa, esporte e turismo (LACERDA, 2019, p. 163).

planejamento Metropolitano, assim como peso do ramo de Metalurgia Básica (R\$ 41 bilhões). Ao somar este valor com a previsão de investimentos na indústria extrativa (R\$ 31,5 bilhões), observa-se que mais da metade do total das inversões previstas (R\$ 137,7 bilhões) esteve concentrada em setores tradicionais da estrutura produtiva mineira. No mesmo sentido, a Região de Planejamento Metropolitano ganharia ainda mais peso, dado que as principais áreas de exploração mineral se encontram nesse espaço (LACERDA, 2019, p. 176-184).

O Triângulo Mineiro como um todo (Norte e Sul) foi outra região beneficiada pelas inversões, sobretudo pelo peso dos segmentos químicos e de combustíveis (especialmente a produção de etanol com cana-de-açúcar). O Vale do Aço e Vertentes se apoiaram nos ramos tradicionais de metalurgia e mineração, por isso o peso que tiveram nas inversões previstas. Já o Sul de Minas recebeu inversões no segmento de Alimentos e Bebidas e Bens de Consumo Durável e Bens de Capital – aproveitando-se da sua localização com preferencial de desconcentração –; contudo, em função dos elevados montantes invertidos em outros ramos e regiões do estado, a sua participação apareceu como diminuta relativamente. Alguns espaços ficaram amplamente fora das rotas de investimentos: Alto e Médio Jequitinhonha, Central, Mucuri, Caparaó e Sudoeste (LACERDA, 2019, p. 176-184).



**Figura 1:** Participação dos Territórios de Desenvolvimento nos investimentos para indústria de transformação em Minas Gerais (2004-2017). **Fonte:** elaboração própria, a partir de MDIC-RENAI.



**Gráfico 3:** Distribuição setorial dos investimentos na indústria de transformação anunciados para Minas Gerais (2004-2017). **Fonte:** elaboração própria, a partir de MDIC-RENAI.

Tais dados reforçam que, a despeito das iniciativas do executivo estadual, as determinantes de inversões foram aquelas impostas pela divisão inter-regional e internacional do trabalho. Isso se clarifica ainda mais através da análise da pauta de exportações mineiras e sua participação no VTI nacional. No tocante ao primeiro aspecto, acontece forte regressão com a elevação da participação dos produtos primários na sua composição: minério e produtos minerais, alimentos-bebidas-fumo, café, pedras e metais preciosos, carnes e sementes-frutos oleaginosos aumentam sua participação de 44% (2003) para 67% (2017), sendo que o primeiro – principalmente em função do minério de ferro – chegou a corresponder, sozinho, a 48% (2011) das exportações. As quedas mais drásticas foram as do ramo Metalúrgico e de Veículos e Material de Transporte de 36,8% (2003) para 21% (2017). A importância da China no mercado mundial como demandante de produtos primários (principal destino dos produtos mineiros desde 2007) e ofertante de bens industrializados foi central para explicar as transformações na pauta de exportação mineira (e brasileira) no período (LACERDA, 2019, p. 188-193; LIBÂNIO, 2010).

Já referente ao segundo aspecto, participação relativa de diferentes segmentos do VTI mineiro no total nacional, retomou-se a importância dos ramos Minerio-Metalúrgicos (oscilando entre 18% e 25% de participação nacional), sobretudo da Indústria Extrativa (variando de 16% até 27% de participação nacional), principalmente entre 2010 e 2014. Entretanto, por debaixo desse macromovimento, é importante salientar a constante e crescente participação relativa de Minas Gerais (entre 2003 e 2015) no segmento de Bens de Consumo Duráveis e Bens de Capital com a exceção de Automotores (3,5% para 5,8%), bem como de Bens de Consumo Não Duráveis (7,6% para 9,7%). A razão desse movimento de ascenso da participação destes

segmento estava ligada à “desconcentração concentrada” da indústria pelo espaço nacional (DINIZ, 1993), sendo que Minas Gerais detém espaços com atratividade para deslocalização, tanto fruto da própria dinâmica do capital no espaço (BRANDÃO, 2007; LEMOS, 1988) quanto as construídas e incentivadas pelo Governo Estadual via investimento em infraestrutura física e social e incentivos fiscais (LACERDA, 2019, p. 185-188).

Com base nos dados anteriores, é fácil compreender o porquê da atividade econômica se reconcentrar na Região de Planejamento Central (elevando-se de 42%, em 2005, para 46,1%, em 2011, na participação do PIB estadual), especialmente na RMBH (de 39%, em 2003, para 41%, em 2012, na participação do PIB estadual), revertendo a tendência de leve desconcentração assistida na década 1990. A situação é ainda mais exacerbada quando se mede pelo Valor Adicionado Bruto (VAB) da Indústria, pois a Região Central eleva sua participação estadual de 49% (2005) para 58% (2011). Neste processo cabe destacar a (re)emergência de municípios notadamente mineradores – como Mariana, Itabirito, São Gonçalo do Rio Abaixo, Ouro Preto, Ouro Branco, Nova Lima, Congonhas e Araxá (único fora do entorno da RMBH) – dentre as principais localidades industriais mineiras de 2015 (LACERDA, 2019, p. 179-181).

A despeito da (re)concentração dos investimentos e das atividades econômicas na região central do estado, o movimento de notável melhora do IDHM entre as diferentes regiões se acelerou. No entanto, foram as políticas federais – convergência e observância de gastos mínimos e da regulação das políticas setoriais (notadamente saúde e educação) dos entes subnacionais; das políticas de transferência de renda; e da política de valorização do salário mínimo – as principais responsáveis pela evolução do índice (Dulci, 2016).

Não obstante, permanece a cisão entre porção norte-leste (Vales do Jequitinhonha-Mucuri-Rio Doce, Mata e Norte) e a região Central, Sul/Sudoeste e Triângulo Mineiro, o que reflete as diferenças de intensidade na construção de uma base produtiva articulada e difusa pelo território, o que também coloca em risco as conquistas recentes na melhora de condições de vida e de acessos a bens e serviços das populações que vivem nestas regiões mais vulneráveis. Também é importante destacar a convivência, dentro de cada meso e microrregião mineira, de ilhas de produtividade que atraem capital e espaços estagnados e com menor capacidade de atrair investimentos, conforme se torna estilizado pela variação do IDHM e pelos movimentos migratórios dentro dos diferentes municípios que as compõem, desvelando a complexidade e a necessidade de um olhar multiescalar para compreender as desigualdades espaciais e desenhar políticas públicas (BRANDÃO, 2014; SIQUEIRA, 2010). Finalmente, é importante ressaltar que a incapacidade mais ampla de combater as desigualdades regionais e

articular os espaços regionais fez com que o IDHM estadual de 2010 (0,731) – que já era o mais baixo do Sul e Sudeste – tenha sido ultrapassado pelo de Goiás (0,735) e esteja muito próximo de Mato Grosso do Sul (0,729) (LACERDA, 2019, p. 195-198).

## **Conclusão**

O presente texto pretendeu apresentar as características particulares do processo de modernização e industrialização em Minas Gerais, cujo centro irradiador de organização foi o Governo Estadual e toda uma gama de órgãos, instituições, secretarias que o cercam e, de certa forma, foram por ele moldadas. Apresenta como o projeto mineiro caminhou de uma visão pautada na montagem de um sistema autônomo e integrado (iluminado pelo desejo de repetir a experiência regional paulista) para um sistema especializado na indústria e, mais ainda, em ramos que se acoplassem à dinâmica vinda da divisão inter-regional do trabalho, avançando através dos segmentos com maiores encadeamentos vis-à-vis a estrutura mineira, logo, de menor resistência de implementação. O Estado de Minas Gerais logrou mais sucesso – ou seja, avançou na diversificação produtiva e obteve maior crescimento do PIB – quando foi capaz de se articular e se alinhar interescalarmente com as dinâmicas nacional e internacional.

Contudo, à medida que as determinantes provenientes das escalas nacional e internacional impuseram uma reorganização do aparelho do Estado e um novo (velho) papel de inserção na divisão inter-regional e internacional do trabalho (exportador de produtos primários), o Executivo Estadual e suas instituições tentaram aclimatar tais perspectivas com o intuito de otimizar a atração do fluxo de investimentos. No entanto, conforme se apontou, preservaram-se, também, visões no interior da máquina pública estadual da importância da ação estatal e de empresas estatais para consecução do desenvolvimento (vide CEMIG, CODEMIG e COPASA). Esta unidade de ações, entretanto, foi insuficiente para contrarrestar a tendência de (re)inserção via produtos primários e intensivos em recursos naturais que tem se colocado para Minas Gerais. Muito disso se deve, por um lado, aos limites das reais possibilidades de desenvolvimento dentro do arcabouço neoliberal e, por outro, ao fato de que as capacidades estatais *ao nível da escala estadual*, sem a correspondente articulação com a esfera federal (via política industrial, de ciência e tecnologia, regional), são insuficientes para a geração e sustentação de trajetórias de desenvolvimento.

## **Referências bibliográficas**

ANDRADE, de. **Technocracy and development the case of Minas Gerais**. s.l, 1980. Tese de Doutorado. Dissertação (Doutorado em Filosofia/Ciência Política) - Universidade de Michigan.



BRANDÃO, Carlos Antônio. **Território & desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Editora da UNICAMP, 2007.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Sobre desenvolvimento, planejamento e desafios para a pactuação multiescalar no federalismo brasileiro. **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: IPEA, p. 213-232, 2014.

BRITO, Fausto; SOUZA, Joseane de. Os emigrantes: Minas no contexto das migrações internas no Brasil. **Seminário sobre a Economia Mineira**, v. 7, p. 249-272, 1995.

COSTA, Aline; SILVA, Leandro; RAPINI, Márcia. **O Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais e sua atuação no fomento à inovação**. Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais, 2018.

DINIZ, Clélio Campolina. **Estado e capital estrangeiro na industrialização mineira**. UFMG/PROED, 1981.

DINIZ, Clélio Campolina. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. **Nova Economia**, v. 3, n. 1, p. 35-64, 1993.

DINIZ, Clélio Campolina. Minas Gerais na Divisão Inter-regional do Trabalho no Brasil: Alterações recentes e perspectivas. **20 Anos do Seminário sobre a Economia Mineira–1982-2002: coletânea de trabalhos, 1982-2002**. p.187-218. V.1. Belo Horizonte: UFMG/FACE/Cedeplar, 2002.

DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco Aurélio. Introdução - Bases teóricas e instrumentais da economia regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil: uma breve reflexão. Diniz CC, Crocco M, organizadores. **Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 9-32, 2006.

DULCI, Otávio Soares. **Política e recuperação econômica em Minas Gerais**. Editora UFMG, 1999.

DULCI, Otávio Soares. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, n. 18, 2002.

DULCI, OTAVIO (org). **Minas Gerais 2000-2015**. Coleção Estudo Estados Brasileiros. Editora Fundação Perseu Abramo, 2016.

EAKIN, Marshall. **Tropical Capitalism: The Industrialization of Belo Horizonte, Brazil, 1897-1997**. Springer, 2002.

GODOY, Marcelo Magalhães. Minas Gerais na república: atraso econômico, estado e planejamento. **Cadernos da Escola do Legislativo**. Belo Horizonte, v. 11, n. 16, 2009.

GODOY, Marcelo Magalhães; BARBOSA, Daniel Henrique Diniz; BARBOSA, Lidiany Silva. Da arte de conhecer as doenças: o Diagnóstico da Economia Mineira de 1968 e o planejamento do desenvolvimento de Minas Gerais. **Nova Economia**, v. 20, n. 2, 2010.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço & debates**, v. 16, n. 39, p. 48-64, 1996.

JAYME JR, Frederico Gonzaga; CERQUEIRA, Hugo Eduardo A. Gama. Bancos estaduais e federalismo: um estudo dos bancos mineiros. **Anais do VII Seminário sobre Economia Mineira**, 1996.

LACERDA, Gabriel do Carmo. **Desenvolvimento e Planejamento Estadual em Minas Gerais**. 223f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) IPPUR, UFRJ, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <http://objdig.ufrj.br/42/teses/878748.pdf>  
LEMONS, Mauricio Borges. Espaço e capital: um estudo sobre a dinâmica centro X periferia. 1988. 2.v. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, 1988, Campinas, SP.

LESSA, Carlos; DAIN, Sulamis. Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e desenvolvimento. **Desenvolvimento capitalista no Brasil: Ensaio sobre a crise**. São Paulo: Ed Brasiliense, 1982.

LIBÂNIO, Gilberto. A inserção externa da economia mineira na década de 2000. As muitas Minas, **Ensaio sobre a Economia Mineira**. Belo Horizonte, Conselho Regional de Economia, 2010.

LIMA, Rômulo André. **Relendo Poulantzas à luz de uma crítica ao valor: materialidade, condensação e a dupla natureza do Estado**. Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política, n. 46, 2017.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. Unesp, 2002.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (2003-2020)**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 2003.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado: estratégia de desenvolvimento Estado para Resultados (2007-2023)**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 2007.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado: gestão para a cidadania (2011-2030)**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 2011.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado: desenvolvimento econômico e social sustentável de Minas Gerais (2016-2027)**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 2015.

MINAS GERAIS. **Transição de Governo – Relatórios Setoriais – CODEMGE e CODEMIG**. Belo Horizonte, p.57. 2018. Disponível em: <https://goo.gl/DtGD8n>

MONTEIRO NETO, Aristides. **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate** in Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate. IPEA, Brasília. 2014.

NEVES, Osias Ribeiro. **Codemig – Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais: 10 anos**. Belo Horizonte: Editora Escritório de Histórias, p. 168. 2014.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Política econômica, estagnação e crise mundial**. Azogue Editorial, 2012.

PAULA, João Antônio de. Raízes do desenvolvimentismo: pensamento e ação de João Pinheiro. **Pesquisa & Debate. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política. ISSN 1806-9029**, v. 15, n. 2 (26), 2004.

PAULA, João Antônio de. **Instituições de Planejamento e de Desenvolvimento de Minas Gerais - 55 Anos do BDMG, 50 Anos do Cedeplar**. 1. ed. Belo Horizonte: 2 Linhas, 228p, 2017.

POULANTZAS, Nicos. **Estado, poder e socialismo**. Graal, 1981.

SINGER, Paul. **Desenvolvimento econômico e evolução urbana**. Companhia Editora Nacional, 1977.

SIQUEIRA, Hipólita. **Desenvolvimento regional recente no Brasil**. Editora E-papers, 2010.

VIEIRA, Danilo Jorge. **Finanças Públicas e desenvolvimento econômico em Minas Gerais: as implicações da renegociação da dívida sobre as políticas de fomento estadual**. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Econômico UNICAMP. 2006.

VIEIRA, Danilo Jorge. Ajuste fiscal e desenvolvimento econômico: um exame das estratégias de fomento de Minas Gerais após o Plano Real. In: **Anais do XIII Seminário sobre a Economia Mineira**. Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais, 2008.

VIEIRA, Danilo Jorge. A guerra fiscal no Brasil: Caracterização e análise das disputas interestaduais por investimentos em período recente a partir das experiências de MG, BA, PR, PE e RJ. **GOVERNOS ESTADUAIS NO FEDERALISMO BRASILEIRO**, p. 145, 2014.

# CAPÍTULO 4

## DESIGUALDADES REGIONAIS: HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE PLANEJAMENTO REGIONAL NO BRASIL

Juliana Aguiar de Melo

### Apresentação

O objetivo deste artigo é apresentar de maneira sintética um histórico das políticas de planejamento regional no Brasil e apontar questões centrais para discussão da problemática das desigualdades regionais. É fato evidente e já consolidado, que as desigualdades no Brasil são um problema complexo e multifacetado (ARAÚJO, 1999), que tem sua origem no processo de colonização e ocupação, desde o século XVI. Esse processo se fundamentou na escravidão, no latifúndio e no comércio agroexportador e teve como consequência a “formação” de uma sociedade desigual, onde as maiorias, negros e pobres, são tratadas como minorias.

As regiões brasileiras passaram por distintos processos de ocupação, em diferentes momentos, gerando uma fragmentação regional que se perpetuou ao longo dos séculos, fazendo-se presente até a atualidade. Embora tenha ocorrido um processo de integração econômica, ela ocorre de maneira parcial e fragmentada. A existência (e persistência) das desigualdades de dinâmicas inter-regionais e intrarregionais, vigoram por todo o século XX, e a tendência é que persistam por todo século XXI caso não ocorra nenhuma intervenção para estancar este círculo vicioso.

As desigualdades regionais no desenvolvimento brasileiro são marcadas por períodos de crescimento e letargia e mantêm forte interrelação com o estilo de crescimento da economia nacional, com destaque para as principais mudanças estruturais e setoriais. Neste sentido, faremos uma síntese das principais políticas e planos que colocaram de maneira central a questão regional. Tentaremos enfatizar as mudanças que foram incorporadas e ao mesmo tempo apresentar as limitações políticas para articular teoria e prática. Para isso serão realizadas uma revisão bibliográfica e uma revisão dos documentos oficiais do governo brasileiro.

O texto está organizado da seguinte maneira: 2) Teorias e ideias sobre planejamento regional, 3) Histórico das políticas de planejamento regional, abrangendo o período anterior à criação da Sudene até 2020; e 4) Considerações finais. O item 3 apresenta os fatos e conceitos

que marcaram cada um dos períodos e quando possível, apresentamos momentos importantes do contexto latino-americano e mundial para o desenvolvimento da temática.

### **Teorias e Ideias sobre Planejamento Regional**

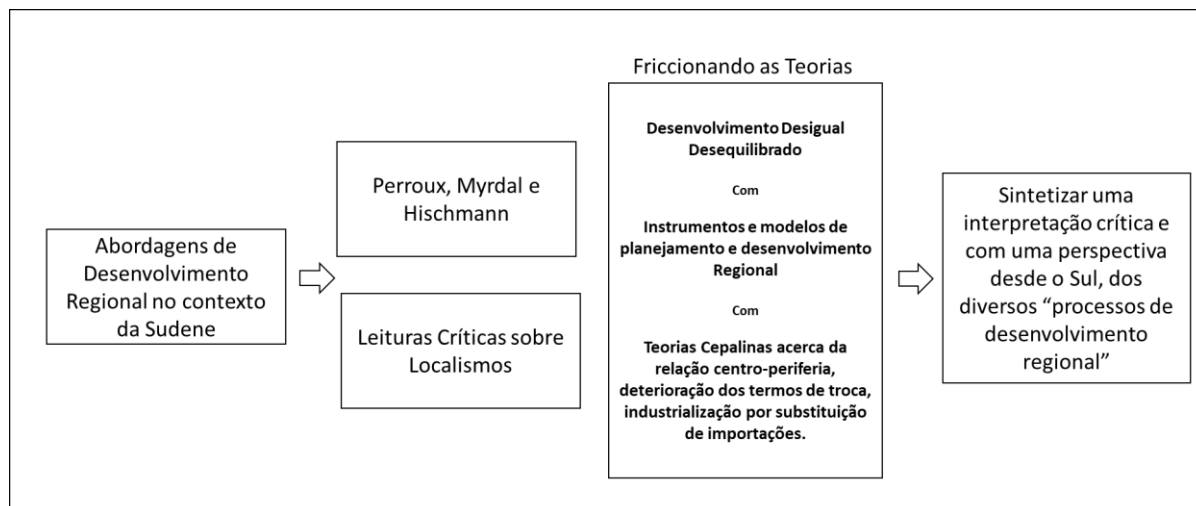
O contexto inicial das abordagens sobre desenvolvimento regional se dá no pós-guerra, com as grandes reconstruções e o estabelecimento da necessidade de regulação dos capitais, com o Estado assumindo um papel essencial na dinâmica institucional de padrões de desenvolvimento. Enquanto marco teórico, o destaque é para a teoria keynesiana que articula Estado, planejamento, demanda efetiva e o pleno emprego. Na América Latina, começaram a se desenvolver as noções sobre a relação centro-periferia, as bases analíticas do pensamento desenvolvimentista, bem como, o papel do Estado na industrialização em contextos de subdesenvolvimento.

Nesse campo, os principais marcos teóricos foram estabelecidos por Perroux (1955), Myrdal (1968) e Hirschman (1961), que desenvolveram uma leitura crítica acerca dos etapismos de desenvolvimento e das desigualdades como “auto ajustáveis”.

Mesmo não se conformando dentro do *mainstream*, essas abordagens, animaram o debate acerca do desenvolvimento regional, principalmente na América Latina, partindo da recorrente pergunta: “por que umas regiões se desenvolvem mais do que outras?”. Dentro dessa gama de pensamentos, Perroux (1955) trouxe ao debate a discussão de pólos de crescimento que, devido a suas variações de intensidades e canais de propagação, determinam possibilidades de desenvolvimento diferenciados nas distintas geografias econômicas. Myrdal (1968) desenvolveu a leitura da causação circular acumulativa, onde, através de interdependências regionais, o progresso e o dinamismo de algumas regiões coexistem e estão conectadas ao estancamento e desenvolvimento de outras, através de efeitos diversos. Hirschman (1961), por sua vez, constrói uma abordagem das cadeias de desequilíbrio de desenvolvimento, que de forma muito semelhante à leitura de Myrdal, coloca dois tipos de efeitos, os de dinamização e difusão e os de polarização e estancamento.

É nessa realidade que se forma a articulação de teoria e prática entre as leituras da CEPAL. Nesse caminho, se colocam como marcos importantes, a criação da CEPAL em 1948; a consolidação do grupo misto CEPAL/BNDE, que contava com a participação de Celso Furtado em 1952; o Centro de Desenvolvimento Econômico CEPAL/BNDE no Rio de Janeiro em 1960; A criação do ILPES em 1962; o Escritório Regional CEPAL/ILPES no Rio de Janeiro em 1968; dentre outros. Todos esses processos carregaram uma grande circulação de ideias e

conceitos, que sofreram múltiplas transformações e adaptações. Esses processos, tiveram em paralelo, sem interligação teórico-prática diversas experiências de planejamento regional (RIFFO, LUIS, 2013). O caso da Sudene é uma dessas experiências o qual ilustramos na **Figura 1**.



**Figura1:** Abordagens teóricas no contexto da Sudene. **Fonte:** Elaboração própria.

As abordagens do desenvolvimento regional no contexto de criação da Sudene, que partiram das interpretações de Perroux (1955), Myrdal (1968) e Hirschman (1961), articularam leituras críticas aos localismos e colocaram sob atrito as teorias de desenvolvimento desigual e desequilibrado com os instrumentos e modelos de planejamento e desenvolvimento regional. Somou-se a isso as teorias cepalinas sobre a relação centro-periferia na deterioração dos termos de troca e da industrialização por substituição de importações. Esse foi um conjunto de abordagens que sintetiza uma interpretação crítica a partir de uma perspectiva Sul-Sul dos diversos processos de desenvolvimento regional.

Dito isto, a próxima seção abordará um histórico das políticas de desenvolvimento no Brasil, dando destaque para a questão regional e combate às desigualdades regionais.

## Histórico das Políticas de Planejamento Regional

### Experiências anteriores a SUDENE

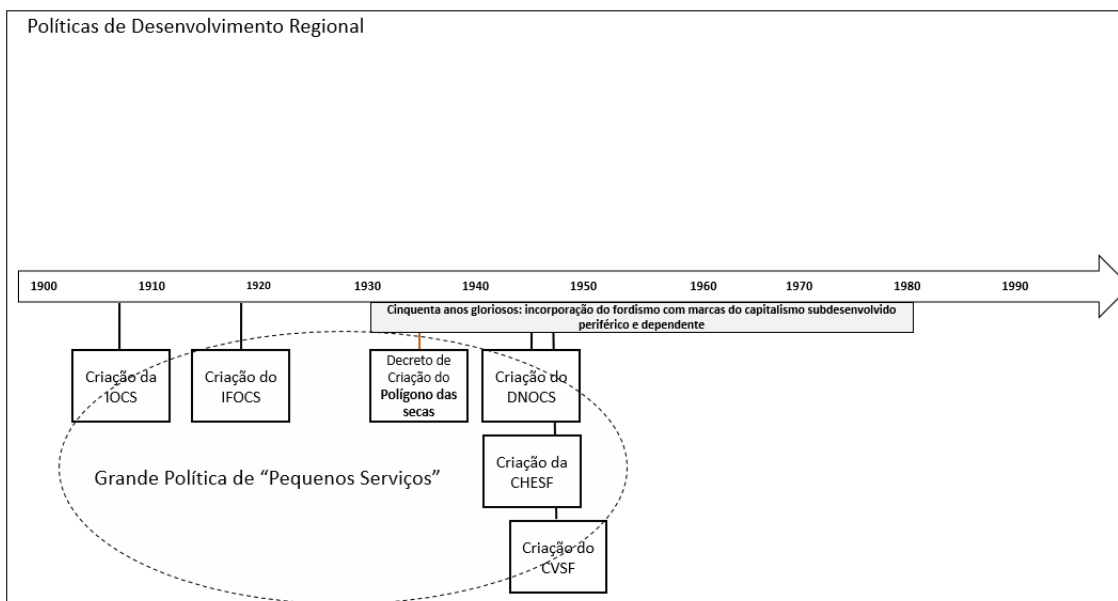
O período anterior à criação da Sudene foi marcado por iniciativas federais esparsas que apresentam cunho imediatista e descontinuado. A escala regional das intervenções que vigorou no Brasil, esteve associada à ideia de bacias hidrográficas, inspiradas pela experiência do *Tennessee Valley Authority* (TVA), criada durante o período do *New Deal*, nos EUA (BERCOVICI, 2003; RIFFO, LUIS, 2013). É conformada principalmente por órgãos autonomizados, subordinados à presidência da República e não apresentam uma atuação

explicitamente voltada à questão regional, ou um marco teórico regional explícito. Toda ação estatal neste período é resultado do combate a problemas específicos, que ganharam relevância a partir das aspirações políticas regionais (COHN, 1976).

Desse modo, as políticas levadas a cabo nesse período se restringiram a políticas assistencialistas e a soluções hidráulicas, que reforçaram o poder das oligarquias que exploravam a “indústria da seca” na região Nordeste, e aos grupos alinhados à indústria açucareira e que ganhou maior relevância, tendo em vista a realização de obras públicas em terras e propriedades privadas. Questões como essas aparecem nas discussões de Celso Furtado refletindo sobre a Sudene, ao observar o uso de recursos públicos no reforço e na perpetuação de velhas estruturas. Seguindo esse princípio, o período é marcado pela criação de uma multiplicidade de órgãos, sem articulação e coordenação política, com justaposição de áreas e esferas de atuação.

No que diz respeito ao Nordeste é possível destacar a seguinte periodização da criação de órgãos e mecanismos relacionadas à dimensão regional: em 1909 é criada a Inspetoria de Obras Contra a Seca (IOCS), que realiza um primeiro estudo relativo aos regimes das secas na região; posteriormente é agregado o termo Federal (IFOCS) e passa-se a disponibilizar recursos para terras agricultáveis; em 1936 institui-se por meio de Decreto o *Polígono das Secas*; em 1945 é criado o Departamento Nacional de Combates a Seca (DNOCS) e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF) e a Usina Hidrelétrica (UHE) Paulo Afonso; em 1948 é criada a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF) (COHN, 1976) Demarcar-se, assim, um período que predomina uma “grande política de pequenos serviços”, em que os recursos são liberados antes mesmo do plano concretizado, e o seu aproveitamento atendia a critérios político-partidários. A figura 2 é a linha do tempo de um sistema de organizações que se ocuparam do Nordeste como região problema.





**Figura 2:** Nordeste como Região Problema.  
**Fonte:** Elaboração própria a partir de Cohn (1979).

Apesar de ser o enfoque mais preponderante desse período, a região nordeste não foi a única a ser observada em uma perspectiva próxima ao viés regional. A região amazônica adentrou no campo das preocupações, podendo-se indicar a data de 1953, com a institucionalização da Amazônia Legal, como um momento chave. O papel da extração da borracha (látex), desde a primeira metade do século XX, vinha sendo incentivado como um mecanismo de ocupação dos espaços vazios, mas, é por meio da criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) em 1953, que se transformaria em Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) em 1966, em que buscou-se a valorização e o desenvolvimento da região amazônica (BERCOVICI, 2003). Conjuntamente à SPVEA foi criado um fundo de Valorização Econômica da Amazônia seguindo o que já estava definido na constituição de 1946, mas que continuaria sem sucesso, uma vez que caberia ao Congresso Nacional a liberação de recursos, o que não ocorreu em função de ingerências político partidárias. Além disso a ausência de conhecimento científico sobre a região, por parte dos órgãos estatais, também foi determinante. As principais ações desse período com impacto regional foram a criação da rodovia Belém-Brasília e da Brasília-Acre (BERCOVICI, 2003).

Ainda assim, é na década de 1950, que tem início uma virada no que diz respeito à abordagem da questão regional e sua origem associa-se a alguns processos históricos determinantes. A ocupação do Brasil central com a transferência da capital federal para o centro-oeste, o Plano de Metas no governo Juscelino Kubitscheck, a divulgação das contas nacionais regionalizadas, que mostrou os fortes níveis de desigualdades regionais de renda, a

criação de instituições públicas e um conjunto de tensões sociais relacionadas a duas grandes secas, que colocaram o problema regional do Nordeste enquanto uma questão a nível nacional.

Embora o contexto político-institucional aponte para uma mudança na visão do problema e sobre o tipo de intervenção, a abordagem explícita da dimensão regional nos planos nacionais de desenvolvimento, ainda permanecerá marginal e só vai ocorrer posteriormente com o governo dos militares. A seção a seguir tratará da criação da Sudene e da virada teórica que ocorre neste período.

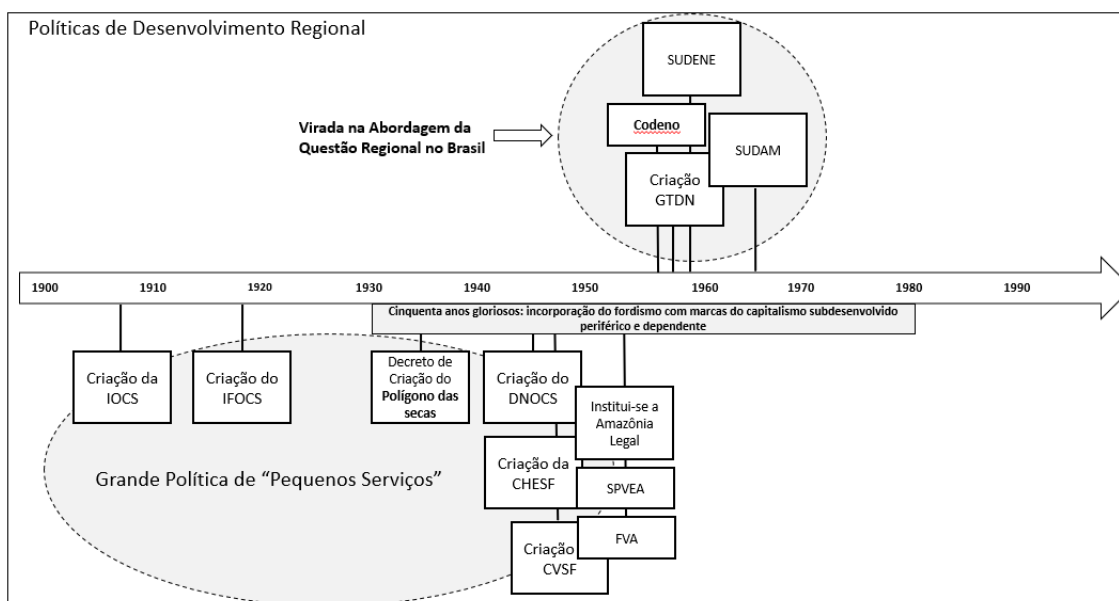
### **Criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste**

É a partir do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), criado em 1958 e liderado por Celso Furtado, da Operação Nordeste, criada por Juscelino Kubitschek e lançada no conjunto do Plano de Metas e da constituição da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que ocorre uma mudança na abordagem da questão regional que passa de um problema climático (água) para um problema social, vinculado ao subdesenvolvimento e a miséria (COHN, 1976). Essa mudança na abordagem passou então a demandar um conjunto de políticas voltadas à industrialização e a reformas sociais, perdendo espaço as políticas assistencialistas. O discurso sobre o Nordeste saía do terreno da denúncia de ingratidão e de injustiça para inserir-se no grande debate sobre o desenvolvimento do país (OLIVEIRA, 2003).

Nas últimas décadas mudanças importantes remodelaram a realidade econômica nordestina, questionando inclusive visões tradicionalmente consagradas sobre a região. Nordeste região problema, Nordeste da seca e da miséria, Nordeste sempre ávido por verbas públicas, verdadeiro poço sem fundo em que as tradicionais políticas compensatórias de caráter assistencialista só contribuem para consolidar velhas estruturas socioeconômicas e políticas perpetuadoras da miséria (ARAÚJO, 1997).

As propostas, vinculadas ao planejamento regional, centravam-se no estabelecimento de uma diversidade produtiva e na formação de uma nova classe dirigente, por meio de investimentos industriais, da transformação econômica e fundiária da faixa úmida e da transformação econômica do semiárido. Para isso seria necessário o uso mais racional e social, como exemplo podemos citar o acesso à terra e aos projetos de irrigação. Neste momento, a Sudene buscou, em alguma medida, aplicar os marcos do pensamento cepalino em uma discussão regional (OLIVEIRA, 2003). Vinculou-se o desenvolvimento, não apenas à industrialização, mas também a um projeto social vinculado, que priorizasse as condições de vida da população e fosse capaz de reduzir as desigualdades. Este é um ponto importante para diferenciação deste, para o período que seguirá sob o governo dos militares, já que o Golpe Militar de 1964 pôs fim ao planejamento macrorregional, tanto que as superintendências de

desenvolvimento, que tinham um caráter estratégico, tornaram-se meras gestoras de incentivos fiscais e financeiros. A figura 3 mostra as instituições que marcaram essa virada de abordagem sobre a questão regional no Brasil.



**Figura 3:** Políticas de Desenvolvimento Regional - Virada na abordagem.

**Fonte:** Elaboração própria.

Na Figura 3, coloca em evidência a virada na abordagem da questão regional, que teve origem na década de 1950, mas que só se efetiva a partir da segunda metade da década com a constituição da Sudene e da Sudam. Mesmo com os acontecimentos que sucederam, este é um período importante do ponto de vista analítico da questão regional brasileira. Para Furtado, “o discurso sobre o Nordeste saía do terreno da denúncia de ingratidão e de injustiça com o irmão necessitado para inserir-se no grande debate sobre o desenvolvimento do país”(FURTADO, 1989, p.45).

Em suma, é importante destacar que essa virada na abordagem, de um “problema regional” para uma “questão regional como um problema nacional”, que culminou com a implantação da SUDENE, sofreu resistências político-partidárias, principalmente por meio dos parlamentares do Nordeste, que compuseram um campo de forças na busca de realizar suas políticas, fazendo fracassar a proposta de Celso Furtado a resumindo em meras políticas de atração de indústrias por meios de incentivos fiscais (OLIVEIRA, 2003), como já mencionado.

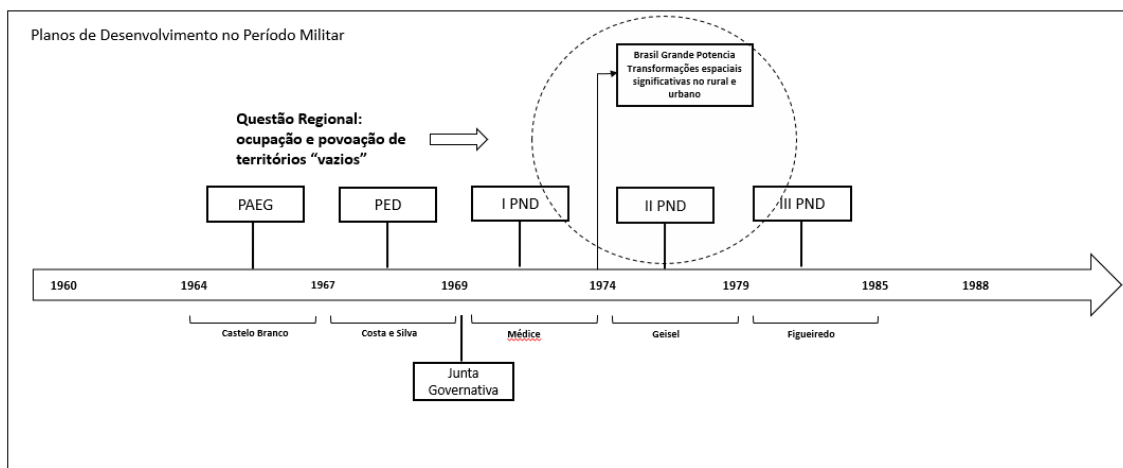
### As Políticas Regionais e os Governos Militares

Este é o período da história brasileira marcado pelos governos autoritários, cujo poder foi legitimado pelo argumento de promoção do crescimento econômico com o uso dos princípios da racionalidade econômica, para justificar a adoção de políticas excludentes e

concentradoras de renda (PIQUET; RIBEIRO, 2008). É neste mesmo momento, que o planejamento atinge seu auge no Brasil com a adoção de cinco planos de desenvolvimento, nos quais os militares levaram a cabo uma política de incentivos fiscais, sistema 34/18, do fundo de investimento do Nordeste (FINOR). As superintendências regionais, passaram a gestoras destes incentivos e a lógica de desenvolver as regiões, a partir do crescimento econômico e com inclusão social, preconizada por Celso Furtado, não foi implementada (BERCOVICI, 2003). Sobre este processo:

A industrialização rompeu com o fraco dinamismo da economia nordestina, assinalado no Relatório do GTDN como um dos obstáculos ao desenvolvimento regional. A partir da década de 1960, o PIB do Nordeste, particularmente o seu setor industrial, foi o que teve taxas médias de crescimento mais elevadas, em comparação com as outras regiões. Todavia, os benefícios fiscais não estiveram ao alcance dos pequenos e médios capitais, o que ocorreu apenas subsidiariamente, servindo como instrumento financiador da acumulação concentrada de capital no Nordeste (BERCOVICI, p. 132, 2003).

Os Planos de Desenvolvimento adotados no período são exibidos na Figura 4:



**Figura 4:** Planos de Desenvolvimento no Período Militar.

**Fonte:** Elaboração Própria.

Os dois primeiros planos, Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) e Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED), geraram poucas mudanças territoriais. É a partir do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) que a dimensão espacial do desenvolvimento passou a ser vista sob um novo formato, no qual a visão anterior de “região problema”, associada principalmente ao Nordeste, deu lugar a incorporação de novas áreas ao circuito produtivo, complexificando o olhar sobre o território (PIQUET; RIBEIRO, 2008). No I PND foram criados os chamados programas especiais, que inseriram uma outra lógica de ocupação territorial, alinhada a uma abordagem geopolítica e de segurança nacional.

Por meio do I e do II PND, realizam-se um conjunto de reformas que criaram poderosos instrumentos fiscais e financeiros. O destaque para a dimensão regional explícita, ocorre no II PND: Projeto “Brasil Grande Potência” com a definição de grandes projetos que iriam definir as “novas regiões”. A adoção de um conjunto de políticas de ocupação e povoação dos territórios vazios e das regiões de fronteira, promoveu transformações significativas no rural e no urbano. No campo, tais políticas beneficiaram os grandes proprietários de terras, priorizando incentivos para mecanização agrícola e disponibilizando crédito e subsídios, ampliando a concentração de terras (ARAÚJO, 1997).

A questão fundiária é mais dramática e vem se agravando. Na Zona da Mata, por exemplo, o processo de concentração fundiária tem aumentado nos anos recentes, e o monopólio da cana sobre as áreas cultiváveis se amplia. No semiárido, das secas, também verifica-se o agravamento da já elevada concentração das terras em mãos de pouquíssimos produtores: “na seca, pequenos proprietários inviabilizados vendem suas terras a baixos preços e os latifúndios crescem”, como bem explica Andrade (1988). Simultaneamente, os incentivos à pecuária fortaleceram e modernizaram tal atividade, que sempre foi a principal da unidade produtiva típica do sertão e do agreste nordestino. A hegemonia crescente da pecuária nos moldes em que foi realizada agravou a questão fundiária do Nordeste, além de provocar outros consideráveis efeitos, como a redução da produção de alimentos e a intensificação da emigração rural (ARAÚJO, p.14, 1997).

Além disso, o Estado investiu em infraestrutura, criou empresas estatais e estabeleceu parcerias com o capital privado. Na área urbana, ganharam destaque as questões relativas ao congestionamento das grandes metrópoles e surgiram as primeiras propostas de desconcentração industrial. Conforme aponta Piquet et al (2008), foram criados programas de infraestrutura para desenvolvimento urbano e de apoio aos centros médios, como pequenas capitais e cidades médias, o objetivo desses programas, pelo menos no papel, era estimular a desconcentração de atividades econômicas e de população, criar novas oportunidades de emprego e contribuir para a redução das disparidades inter-regionais e concentração de renda.

O resultado desse período foi a promoção de uma “desconcentração concentrada”, espacial e setorial, criando “ilhas de dinamismo” e “enclaves” de exportação (ARAÚJO, 1997; BRANDÃO, 2019). Este processo, embora tenha obtido resultados importantes para integração econômica nacional, não resultou em redução, mas sim, na ampliação das desigualdades. Conforme apontado por Brandão (2012), a industrialização se concretizou como uma panaceia de planejamento regional, vinculada a projetos de *commodities* agrícolas e minerais, à exploração de matérias-primas e à produção de bens intermediários, configurando um quadro de especializações regionais produtivas, amparadas por infraestrutura energética, de comunicação e transportes providas pelo Estado.

Do ponto de vista do contexto internacional, a crise do petróleo, o fim das regras de *Bretton Woods* e o aumento da dívida pública, criam na década de 1980, um cenário doméstico de recessão, com queda nos investimentos, no crescimento do produto interno bruto (PIB), aumento da dívida, aceleração do processo inflacionário e uma renda per capita estagnada, processo similar ao de outros países da América Latina (LESSA, 1994). Em 1985 foi eleito, indiretamente pelo congresso nacional, um presidente civil e, iniciou-se em 1988, o período de redemocratização do país.

Este cenário foi o início da neoliberalização, o esgotamento do modelo de crescimento sustentado pela industrialização e induzido pelo Estado “aos moldes keynesianos”, o tema do planejamento perdeu força, associado ao Estado interventor que deu espaço, conforme preconizado pela lógica neoclássica, ao Estado regulador, eliminando normas, oferecendo incentivos fiscais e garantindo segurança aos investimentos, e com isso aumentando a fluidez do território (BRANDÃO, 2019) . Além disso, o tema planejamento e intervenção estatal passaram a ser associados ao autoritarismo do período militar.

Em síntese, os governos militares realizaram um processo de industrialização incentivada e com relaxamento de critérios sociais e espaciais, importantes para a redução das desigualdades regionais. Ao privilegiarem investimentos relacionados a grupos específicos, favoreceram o processo de oligopolização e conformou-se um parque industrial de bens intermediários complementares ao centro industrial nacional, com baixa geração de empregos, pouca capacidade de agregação de valor e baixo conteúdo tecnológico (BRANDÃO, 2012), atualizando os conteúdos da dependência econômica, das desigualdades sociais e das disparidades regionais (PIQUET; RIBEIRO, 2008).

### **A Década Perdida – Crise de Transição (1980/1990)**

A década perdida envolve um conjunto de acontecimentos. Se por um lado é o período de redemocratização do país e da promulgação da Constituição Federal, por outro, no âmbito das relações econômicas, é o período de forte abertura comercial e de integração ao processo de globalização. Este é um período de contradições, onde a integração nacional e o desenvolvimento regional dão lugar à mercantilização das regiões e à emergência dos localismos (BRANDÃO, 2012; BRANDÃO; SIQUEIRA, 2013) . Há ainda, nesse período, um esgotamento do modelo desenvolvimentista e ampliação do endividamento externo, implicando na perda da capacidade e da institucionalidade do Estado, por meio de sua crise fiscal e financeira (BRANDÃO, 2012). Esse processo vai afetar as instituições de planejamento, tanto

no que diz respeito aos seus recursos, com crescentes perdas, e ao seu prestígio, ou seja, sua capacidade institucional.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 é um marco para a construção de um Estado de bem estar social no Brasil, no entanto, ao mesmo tempo que ela sugere a criação de planos regionais pela união, com objetivo de promover uma unidade nacional, ela confere grandes poderes aos municípios no quadro federativo, que promove uma lógica de planejamento municipalista, com descentralização das receitas e perda dos instrumentos de políticas regionais. Esta década é considerada um marco teórico do local (BRANDÃO; SIQUEIRA, 2013).

Do ponto de vista internacional, a década de 1980 marcou um período de reorganização capitalista. Os países do centro passam por um processo de reestruturação organizacional da produção, da distribuição, da troca e do consumo. A rigidez é substituída pela flexibilidade, passa-se de uma lógica fordista, para uma lógica de acumulação flexível, e de um modelo keynesiano nacional (regulação) para um modelo Schumpeteriano (competitividade) (BRANDÃO, 2003). Essas mudanças auxiliaram na mobilidade do capital pelos países e levaram à globalização, a partir de uma reestruturação territorial do capital, trouxeram uma nova problemática quanto ao processo de acumulação capitalista, como bem destacou PIQUET *et al* (2008) “o grande capital passa a ter uma enorme ubiquidade, podendo localizar-se em qualquer região e produzir em qualquer outra, e esta, por sua vez, não passará de uma opção entre muitas alternativas”. E segue diferenciando a natureza do capital:

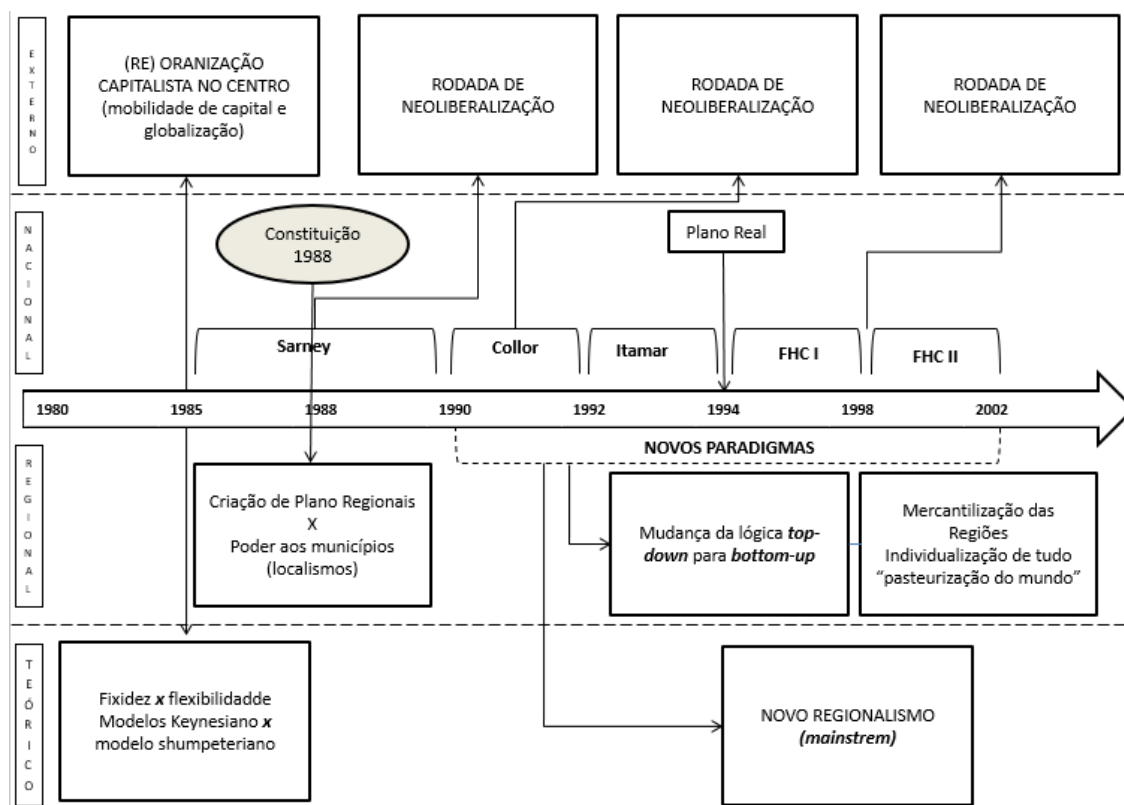
Este não é mais o capital enraizado em seu circuito de reinversão, ao contrário, cada parte desse capital articula-se diretamente com outras em escala global, integrando-se cada vez menos nas estruturas de produção, regional ou nacional (PIQUET e RIBEIRO, 2008, p.55).

Coraggio (*apud* PIQUET; RIBEIRO, 2008) complementa ao relacionar espaço e tempo de uma maneira bem didática para compreensão da complexidade do processo, para ele o capital pode mover-se a uma velocidade que guarda pouca relação com os tempos sociais ou os tempos políticos.

Na América Latina, o contexto foi de crise fiscal, esgotamento do modelo de crescimento sustentado pela industrialização, dependente do setor público e do setor externo. Esses fatores conduziram à perda de legitimidade, enfraquecimento dos sistemas de planejamento e o processo de neoliberalização vai se fortalecendo mundo afora. Internamente, considera-se o governo Sarney, 1985 a 1989, como período inicial deste processo com forte abertura comercial, seguidas por “rodadas de neoliberalização” promovidas pelos governos



subsequentes - Collor (1990 a 1992), Itamar (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (FHC) - (1990 a 2003). A figura 5 apresenta uma linha do tempo deste período.



**Figura 5:** Virada conceitual da década perdida e as rodadas de neoliberalização.  
**Fonte:** Elaboração própria com base em Brandão (2012) e Piquet & Ribeiro (2008).

A linha do tempo expõe a virada conceitual e política na condução dos planos de desenvolvimento após o processo de redemocratização. No governo FHC, a implantação do plano Real e a adoção de um pacote de medidas econômicas, marcou a década de 1990 por novos paradigmas, como por exemplo, a mudança da lógica *top-down* para *bottom-up*. É importante destacar que o discurso da globalização acabou gerando o esquecimento de realidades regionais não homogêneas e incentivando novas formas de reorganização da produção, mudando o foco da indústria para serviços e da rigidez para a flexibilidade. Brandão (2012) traduz este período para o que chama de uma “individualização de tudo”, que gera uma busca por um diferencial em qualquer jogo de relações, inclusive nas inter-relações regionais.

Há, portanto, uma relação complexa entre o global e o local. Se por um lado vemos uma tentativa de ‘pasteurização’ do mundo, por outro, a diferenciação também é considerada uma vantagem competitiva e uma forma de mercantilização da região. Há várias questões nesta relação, uma vez que os diferenciais podem ou não ser atrativos, e não são, necessariamente

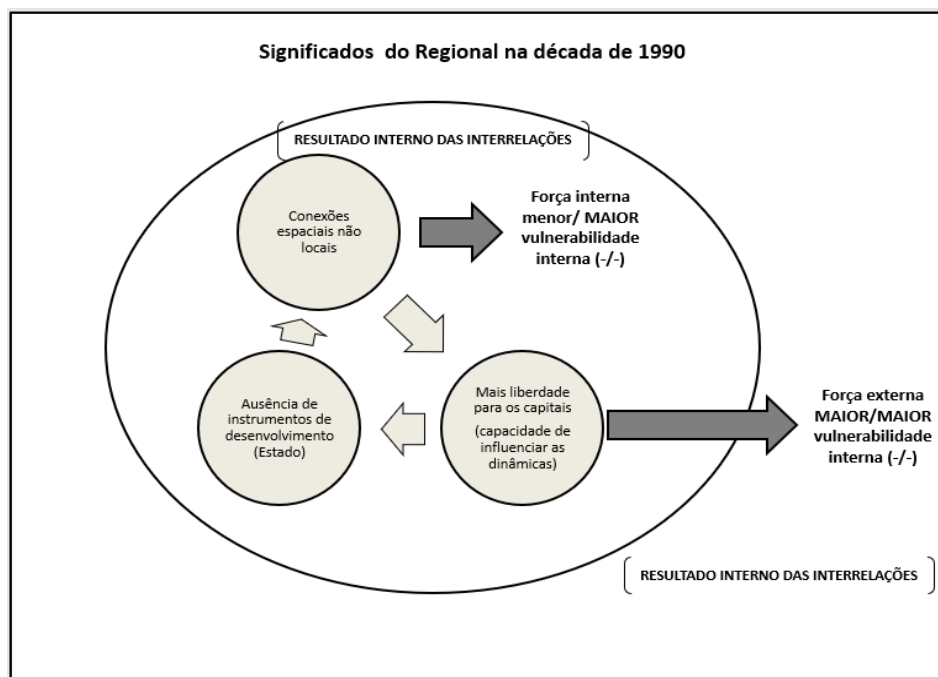
genuínos, pois podem ser construídos para atender determinados interesses (BRANDÃO, 2012).

A questão da homogeneização e globalização alinhadas à uma ideia de fim do Estado Nacional com a fragilização de fronteiras, mobilidade e flexibilidade na circulação, trouxe um conceito conhecido como “Novo Regionalismo” (SOJA, 2015), esse seria ‘novo’ porque antes a região estava inserida dentro do Estado, e com essas modificações surge a ideia de reemergência das regiões (BRANDÃO, 2012).

O termo ‘Novo Regionalismo’ traz ideias como: sinergia, desenvolvimento endógeno, competitividade, regiões que aprendem, regiões inteligentes, regiões sustentáveis, regiões criativas, comunidade cívica, confiança e capital social, regiões resilientes, dentre outras, mas é preciso atentar para o significado desses paradigmas, uma vez que sua adoção é um consenso difícil de ser atacado, e embora com muitas lacunas, está impregnado na sociedade por sua facilidade de aceitação em diferentes meios (BRANDÃO, 2012, p.42).

Ainda que essas ideias sejam adotadas com argumento de envolvimento dos atores e agentes locais e territoriais, *bottom-up*, o “novo regionalismo” é considerado um “pacote ideológico”, cujas narrativas construídas estão incrustadas nos organismos públicos, vindas de organismos internacionais como o Banco Mundial, ou seja, são modelos *top-down* (BRANDÃO, 2012).

Contudo, o período em questão trata de políticas deliberadas de inserção internacional do Brasil, através da abertura comercial e financeira. Brandão, 2012 aponta alguns significados desta década do ponto de vista regional. Aqui fizemos uma tentativa de esquematizar seu argumento no sentido de mostrar que esses significados apontam para o processo de fragmentação econômica, de vulnerabilidade interna frente a uma “dependência” externa cada vez maior.



**Figura 6:** (Re)significados do regional na década de 1990.

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base em Brandão (2012).

As políticas adotadas nesta década, geraram pelo menos três interrelações que demonstram como a dinâmica regional perdeu espaço no Brasil. A figura 6 mostra essas interrelações apresentando possíveis resultados e o sentido das forças de atuação. Maior força externa com vulnerabilidade interna, significa que a dinâmica econômica regional torna-se mais dependente do exterior e a nossa vulnerabilidade aumenta à medida que os instrumentos de ação estatal tornam-se mais fracos. Essa situação gera menor força interna e intensifica a vulnerabilidade interna, ou seja, gera uma menor força interna e uma maior vulnerabilidade interna. Dessa forma, as forças atuam no sentido de aumentar a nossa vulnerabilidade interna, que pode ser refletida com o aumento da desigualdade inter e intra-regionais. Essa combinação de ausência de instrumentos de desenvolvimento, coordenados e incentivados pelo estado, com maior liberdade para os capitais, passam a ter maior influência sobre as dinâmicas internas, a se (re)estabelecerem nos “locais” mais atrativos, é o processo de livre mercado atuando de maneira muito forte e deixando um rastro de desigualdades. Em sentido oposto temos uma força externa maior atuando e aumenta nossa vulnerabilidade e autonomia, neste sentido, também temos forças operando em sentido negativo internamente.

Em suma, o nacional dá lugar ao local e o debate de concepções e projetos, que antes estava centrado em torno de questões relativas às desigualdades inter-regionais, agora dão lugar a problemática do desenvolvimento que remete ao campo da competitividade (PIQUET; RIBEIRO, 2008).

## Políticas de Desenvolvimento Regional no Governo do PT (Lula e Dilma)

O governo do Partido dos Trabalhadores, conforme aponta André Singer, no livro: *Lulismo e suas contradições*, foi marcado por um amplo conjunto de políticas de combate à pobreza, de valorização do salário mínimo, estímulo ao consumo de massa e às políticas de transferência de renda, mas também foi muito marcado por um conjunto de medidas em benefício do agronegócio e do capital financeiro, por esta razão é classificado pelo autor, como um período marcado por “contradições”.

Entre 2004 e 2010, o Brasil conseguiu obter junto com as taxas mais altas de crescimento, uma redução das desigualdades sociais e regionais, o aumento sustentado dos salários, a elevação do nível de emprego formal, a melhoria das contas públicas e externas, a manutenção da inflação sob controle e um investimento médio de 6,7% ao ano (CARVALHO, 2018). As altas taxas de crescimento da economia chinesa e sua demanda crescente por *commodities*, beneficiou a economia brasileira, mas as políticas redistributivas e o investimento público em infraestrutura física e social, foram decisivos para a associação entre crescimento econômico e melhoria dos indicadores sociais (CARVALHO, 2018).

Em 2003 a questão regional brasileira voltou ao debate com o lançamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, cujo objetivo era reverter a trajetória das desigualdades regionais, e colocá-las não como um “problema regional”, mas como um problema nacional a ser superado, grosso modo, nos termos da proposta do GTDN e da constituição da Sudene na década de 1950.

Houve, contudo, um conjunto de políticas sociais, econômicas, redistributivas e de desenvolvimento que conviveram de maneira sobreposta, em um ambiente interno marcado por disputas pelo poder, que acabaram dificultando uma ação articulada, que fosse capaz de enfrentar a complexa problemática da desigualdade regional. Neste sentido Karam (2013, p. 33) explicitou:

... das sobreposições da PNDR sobressaem conclusões tais como grande desarticulação entre as iniciativas, sobreposição de público-alvo e escalas de intervenção, conflitos de interesses, redundância de ações e ausência de uma agenda comum (KARAN, 2013, p.33).

O cenário a que se deparou a PNDR foi marcado pela convivência de ampla gama de políticas e programas de desenvolvimento regional/territorial no âmbito do governo federal (KARAN, 2013), por esta razão era estratégico transformar a questão regional em uma questão nacional, e criar mecanismos de articulação capazes de agregar a herança localista do período

anterior. Esta não seria uma tarefa fácil, uma vez que os programas estavam alocados em distintos órgãos, com recursos e poder diferenciados. O trecho da PNDR esclarece sobre este ponto:

As iniciativas locais e sub-regionais precisam se articular e encontrar nexos na Política Nacional. Num país continental, heterogêneo e desigual como o Brasil, a ênfase em soluções localistas isoladas não é recomendável, pois pode ampliar os riscos de fragmentação. Daí a importância de políticas nacionais capazes de assegurar consistência às iniciativas locais e garantir a integração nacional (PNDR, 2003, p.15).

Para a PNDR deslançar era necessária a formulação e implementação de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) e a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), que funcionaria como uma fonte de financiamento público para investimento em infraestrutura. Ambos não saíram do papel dificultando o avanço da Política. Adicione-se a esses fatores a expansão da quantidade de programas de desenvolvimento territorial no âmbito federal, como exemplo temos a criação de um subprograma mesorregional, cuja dificuldade do Ministério da Integração (MI) em liderar a agenda temática, a falta de visibilidade e iniciativa, abriu espaço para o surgimento do Programa Territórios da Cidadania (PTC), por iniciativa de outro órgão, sob o mesmo governo (KARAN, 2013).

Cabe ainda incluir outro aspecto mencionado por Karam (2013), Brandão *et al* (2013) que tem origem no pacto federativo estabelecido após a Constituição de 1988, conferindo novos papéis e responsabilidades aos governos subnacionais e condicionando as relações federativas como determinantes para o sucesso de políticas federais. Dois elementos analíticos são importantes sobre a questão regional neste período, o primeiro refere-se ao pacto federativo e o segundo à herança localista da década de 1990, cuja regionalização seguia elementos próprios e desconectados de uma perspectiva de integração nacional.

As reflexões acima levaram o Ministério da Integração, em 2010 a (re)lançar a PNDR com o documento intitulado: *A PNDR em dois tempos: a experiência apreendida e o olhar pós 2010*. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional, em sua fase II, (PNDR II) foi fortemente influenciada pela Política Regional Europeia, reafirmou a necessidade de redução das desigualdades regionais, a prioridade do tema para o governo, e foi uma resposta aos desafios detectados na PNDR I.

Embora não tenha sido de fato implementada, a PNDR II é objeto de estudos, principalmente pela análise do discurso. O fato é que se por um lado considera-se que houve uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional, por outro, foram as políticas implícitas

de desenvolvimento regional que tiveram maior impacto para redução das desigualdades regionais (BRASIL, 2012). Como políticas implícitas, entendemos que são aquelas não centradas no MI, mas com impacto em âmbito regional, tais como o programa bolsa família (PBF), Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Programa Territórios da Cidadania (PTC), políticas de valorização do salário mínimo, expansão das instituições de ensino, dentre outros. A evidência é que por qualquer que seja o argumento, aspectos institucionais do MI, seja por questões político-partidária relacionadas ao pacto federativo, não houve articulação entre o MI e demais ministérios e nem entre as políticas. Assim a questão central permaneceu e segue: como a questão regional se insere na agenda política? Como deve ser abordada?

Essa é uma reflexão necessária e nela se faz oportuno compreender se há um novo padrão de acumulação ou modelo de desenvolvimento (NETO; CASTRO; BRANDÃO, 2017). É importante ainda, assumir que mesmo com as contradições, esse foi um período, em que pelo menos, no nível das reflexões e debates a questão regional assumiu certa centralidade, reunindo esforços e ampliando a participação e o envolvimento da sociedade em todas as unidades da federação, com o Estado coordenando o processo e definindo princípios e diretrizes fundamentais para reduzir as assimetrias regionais (BRANDÃO; SIQUEIRA, 2013). No entanto, embora reconhecida como uma proposta arrojada de política pública, a PNDR II, mesmo com aperfeiçoamento de instrumentos não passou de uma proposta de política.

### **Para onde irão as Políticas de Desenvolvimento Regional pós 2016?**

O cenário doméstico pós 2016 é de crise política e econômica, um contexto adverso, dado o ambiente de incertezas que se prolongou desde o período eleitoral de 2014. Durante e após o processo de *impeachment* em 2016, as políticas de restrição fiscal ganharam espaço no congresso e apoio da sociedade. Os escândalos de corrupção, a piora nos indicadores econômicos e a supervalorização pela mídia do excesso de gastos do governo, colocaram a sociedade contra o Estado e a favor de reformas que reduziriam direitos e prejudicariam os mais pobres. O argumento posto era reduzir o tamanho do Estado e deixar o mercado conduzir a economia ao equilíbrio. O Brasil teria “menos Estado e mais Mercado”.

Neste contexto não ocorreu um debate político sobre desigualdade. A retomada do crescimento da economia foi, e ainda permanece, o tema central cuja saída é um pacote de medidas restritivas, de privatizações, que intensificaram o processo de neoliberalização. Não podemos deixar de citar que após o *impeachment*, foi aprovado o projeto de Emenda Constitucional (PEC) 95, que altera o Art. 107 da constituição e estabelece que as despesas

primárias serão congeladas por um período de 20 anos, sendo corrigidas pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (INPC) (BRASIL, 2016). Além da instituição de um novo regime fiscal foi proposta a reforma da previdência e reforma trabalhista, ambas defendidas como medidas complementares e essenciais para o equilíbrio das contas públicas. Todas essas medidas tiveram início no governo de Michel Temer (2016-2018) e foram, posteriormente, intensificadas pelo governo de Jair Bolsonaro (2019 - 2022).

Diante destas questões, o regional perdeu centralidade. A PNDR continua vigorando com alterações significativas, excluindo os pontos que tratam de governança participativa e descentralizada. Em 2018, a portaria nº 80, instituiu as “**Rotas de Integração Nacional**”, como estratégia de desenvolvimento regional e inclusão produtiva e substituiu a portaria nº 162/2014 cuja finalidade era a mesma, adicionando apenas a instituição do Comitê Gestor. Não se pode, contudo, deixar de mencionar que ainda no governo da presidente Dilma Rousseff a questão regional já estava enfraquecida, seja pela crise política, seja pela piora dos indicadores econômicos, ou pela impossibilidade de criar um ambiente capaz de articular ações.

Dito isto, torna-se relevante levantar algumas questões que permanecem vigorando e que têm forte relação com a década de 1980 e 1990. As Rotas de Integração Nacional têm elementos que auxiliam na reflexão sobre os (des)caminhos que as desigualdades regionais podem tomar. O primeiro e o segundo estão relacionados, vamos a eles. Ao que parece, no atual cenário, ocorre uma “simplificação de um problema complexo”, cujo papel do Estado é apenas reconhecer determinada atividade produtiva e estimular o investimento da iniciativa privada (na rota). O segundo, consequência direta do primeiro, é a ampliação das desigualdades inter-regionais, pois sem o Estado investindo em infraestrutura produtiva e social, o capital vai escolher os espaços mais atrativos. Em um ambiente de crise econômica e de redução de instrumentos do estado, os determinantes do crescimento ficarão a cargo do jogo do mercado. Conforme menciona Myrdal (1968), referindo-se a países mais pobres, a tendência é que as desigualdades regionais se ampliem.

Todos os países ricos da Europa Ocidental evoluíram, nas gerações recentes, para o “Estado do Bem-Estar”. Nesses países, iniciaram-se políticas estatais que visavam a maior igualdade regional: as forças do mercado que provocam “efeitos regressivos” foram anuladas e as que promovem “efeitos propulsores” apoiadas (MYRDAL, 1968, p. 72).

Na ausência de instrumentos do Estado, conforme apontado pelo autor, não é de se esperar que os efeitos regressivos sejam anulados. Ele continua:

Nos países mais pobres, por outro lado, tais programas políticos foram adotados em muito menor escala e as forças do mercado agiram mais livremente. Nesse caso,



queremos lembrar que os “efeitos propulsores” foram, em regra, mais fracos, acentuando-se a tendência para formação de desigualdades regionais. Em muitos dos países pobres, a inclinação natural para as desigualdades foi reforçada por instituições de caráter feudal e discriminatório e por estruturas de poder que ajudaram os ricos a explorar os pobres (MYRDAL, 1968, p.72).

É possível que este seja o roteiro das desigualdades regionais no Brasil, caso o estado não crie instrumentos mais efetivos para promover efeitos propulsores, não haverá muito otimismo quanto ao desenvolvimento regional.

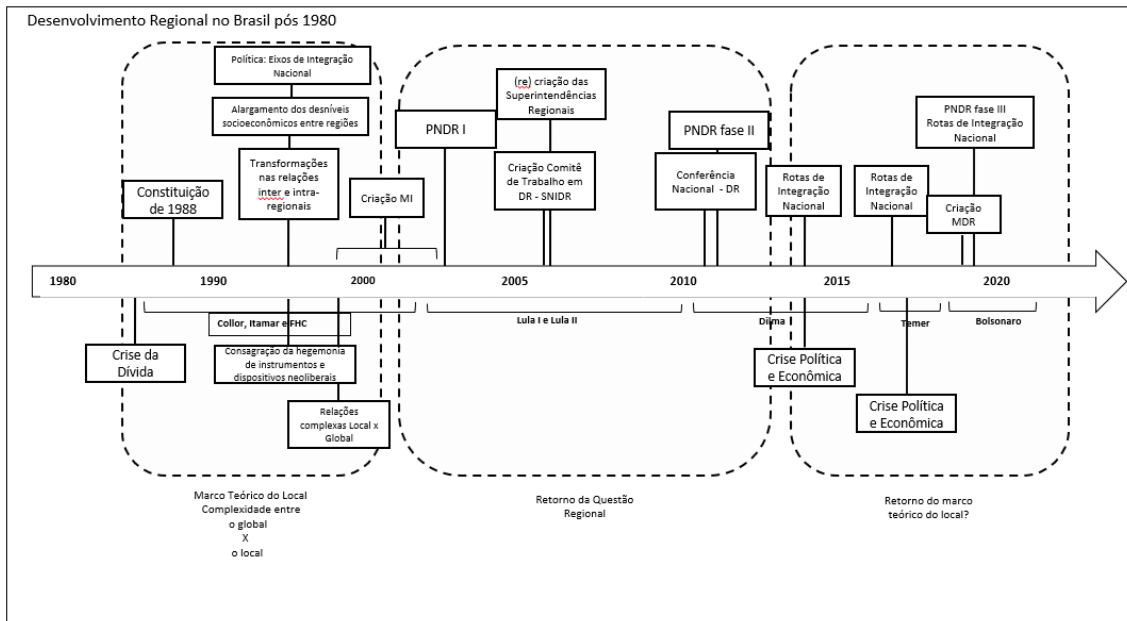
*O terceiro elemento*, está em dois incisos da Portaria 80/2018, o Art. 6º inciso II e III que estabelecem critérios para seleção dos polos,

II - potencial de inclusão produtiva: a atividade apoiada deve ser de **fácil entrada**, com *baixos custos iniciais de investimento* e reduzido valor de custeio, [e]

no seguinte,

III - representatividade e afinidade com a identidade regional: a cadeia produtiva deve ter destaque na produção regional e envolver conjunto de municípios com aptidão ambiental e socioeconômica à atividade. Foco em atividades alinhadas com a cultura regional, *explorando seu potencial de diferenciação como vantagem competitiva*. Serão priorizadas atividades desenvolvidas em mais de uma Unidade da Federação, de modo a facultar a *cooperação intermunicipal e interestadual* (BRASIL, 2018, Art.6º).

O Art. 6º esboça características de uma estrutura de mercado próxima das estruturas concorrenciais, com pouca agregação de valor e que possivelmente não logrará efeitos significativos de encadeamento. A outra, refere-se ao descrito no Art. 7º, onde sugere a exploração do potencial de diferenciação como vantagem competitiva, o que nos remete às décadas de 1980 e 1990, nas quais emergiu o marco teórico do local, conforme apontado por Brandão (2012). Dessa forma, cabe uma questão para reflexão: Estaremos então realizando uma retomada ao localismo e de mercantilização da região? Esta será a “nova” estratégia para reduzir as desigualdades regionais sem instrumentos efetivos e com menor participação do Estado? A figura 7 apresenta algumas concepções sobre desenvolvimento regional no pós 1980.



**Figura 7:** Desenvolvimento Regional no Brasil pós 1980.  
**Fonte:** Elaborado pela autora com base em Brandão (2012, 2015, 2019).

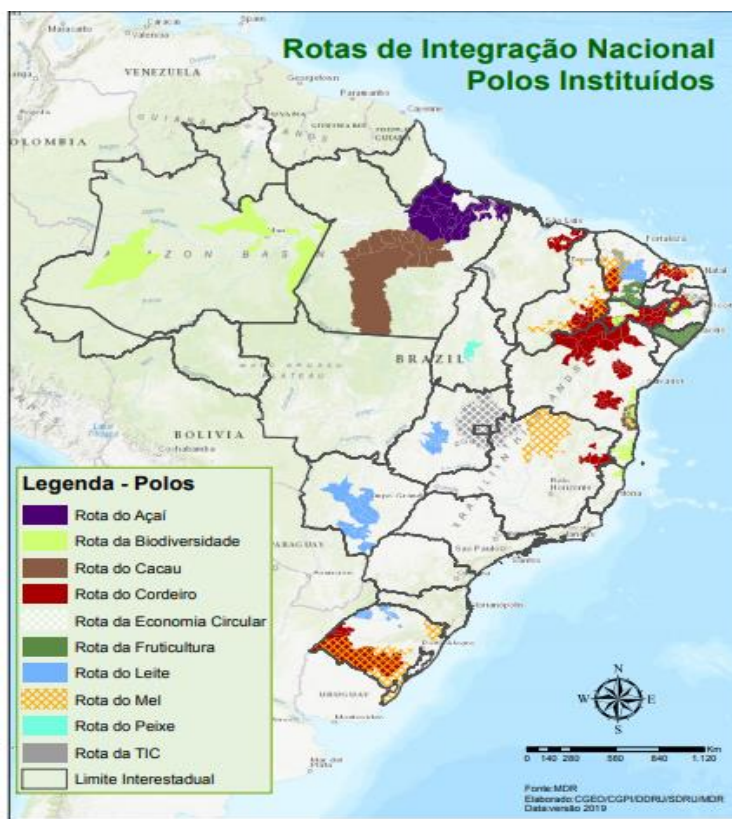
Em 2019, o governo Bolsonaro criou o Ministério do Desenvolvimento Regional onde alocou o antigo Ministério da Integração Nacional, o Ministério das Cidades e a Agência Nacional de Águas. A PNDR foi (re)instituída pelo Decreto nº 9.810/2019, e o Projeto Rotas de Integração continua como sua maior expressão. É importante dizer que PNDR (re)instituída, alterou a ordem de diversos incisos, excluiu mecanismos de governança e a participação da sociedade civil, reduziu instrumentos de ação (Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional - FNDR) e centralizou decisões estratégicas em poucos ministérios do governo federal (Ministério da Economia, Ministério do Desenvolvimento Regional e Secretaria da Presidência da República) (BRASIL, 2019).

Por hora, é importante destacar do que se trata o projeto das “Rotas”. Conforme o decreto nº 9810/2019.

A rota é a constituição de redes de arranjos produtivos locais associados a cadeias produtivas estratégicas, que sejam capazes de promover a inclusão produtiva e o desenvolvimento sustentável das regiões brasileiras priorizadas pela PNDR (BRASIL. 2019).

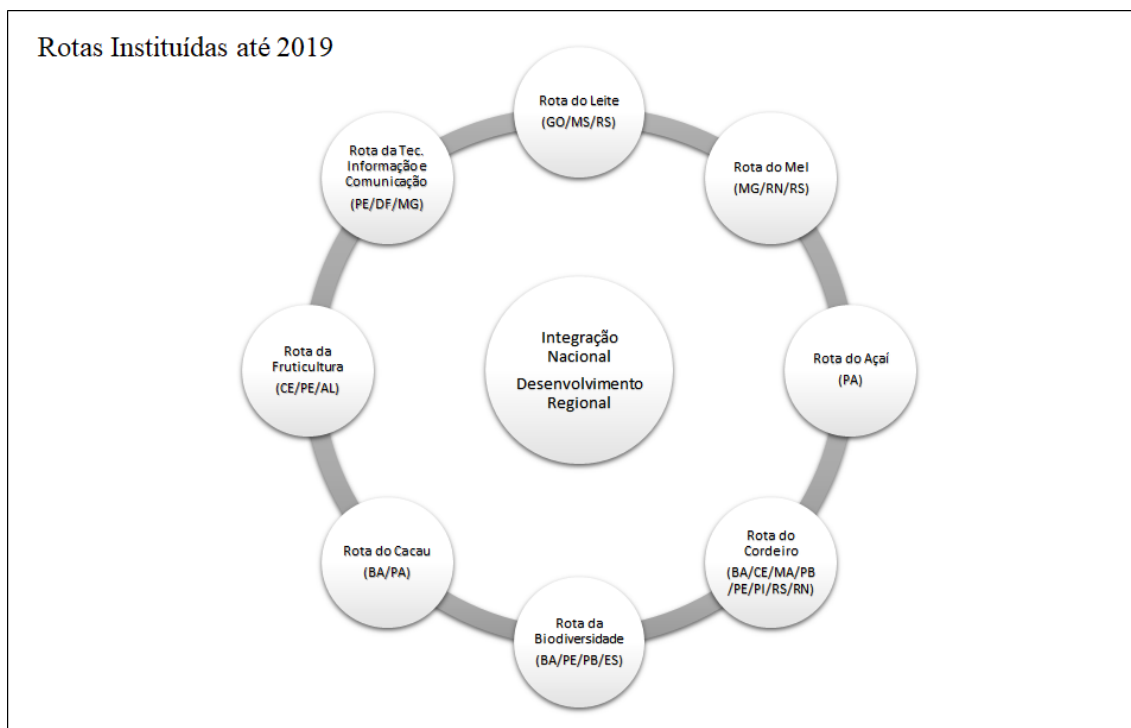
A figura 8 apresenta as rotas de integração nacional e os polos instituídos até 2019. As “Rotas” foram definidas a partir do estudo da Rede de Pesquisa em Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais - REDESIST/UFRJ em 2015 e a figura 8 apresenta as rotas definidas neste estudo. Elas retratam um conjunto diversificado de cadeias de produção distribuídas por todo o território nacional, sendo que a maioria das cadeias se refere a atividades

agropecuárias e extrativistas, com exceção da rota de tecnologia da informação e comunicações e da rota de economia circular.



**Figura 8:** Rotas de Integração Nacional.  
**Fonte:** MDR, 2019.

Até dezembro de 2019 foram instituídas 35 rotas no país. A seleção seguiu os critérios definidos pela portaria nº 80/2018 e o estudo da REDESIST (IE/UFRJ). Elas estão distribuídas em 15 unidades da federação e o Distrito Federal, abrangendo um total de 758 municípios. A Figura 9 ilustra. Ao todo as 35 rotas referem-se a arranjos produtivos locais de 8 produtos: leite, mel, açaí, cordeiro, biodiversidade, cacau, fruticultura e tecnologia da informação e comunicação.



**Figura 9:** Rotas de Integração Nacional instituídas.  
**Fonte:** Elaboração própria com dados do MDR (2020).

Embora as rotas estejam instituídas pelo MDR não encontramos documentos como diagnósticos, pareceres, planejamento, carteira de projetos, dentre outros que permitissem uma análise mais completa do planejamento e execução do projeto. De toda forma, é possível perceber que a estratégia de inclusão produtiva para o desenvolvimento regional e redução das desigualdades, está muito aquém de gerar transformações produtivas significativas se levarmos em consideração as características das atividades produtivas e a ausência de instrumentos efetivos de investimento. Neste sentido, não existem muitos elementos a serem analisados enquanto estratégia do Estado para a promoção do desenvolvimento regional, mas o quadro exposto não se apresenta muito otimista para a redução das desigualdades regionais. O conjunto de atividades produtivas que compõem as rotas são importantes para as economias locais, mas com pouco poder de transformar a estrutura produtiva, bastante heterogênea entre as regiões, e de promover melhorias significativas na qualidade de vida.

### Considerações Finais

Ao analisar as trajetórias das abordagens e das políticas de desenvolvimento regional no Brasil, vemos que esta questão emerge de várias formas: região problema, problema nacional, mercantilização das regiões, dentre outras. Neste sentido é importante realizar algumas considerações acerca da periodização que apresentamos. Infelizmente a questão regional não é tratada no Brasil como uma questão de Estado. O pacto federativo estabelecido na constituição

federal de 1988, colocou uma série de desafios à implantação de políticas regionais, complexificou as relações e interdependências entre os entes federativos, repasse e distribuição de recursos, sistemas de tributação e autonomia. O Brasil não conseguiu resolver os problemas estruturais, e as desigualdades regionais persistem.

A Sudene, a Política Regional nos Governos Militares e a Política Regional nos governos do PT, foram marcos do debate regional brasileiro, mas não avançaram na implementação, o que ocorreu apenas nos governos militares, com um viés de crescimento econômico com concentração de renda, o que culminou com a ampliação das desigualdades regionais. Por outro lado, a questão regional perdeu centralidade no debate nas décadas de 1980 e 1990 quando ocorreram rodadas de neoliberalização e emergência do marco teórico do local. O cenário atual parece caminhar neste mesmo sentido.

De todo modo, podemos apontar como considerações alguns resultados e sínteses das políticas de planejamento regional implícitas e explícitas. a) O papel da SUDENE antes e após o governo dos militares, promoveu uma virada conceitual e, posteriormente, integrou as regiões a partir de projetos de infraestrutura; b) “Desconcentração concentrada” espacial e setorial, a complexidade da divisão espacial do trabalho; o aumento das desigualdades intrarregionais, a formação de ilhas de desenvolvimento como resultado das políticas regionais e de integração nacional dos governos militares; c) A Industrialização como caminho para as Políticas Regionais, projetos de exportação de *commodities* agrícolas e minerais, matéria-prima e bens intermediários; d) Esgotamento do modelo desenvolvimentista com perda de prestígio e de recursos das instituições de planejamento e desenvolvimento regional; e) As contradições da Constituição Federal de 1988 sobre desenvolvimento regional, que estabeleceu a criação dos fundos constitucionais regionais, a regionalização das metas do PPA, mas reforçou os poderes locais municipalistas; f) Na década de 1990 ocorreu um processo de desinstitucionalização do planejamento regional com a Política dos Eixos de Integração e contratação de consultorias internacionais, a estabilidade monetária (Plano Real), por outro lado, é um dos fatores que permite o “retorno do planejamento”, é também nesta década que ocorre a reforma liberal e a emergência do local; g) A questão regional foi retomada na década de 2000, com a elaboração da PNDR e pela criação de uma estrutura institucional, mas não deslanchou pela falta de articulação institucional, ausência de instrumentos efetivos e recursos financeiros.

Todo processo foi paralisado pela crise política, econômica e institucional de 2014, que culminou com um processo de *Impeachment*. Após 2016 o governo segue com uma agenda de medidas restritivas, onde a centralidade está focada na recuperação do crescimento econômico

via ajuste fiscal e liberalização. A agenda regional perdeu espaço, mas permanece, ainda que de maneira incipiente, o Projeto Rotas de Integração Nacional com objetivo de promover, mesmo sem instrumentos estatais, o desenvolvimento de arranjos produtivos no interior do país.

### Referências bibliográficas

ARAÚJO, T. B. DE. Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. **Estudos Avançados**, v. 11, n. 29, p. 7–36, abr. 1997.

ARAÚJO, T. B. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 30, n. 2, p. 144–161, 1999.

BERCOVICI, G. **DESIGUALDADES REGIONAIS, ESTADO E CONSTITUIÇÃO**. São Paulo: [s.n.].

BRANDÃO, C. A. Antonio Carlos F. Galvão \* Carlos Antônio Brandão \*. 2003.

BRANDÃO, C. A. **Território e desenvolvimento**. 2º ed. Campinas: [s.n.].

BRANDÃO, C. A. Mudanças produtivas e econômicas e reconfiguração territorial no Brasil no início do século XXI | Productive and economic changes and territorial reconfiguration in Brazil at the beginning of the 21st century. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 21, n. 2, p. 258, 2019.

BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional 2013 Carlos Brandão Hipólita siqueira (orgs.)**. São Paulo: [s.n.].

BRASIL. **CNDR**. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <[https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSDRU/ArquivosPDF/Texto\\_de\\_Referencia\\_-\\_CNDR.pdf](https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSDRU/ArquivosPDF/Texto_de_Referencia_-_CNDR.pdf)>.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm)>. Acesso em: 25 mar. 2020.

CARVALHO, L. **Valsa brasileira**. 1º ed. São Paulo: todavia, 2018.

COHN, A. **Crise regional e planejamento**. São Paulo: [s.n.].

FURTADO, C. **A Fantasia Desfeita**. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

KARAN, R. A. DE S. A questão regional brasileira no século XXI: um olhar sobre o dissenso. **Inclusão Social**, v. 6, n. 1, p. 33–51, 2013.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. 2º ed. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1968.

NETO, A. M.; CASTRO, C. N. DE; BRANDÃO, C. A. **Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. [s.l: s.n.].

OLIVEIRA, F. DE. **Navegação venturosa: ensaios sobre Celso Furtado**. São Paulo: [s.n.].

PIQUET, R. P. DA S.; RIBEIRO, A. C. T. Tempos, idéias e lugares: o ensino do Planejamento Urbano e Regional no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 10, n. 1, p. 49, 31 maio 2008.

RIFFO, LUIS, P. 50 anos del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial. In: **Desarrollo Territorial N°15**. Santiago de Chile: [s.n.]. p. 59.

SOJA, E. Accentuate The Regional. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 39, n. 2, p. 372–381, 2015.

ARAÚJO, T. B. DE. Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. **Estudos Avançados**, v. 11, n. 29, p. 7–36, abr. 1997.

ARAÚJO, T. B. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 30, n. 2, p. 144–161, 1999.

BERCOVICI, G. **DESIGUALDADES REGIONAIS, ESTADO E CONSTITUIÇÃO**. São Paulo: [s.n.].

BRANDÃO, C. A. Antonio Carlos F. Galvão \* Carlos Antônio Brandão \*. 2003.

BRANDÃO, C. A. **Território e desenvolvimento**. 2° ed. Campinas: [s.n.].

BRANDÃO, C. A. Mudanças produtivas e econômicas e reconfiguração territorial no Brasil no início do século XXI | Productive and economic changes and territorial reconfiguration in Brazil at the beginning of the 21st century. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 21, n. 2, p. 258, 2019.

BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional 2013** Carlos Brandão Hipólita siqueira (orgs.). São Paulo: [s.n.].

BRASIL. **CNDR**. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <[https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSDRU/ArquivosPDF/Texto\\_de\\_Referência\\_-\\_CNDR.pdf](https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSDRU/ArquivosPDF/Texto_de_Referência_-_CNDR.pdf)>.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm)>. Acesso em: 25 mar. 2020.

CARVALHO, L. **Valsa brasileira**. 1° ed. São Paulo: todavia, 2018.

COHN, A. **Crise regional e planejamento**. São Paulo: [s.n.].

FURTADO, C. **A Fantasia Desfeita**. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

KARAN, R. A. DE S. A questão regional brasileira no século XXI: um olhar sobre o dissenso. **Inclusão Social**, v. 6, n. 1, p. 33–51, 2013.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. 2° ed. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1968.



NETO, A. M.; CASTRO, C. N. DE; BRANDÃO, C. A. **Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas.** [s.l: s.n.].

OLIVEIRA, F. DE. **Navegação venturosa: ensaios sobre Celso Furtado.** São Paulo: [s.n.].

PIQUET, R. P. DA S.; RIBEIRO, A. C. T. Tempos, idéias e lugares: o ensino do Planejamento Urbano e Regional no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 10, n. 1, p. 49, 31 maio 2008.

RIFFO, LUIS, P. 50 anos del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial. In: **Desarrollo Territorial N°15.** Santiago de Chile: [s.n.]. p. 59.

SOJA, E. Accentuate The Regional. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 39, n. 2, p. 372–381, 2015.

# **POLÍTICA E CONFLITOS AMBIENTAIS**

# CAPÍTULO 5

## EXTRATIVISMO MINERAL E NEOLIBERALIZAÇÃO NO BRASIL: NOTAS DE UMA RELAÇÃO

Gustavo Vitti

### Introdução

Retomar a discussão do neoliberalismo parece, a priori, ser um esforço bastante redundante nos dias de hoje. Seja pela banalização de seu uso pela academia e sociedade em geral - que faz ver este como resultado de um processo de homogeneização em toda a parte - enquanto expressão do fim da história, ou por aqueles que indicam que esse encontrou seu próprio fim, seu “muro de Berlim”. No entanto, o cenário atual pelo qual grande parte dos países do mundo têm passado, no qual o Brasil se lança como um dos protagonistas, indica uma negação dessas premissas.

Em diálogo com alguns autores (BRENNER; PECK; THEODORE, 2012; LAVAL; DARDOT, 2016; PECK, 2016) buscamos compreender o neoliberalismo não como ideologia ou um credo organizado e sistematizado norteador de políticas de liberalização da economia – formulado na década de 1930 – mas sim como um conjunto de políticas variegadas, uma “frente” regulatória um paradigma de reestruturação (do Estado, das empresas e da economia) e uma racionalidade de governo.

Essa compreensão apresenta duas dimensões, uma que vai observar mais os aspectos relacionados a mudança em nível organizacional-institucional do Estado e economia, e outra mais centrada na ideia de racionalidade, isto é, nas formas como essa “frente” regulatória, marcada pelo princípio da concorrência tem permeado os distintos aspectos sociais. Essa última compreensão é bastante presente no trabalho de Laval e Dardot (2016, p. 17), que aponta que:

O neoliberalismo, antes de ser uma ideologia ou uma política econômica, é em primeiro lugar e fundamentalmente uma *racionalidade* e, como tal, tende a estruturar e organizar não apenas a ação dos governantes, mas até a própria conduta dos governados. A racionalidade neoliberal tem como característica principal a generalização da concorrência como norma de conduta e da empresa como modelo de subjetivação. O termo *racionalidade* não é empregado aqui como um eufemismo que nos permite evitar a palavra “capitalismo”. O neoliberalismo é a *razão do capitalismo contemporâneo*, de um capitalismo desimpedido de suas referências arcaizantes<sup>1</sup> e

---

1 Consideramos importante aqui uma ressalva a esse caráter desimpedido do capitalismo de suas referências arcaicas: partindo inclusive da conceituação de neoliberalismo que pretendemos demonstrar, o capitalismo em seu funcionamento opera e dinamiza diferentes características e contextos sociais e políticos em sua lógica de extração de mais-valor, podendo recorrer a modos de regulação, relações de trabalho e lógicas consideradas "arcaicas", ou

plenamente assumido como construção histórica de norma geral de vida. O neoliberalismo pode ser definido como o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o *princípio universal* da concorrência.

Temos aqui um primeiro ponto importante para entender o neoliberalismo. É importante abordá-lo como um tipo de racionalidade que implementa uma forma específica de funcionamento e estruturação da política, da economia e dos processos de subjetivação, ancorada na generalização da concorrência. É, assim, crucial entendê-lo como a transformação da lógica do mercado em uma lógica tendencial normativa, nas mais variadas esferas e domínios da reprodução social, desde o “Estado” – e seus diversos braços – até os elementos mais íntimos da vida cotidiana<sup>2</sup>.

O neoliberalismo, como razão do capitalismo contemporâneo, implica na adoção, no campo analítico-prático, de um conceito imanente desse modo de produção: o conceito de concorrência. Não se trata, como querem os economistas do *mainstream*, de um conceito meramente acessório ou – *um elemento terminal de equilíbrio* – uma lei natural, mas, de processo fundante do sistema. Compreendê-lo nessa perspectiva, de imanência, como “pressuposto lógico fundamental” do capital, demanda, também, entendê-lo como forma necessária da existência do capitalismo. Essa compreensão se justifica, se resgatarmos Schumpeter – que influenciou grande parte dos autores que temos tratado na abordagem do neoliberalismo –, entendendo a concorrência “como um *processo de ruptura e transformação* situado no âmago da dinâmica capitalista” (POSSAS, 1989, p.69).

No entanto, se a própria dinâmica capitalista tem como fundamento a concorrência<sup>3</sup>, o que caberia enquanto característica própria do processo de neoliberalização? Na trilha do que apontam Laval e Dardot (2016) e Brenner, Peck e Theodore (2010), seria nesse momento da contingência, do que se tem denominado de neoliberalismo realmente existente em cada tempo-espço, em que ocorre um conjunto de movimentos e processos de adentrada e invasão tendencial da esfera da concorrência (enquanto processo de ruptura e transformação) nas mais diversas instâncias da vida social.

---

melhor, extemporâneas em relação ao contexto temporal e espacial sob análise, como por exemplo, podemos apontar nas discussões de reprodução de mecanismos de acumulação primitiva permanente (BRANDÃO, 2010).

<sup>2</sup> É um processo de expansão de dois aspectos centrais da filosofia que constitui o capitalismo: a afirmação da *individualização* e dos *direitos de propriedade*.

<sup>3</sup> Isso é algo que já encontrava-se em Marx, tanto no Livro I, na abordagem do capital em geral, como no Livro III, no campo da pluralidade de capitais.

Dessa forma, a dinâmica capitalista de ampliação dos processos de acumulação, atua por *expansão territorial*, da qual a globalização ou a mundialização seria sua principal expressão. Atuando assim, como um processo de *expansão interna*, também, de impregnação social, no qual, a neoliberalização no período contemporâneo seria uma generalização. Processos que se inserem, também, na lógica de uma acumulação primitiva permanente do Capital (BRANDÃO, 2010) com a introjeção de uma série de esferas e variadas dimensões e escalas espaciais no interior de seu motor de acumulação.

Observar os processos comumente associados ao neoliberalismo, como: privatizações dos equipamentos estatais, diminuição do Estado, desregulamentação em diversos setores, flexibilização da legislação e das estruturas produtivas, mercantilização, garantia férrea da segurança jurídica de direitos de propriedade, políticas de austeridade, financeirização, entre outros, seria apontar uma ramificação espalhada desse processo de expansão interna. Processo que se realiza por meio de projetos políticos e econômicos<sup>4</sup> de reinserção contínua de variadas dimensões da vida social dentro da dinâmica e lógica da concorrência, observado também a partir dos Estados.

Expressar esse movimento de expansão, não é afirmar a totalização do processo através de uma *homogeneização das características dos dispositivos neoliberais* (PECK, BRENNER, THEODORE, 2018). Ao compreender o “complexo econômico-jurídico” que conforma o capitalismo, reconhece-se no neoliberalismo, uma histórica não única. Mas, que se realizou, principalmente, a partir de 1970, por uma série de tateamentos, mutações, rearranjos, disseminando e concretizando um conjunto de formações híbridas, polimórficas nas diferentes formações socioeconômicas e paisagens geoinstitucionais (BRENNER, PECK, THEODORE, 2010; 2012). Dessa forma, como bem aponta Peck (2016, p.4732, tradução nossa) um “neoliberalismo total” trata-se de uma impossibilidade lógica”, quando na verdade “todas as manifestações do neoliberalismo não são apenas incompletas, mas também situadas e contextualmente específicas”, entendendo que o “neoliberalismo funciona mais como tendência do que como estado final ou condição de equilíbrio”.

Por fim, podemos sintetizar três aspectos centrais para nossa compreensão dos processos de neoliberalização: a) seu caráter generalizado, tendencial, presente em diversos aspectos da sociedade, podendo falar em uma economia neoliberal e em uma política neoliberal em uma

---

4 Harvey (2008) vai defender, a partir da exposição de um conjunto de dados, que diversos dos processos políticos e econômicos implementados nos Estados a partir de 1970, sob o crivo do neoliberalismo, estão de certa forma associados à reconstrução e à restauração do poder de parte das elites econômicas.

sociedade neoliberal (LAVAL, DARDOT, 2016); b) seu caráter polimórfico (híbrido), como uma forma de governança que se adapta e se mescla às realidades, cenários e alternativas (BRENNER, PECK, THEODORE, 2012; PECK, 2016); c) essa adaptabilidade também e, principalmente nos cenários de crise, se efetivando como um *modo de gestão e resolução de crises*. Nas quais os *policy makers* se utilizam de diversas estratégias e dispositivos de implementação de reformas neoliberais e ajustes estruturais (HARVEY, 2008; PECK, 2016; LAVAL, DARDOT, 2016).

A partir dessa compreensão do neoliberalismo como um processo tendencial de reestruturação regulatória que apresenta “variegações” ao se conformar é que justifica-se o interesse de compreender como apontam Peck, Brenner e Theodore (2018) os “neoliberalismos atualmente existentes”. Dessa forma entender o caso brasileiro busca trazer aportes à compreensão mais geral do processo de neoliberalização. No entanto, a própria análise desse processo no Brasil ainda é bastante ampla, e no sentido de aprofundar ainda mais as nuances e as especificidades desse processo é que centra-se o olhar nesse texto das reestruturações regulatórias no setor extrativo mineral. Pretensão que se justifica e vai ao encontro do que apontam Souza e Klink (2018) sobre a observação de políticas setoriais:

[É] interessante notar que o reescalonamento das políticas setoriais ocupa papel de destaque no arcabouço dos “Novos Espaços do Estado”, contribuindo para uma periodização mais precisa a partir da “construção de novas narrativas no nível meso como meio para trajetórias de longo prazo, ritmos temporais, tendências à crise e implicações político-econômica”. Dessa forma, *elaborar um mapa do reescalonamento em setores específicos tem o potencial de acrescentar elementos importantes em termos de periodização, agência e políticas escalares*, enriquecendo o quadro macroespacial já delineado (p.383-384, [grifo nosso]).

### **Políticas de encontro ao solo: experimentações regulatórias neoliberais no Brasil**

Na primeira metade da década de 1990 o Estado brasileiro passou por variados processos de reescalonamento, seja no campo de sua governança, com a ampliação da ação das entidades subnacionais, que já vinha avançando na década de 1980, seja com as mudanças no pacto federativo, o ajuste externo, e um conjunto abrangente de mudanças econômicas. No entanto, esse processo se consolida de fato na segunda metade da década de 1990, como apontam Souza (2015) e Brandão (2017), durante o governo de FHC, tendo em vista a ação, não tão bem-sucedida do governo Collor, em dismantelar a estrutura do Estado Nacional de *Welfare Cepalino* (ENwC). Retomando a discussão de “*roll-back*” e “*roll-out*”, Souza (2015) as operacionaliza para observar como se realiza a articulação desses dois processos no quadro de neoliberalização no Brasil.

Para o autor, no primeiro governo FHC (1995-1998) ocorre de maneira mais direta esse processo de desmonte (*roll-back*) do EnWC, ainda que no segundo alguns processos caminhem nessa compreensão de uma “neoliberalização ativa” (PAULANI, 2013): desmonte do nível federativo intermediário, por meio da privatização dos bancos e das empresas estaduais (principalmente vinculadas ao setor elétrico), bem como o favorecimento de disputas por recursos e pela atração de investimentos, o que vai culminar no favorecimento da guerra fiscal e no reforço de lógicas patrimonialistas, clientelistas e localistas<sup>5</sup>; a reorganização da relação entre Estado e mercado, marcada pelo fim da discriminação constitucional em relação às empresas de capital internacional (por meio da Emenda Constitucional 06 de 1995); transferência do monopólio da exploração, refino e transporte de petróleo e gás da Petrobras para a União, o que permitiria a concessão por esta a empresas privadas (SOUZA, 2015); a implementação do Plano Real; a fragilização da política regional, derivada da restrição fiscal e das políticas monetárias que aniquilaram a capacidade dos instrumentos de crédito público para regiões atrasadas; o reescalonamento para cima, por meio de um direcionamento ao Mercosul, com desregulamentação e abertura comercial; transferência direta do patrimônio público para o mercado, com venda de mais de 60 empresas estatais federais, que somadas às estaduais, agregam mais de 100 bilhões de dólares (BRANDÃO, 2017), dentre as quais uma significativa foi a empresa Vale, privatizada no ano de 1997<sup>6</sup>.

Esses processos de *roll-back*, de desmantelamento ou desmanche, se efetivam com os processos de *roll-out*, principalmente constituídos no segundo governo FHC (1999-2002), buscando mecanismos de re-regulamentação, com a reestruturação do Estado e a construção de novas institucionalidades. Dentre tais mecanismos, podemos destacar aqui a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000 e a criação de diversas agências nacionais reguladoras

---

<sup>5</sup>Esse processo conjunto, de um lado com a transferência e a sobreposição de competências na estrutura federativa e, de outro, com a descentralização de recursos, sem responsabilidades determinadas, implicou em um comportamento competitivo por parte dos setores federativos subnacionais, principalmente pelos municípios, que acumularam responsabilidades sem contarem com a capacidade administrativa e fiscal necessária.

<sup>6</sup>“A Vale foi privatizada em leilão realizado na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro em 6 de maio de 1997, sob coordenação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no qual houve participação do Consórcio Valecom (Grupo Votorantim) e o Consórcio Brasil (Companhia Siderúrgica Nacional, Litel Participações, Elétron S.A, Sweet River Investments e BNDESPar). Houve a alienação de 41,73% das ações ordinárias do Governo Federal pelo valor nominal de R\$ 3,338 bilhões). Outras etapas se constituíram na venda de ações para funcionários da CVRD, adquirindo-as por meio do Investivale (Clube de Investimentos dos Empregados da Vale), consolidando 4,5% das ações ordinárias e 6,31% das preferenciais, e da venda das ações – alienação de 33% que ainda pertenciam ao BNDES e ao governo federal – nas bolsas de valores para investidores individuais, que poderiam ser adquiridas por meio do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)” (VITTI, 2014, p. 75).



(Petróleo, Telecomunicações, Energia Elétrica, Água, Transporte Terrestres, Aviação Civil, entre outras).

### **Desburocratização do subsolo: alterações no quadro regulatório mineral na década de 1990**

É nesse período destacado que ocorre também a reforma no Decreto-Lei, nº227, de 28 de fevereiro de 1967, o Código de Mineração, por meio da Lei n. 9314/96, que intencionava “simplificar e desburocratizar o acesso aos recursos minerais do subsolo brasileiro”, buscando “eliminar, do universo das normas jurídico-minerais vigentes, aquelas [...] cuja aplicação compromete o escopo de agilizar o processo de outorga dos títulos minerários”. Tendo em vista uma proposta que “aspira, essencialmente à desregulamentação”, foram realizadas várias alterações nos trechos do Código de Mineração, como: a revogação de áreas máximas que podem ser objeto de autorização de pesquisa; uso de portaria para outorga de alvará de autorização como um “instrumento mais ágil” de flexibilização do prazo do alvará dentre as mudanças regulatórias que buscavam diminuir o tempo de andamento dos processos no interior do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM); bem como implementar “mudanças na lei minerária, [...] importantes e de interesse da comunidade mineradora” (BRASIL, 1996).

Esse processo, de reforma da legislação minerária no país, insere-se em um movimento regional na América Latina, no qual um conjunto de países promoveu mudanças significativas com o objetivo de flexibilizar a legislação mineral e garantir a agilidade no acesso aos recursos naturais, implementando figuras normativas formuladas em espaços internacionais (SCOTTO, 2011). Essa discussão se coaduna com a discussão de mobilidade de políticas (PECK; THEODORE, 2015) e com o debate do papel das redes políticas globais (por meio de instituições formadoras e *think tanks*) (FERNÁNDEZ, 2017).

No caso da América Latina, uma das principais instituições de abrangência regional é a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que passou por uma virada teórico-conceitual na década de 1990, apoiada em preceitos de ordem neoliberal. Pode-se notar seu papel de formulador e disseminador de práticas neoliberalizantes na realização em 1994 do *Seminário regional sobre la modernización de la Legislación Minera de América Latina y Caribe*, em parceria com a Organización Latinoamericana de Minería (OLAMI) (SCOTTO, 2011) e no texto “*Panorama minero de América Latina a fines de los años noventa*”, que, ao focar os principais fatores que influenciavam o comportamento dos investimento minerários,

identificava a “estabilidade política e a seguridade jurídica” dos países, como pontos cruciais para a atração de investimentos compreendendo esses como

fatores altamente apreciados pelos investidores. A estabilidade política implica a existência de padrões de coexistência que não comprometam o acordo implícito nas normas constitucionais e que suponham a existência de mecanismos para garantir os direitos dos investidores. [...] As reformas minerárias, por outro lado, têm como objetivo garantir a segurança dos direitos minerários e modernizar os regimes de concessão. As instituições tendem a se fortalecer, uma vez que os resultados das políticas de mineração dependem, em grande parte, dos poderes e capacidade técnica e administrativa dos órgãos responsáveis por implementá-las. [...] Em suma, superando barreiras à entrada, especialmente no que se refere à melhor administração dos direitos minerários; a plena validade dos direitos do descobridor, juntamente com a livre comercialização dos produtos resultantes da exploração de recursos, fizeram com que os potenciais investidores olhassem a América Latina como um campo propício para suas operações (CEPAL, 1999, p. 56, tradução nossa<sup>7</sup>).

Ainda que não diretamente centrada no setor extrativo, mas com reverberações nas práticas empresariais e no controle do Estado, foi nesse período, em 1998, que se estabeleceu a lei n. 9605, Lei de Crimes Ambientais, que dispõe sobre sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Essa lei teve seu escopo alterado pelo então presidente FHC e seu Ministro de Meio Ambiente Gustavo Krause, promovendo, por meio do Art.79-A, em redação na MP2163-41 de 2001, a possibilidade da assinatura de termo de compromisso, com força de título extrajudicial, entre os órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA)<sup>8</sup> e “pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores”. Tinha como objetivo permitir que “as pessoas físicas e jurídicas possam promover as necessárias correções de suas atividades, para o atendimento das exigências impostas pelas

---

7 “[...] factores muy apreciados por los inversionistas. La estabilidad política implica la existencia de pautas de convivencia que no pongan en riesgo el pacto implícito en las normas constitucionales y que supongan la existencia de mecanismos para garantizar los derechos de los inversionistas. [...] Las reformas mineras, por otro lado, han apuntado a garantizar la seguridad de los derechos mineros y a modernizar los regímenes de concesiones. Se ha tendido a fortalecer las instituciones, por cuanto los resultados de las políticas mineras dependen, en gran medida, de las atribuciones y capacidad técnica y administrativa de los organismos encargados de ejecutarlas. [...] En suma, la superación de las barreras de entrada, especialmente en lo que se refiere a la mejor administración de los derechos mineros; la eliminación de las áreas de reserva para el Estado; y la plena vigencia de los derechos del descubridor junto con la libre comercialización de los productos resultantes de la explotación de los recursos, han significado que los inversionistas potenciales miren América Latina como un campo propicio para sus operaciones”.

8 O SISNAMA, instituído em 1981, compreende, além dos diversos órgãos federais e municipais, os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução dos programas e projetos e pelo controle e fiscalização das atividades capazes de provocar degradação ambiental. Esses últimos são de nosso interesse ao realizarem a outorga da licença ambiental para a realização de projetos relacionados a minerações, dentre os quais podemos destacar o Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM), sobre o qual faremos algumas referências no próximo capítulo.

autoridades ambientais competentes”, podendo este termo de compromisso variar entre 90 dias e três anos, com prorrogação pelo mesmo período.

### **Expansão da extração mineral no território brasileiro**

Tratar dos processos políticos e econômicos, na passagem do século XX para o século XXI, vinculados ao setor extrativo mineral demanda passar necessariamente pelo posicionamento da China como um dos principais Estados e mercados no que diz respeito à constituição e à atuação dessas redes econômicas globais. O “fator China”, que vem se consolidando desde 1980, é fruto de um processo complexo e imbricado de modificações no âmbito da economia mundial, com um tortuoso movimento de reforma interna perpetrado pelo país, no que Harvey (2008) chamou de neoliberalismo “com características chinesas”.

As especificidades desse processo, que se inicia no fim de 1978 com um conjunto de reformas propostas pela então liderança chinesa Deng Xiaoping, vão apontar no cenário internacional a expressão “*made in China*”, que denota a expressividade que o país angariou na produção de bens das mais diferentes ordens. Assumindo o papel

[...] de grande fábrica do mundo, o país criou dinâmicas decisivas que radicalizaram a *divisão internacional do trabalho, descentralizando a indústria*, por um lado, e também *desindustrializando e reprimarizando* várias economias, impulsionando uma grande demanda de recursos naturais, o que vem, por sua vez, reconfigurando uma *divisão internacional da natureza*: ao longo da última década, a demanda chinesa foi o principal fator responsável pela alta dos preços internacionais das *commodities* e consolidou-se como o motor da expansão da indústria extrativa em nível global (MORENO, 2015, p. 12).

É como combustível desse motor de expansão da indústria extrativa que a América Latina vai se inserir de forma subalternizada em uma divisão internacional do trabalho comandada pelo “fator China”. O “boom das *commodities*” teve implicações de ordem econômica, política e ambiental para os países latino-americanos de tal forma que alguns autores (GUDYNAS, 2009; 2012; PETRAS, VELTMEYER, 2014; SVAMPA, 2012; ZIBECCHI, 2011) passaram a denominar esse fenômeno de *neoextrativismo*, ou, como categoriza Svampa (2012), a passagem do Consenso de Washington, para um Consenso de Commodities ou Consenso de Beijing (Pequim) (MORENO, 2015).

Esse conjunto de autores buscou observar essas transformações nas economias latino-americanas com o crescimento das exportações de *commodities* provocado pelo aumento da demanda chinesa por meio das elaborações tanto do conceito de neoextrativismo, como de neodesenvolvimentismo, principalmente ao pensar o caso brasileiro, como uma certa retomada do processo nacional desenvolvimentista que descrevemos anteriormente. Autores como

Gudynas (2009) e Svampa (2012) identificaram a adoção de um processo de desenvolvimento econômico “neoliberal” distinto (variação) realizado pelos países latino-americanos, principalmente observando os que contaram, nos anos 2000, com a entrada de governantes de partidos progressistas no executivo federal. Para Gudynas (2009), esse novo modelo de desenvolvimento, neoextrativista, vai se constituir como uma continuidade do extrativismo histórico e permanente dos países latino-americanos, mas sob uma nova perspectiva, ancorada na presença de governos alinhados a essa perspectiva progressista (neodesenvolvimentista), tendo como sua característica marcante o maior poder do Estado sobre a questão mineral, e o interesse na captura das rendas extrativas, possibilitada pelo aumento dos preços das commodities minerais. Ainda que não neguem a associação da política neoextrativista a uma continuidade da herança neoliberal, buscam colocá-la em outro patamar, considerando principalmente a ação dos programas sociais e de redistribuição de renda e a atuação do Estado frente à questão extrativa, conformando esse tipo de neoextrativismo progressista. No entanto, pensamos que a perspectiva de neoliberalização, em que temos nos apoiado, a partir de Peck (2016) e Laval e Dardot (2016), pode trazer alguns contornos e nuances a essa conceituação de neoextrativismo.

Ao permitir observar o entendimento da neoliberalização como “um complexo de políticas variegadas, como um paradigma de reestruturação ou uma “frente” regulatória e como uma ”racionalidade predominante de governo”, torna-se possível compreender os processos engendrados na América Latina nos anos 2000, como um conjunto de experimentações, re-regulações neoliberais, associados com um processo de “*roll-out*” neoliberalizante<sup>9</sup> dos Estados latino-americanos, como o ocorrido no Brasil no período dos governos do Partido dos Trabalhadores:

Ao mesmo tempo em que manteve, em linhas gerais, a política macroeconômica conservadora do tripé, aproveitou um ciclo muito favorável do ambiente externo para implementar a expansão do mercado interno e um conjunto de políticas sociais voltadas à proteção das camadas mais destituídas da população. Também se iniciou o reaparelhamento dos quadros burocráticos do Estado e a concepção de políticas públicas de âmbito nacional (BRANDÃO, 2017, p. 1118).

No momento, correndo o risco de termos simplificado o debate, não vamos nos pautar nas implicações conceituais das discussões de neoextrativismo, mas sim em alguns de seus aspectos mais gerais e de suas implicações na produção do espaço, na política econômica e

---

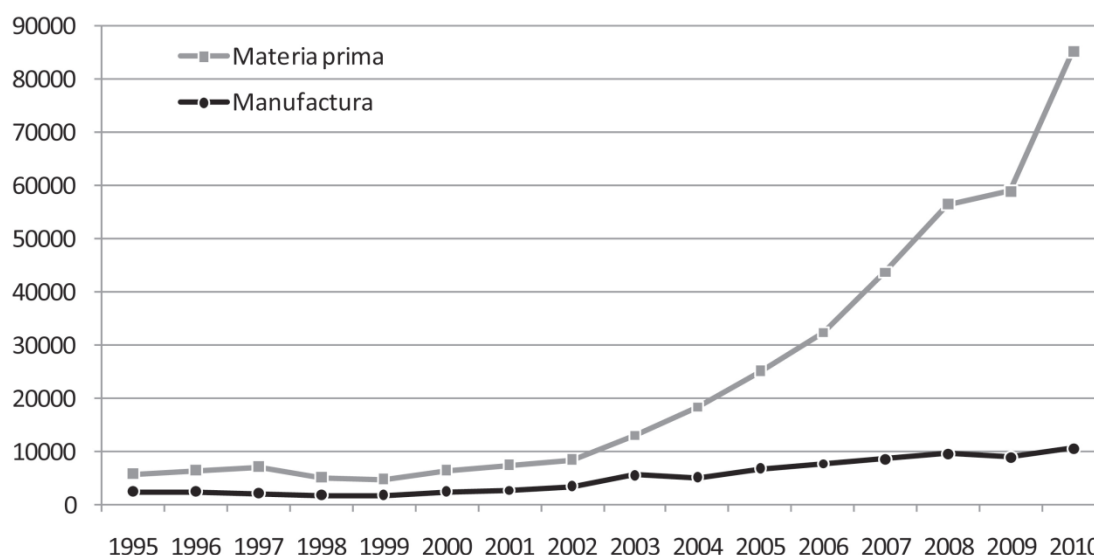
9 Segundo Paulani (2008, p. 70) “[...] o governo Lula acabou sendo neoliberal, pois: 1) transformou o país em plataforma de valorização financeira internacional; 2) diz praticar uma política macroeconômica científica; 3) implementou políticas compensatórias, na contramão do solidarismo e da universalização dos bens públicos para tornar o país um *investment grade*”.

regulatória dos países que se reiteraram enquanto *plataforma de exportação de recursos territoriais* para países como EUA, China ou pertencentes à União Europeia.

Levando em consideração a análise a partir da década de 1990, em que se desenha a introjeção das políticas neoliberais na América Latina de um lado, e se ampliam as exportações de commodities de outro, é interessante observar o papel do continente asiático, em especial da China, nesse crescimento exorbitante a partir de 2002, como observa-se no Gráfico 1.

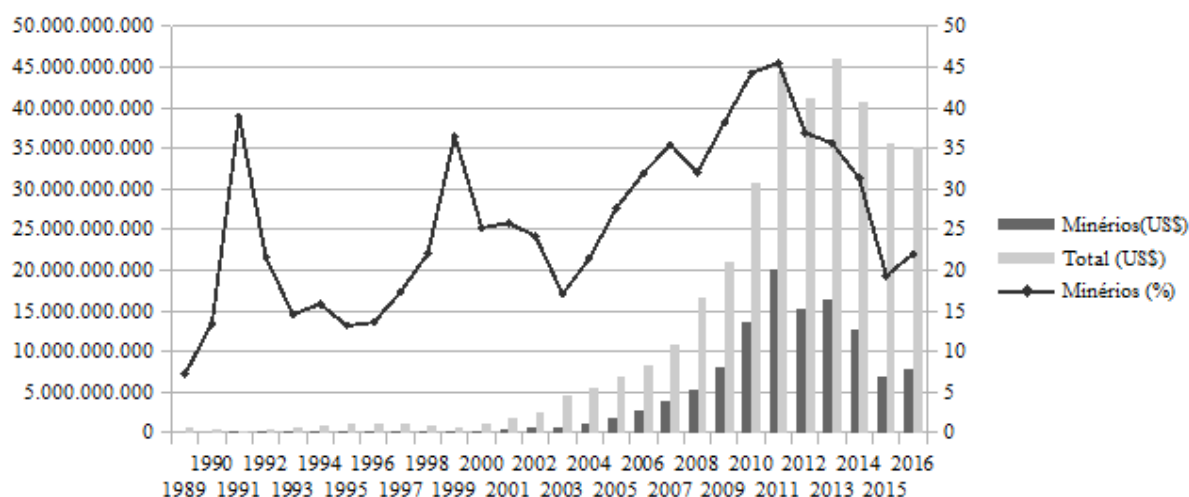
Com dados específicos da relação entre China e América Latina, se observarmos a composição das exportações no ano de 2008, veremos que, do total exportado, 59,1% são referentes a *combustíveis e minérios*, enquanto produtos agrícolas somam 32,2% e produtos manufaturados apenas 8,7% (BARBOSA, 2011). É notável, assim, a importância angariada pelos produtos primários, principalmente *commodities*, na economia dos países latino-americanos. Ainda mais se observarmos a indústria extrativa de hidrocarbonetos e minérios como a de maior representatividade nas exportações desses países.

No que tange à participação dos países nas exportações para a China, deve-se destacar que o Brasil, no ano de 2008, representou 40% do total, seguido do Chile, com 24%, e da Argentina, com 16%. Ao se analisar a pauta exportadora brasileira observa-se que os minérios representam um dos produtos com a maior participação, tendo alcançado 32%, no próprio ano de 2008, e atingido seu máximo em 2011, com uma participação de 45%, como pode-se observar no Gráfico 2.



**Gráfico 1:** Exportações da América Latina para Ásia (1995-2010).

**Fonte:** Fernández (2018).



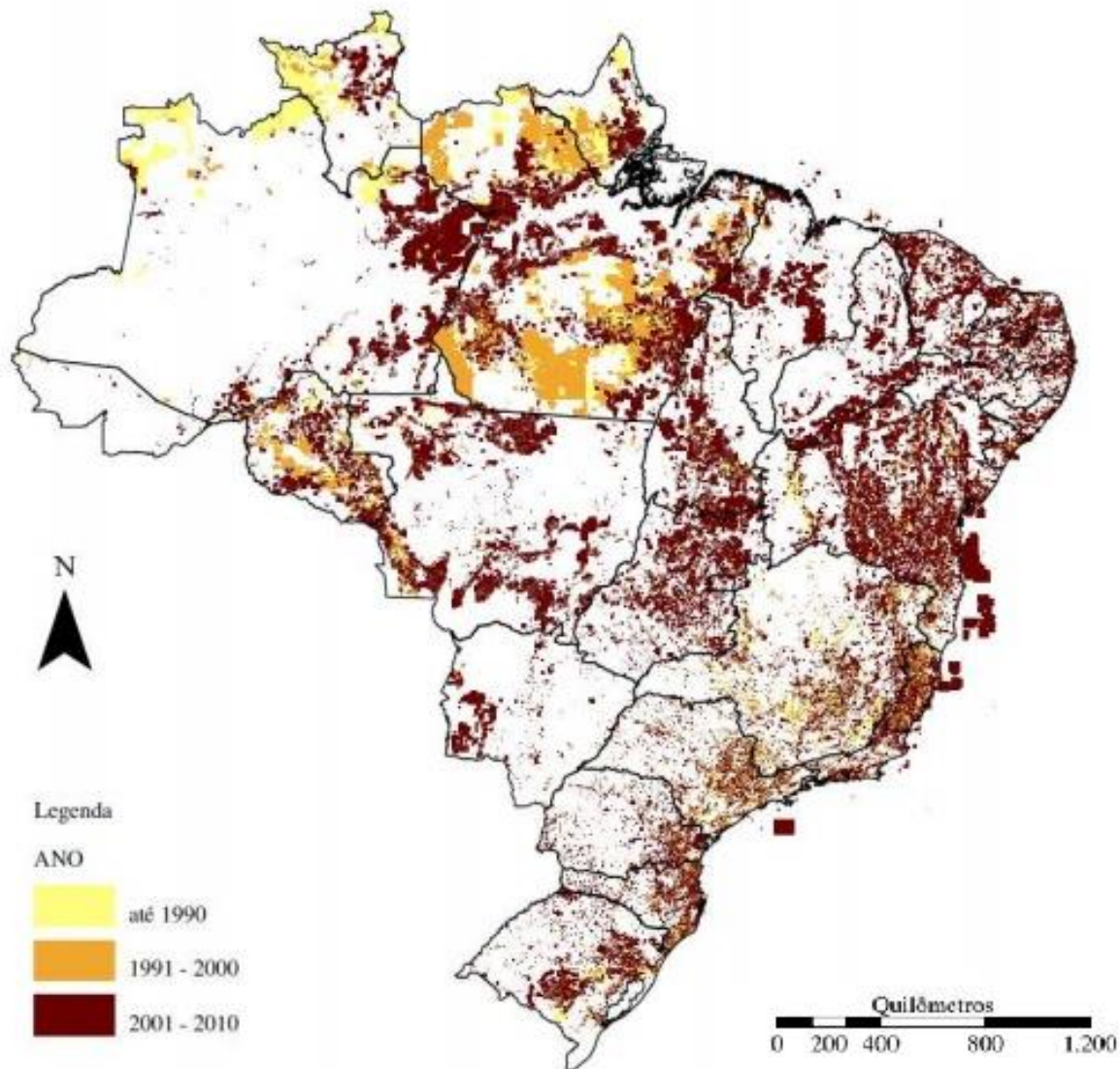
**Gráfico 2:** Participação de minérios nas exportações do Brasil para China (1989 - 2016).

**Fonte:** United Nations (2017); Elaboração própria.

Nota-se também que as exportações brasileiras totais para a China acompanham as relações econômicas regionais latino-americanas com o país asiático, havendo assim, um aumento expressivo dessas, a partir de 2002. No entanto, ainda mais expressivo – e de interesse dessa pesquisa –, é a crescente evolução da participação dos recursos minerais nesse montante até o ano de 2011, período de duração do “boom de commodities”, em que estas apresentavam um incremento constante de preços no mercado mundial.

Esse crescimento constante dos preços e das exportações de minérios implicou na expansão dos projetos de extração e das jazidas minerais, seja a partir do estabelecimento de novas áreas de exploração, seja a partir da ampliação de áreas já tradicionais e a intensificação da produção em outros projetos. No mapa apresentado na Figura 1, é possível observar a ampliação das áreas requeridas para exploração mineral no país entre os anos de 2001 e 2010.





**Figura 1:** Mapa das áreas requeridas para exploração mineral de acordo com ano de protocolo de entrada no DNPM - Brasil (1980-2010).

**Fonte:** Corrêa e Carmo, 2011 (p. 111).

Este período demarca também a reiteração da dependência econômica brasileira dessa pauta de exportação com produtos de pouco valor agregado (PAULANI, 2013), reproduzindo o caráter periférico em que se insere o país no desenvolvimento geográfico desigual do capitalismo (HARVEY, 2008; FERNÁNDEZ, 2018) e a perpetuação de um capitalismo dependente e subdesenvolvido:

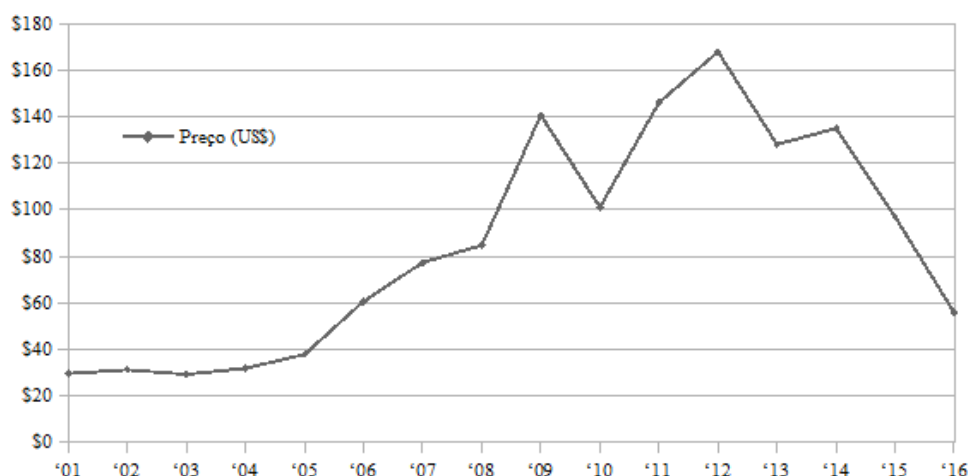
Com o boom de *commodities*, a partir sobretudo do “efeito China”, uma profunda especialização regressiva foi encorajada, trazendo à baila as problemáticas mais marcantes e recorrentes de nossa experiência histórica, com enorme dificuldade de superar o caminho de menor resistência das vantagens comparativas estáticas e não-construídas e da inserção passiva e subordinada no contexto das hierarquias da escala mundial. Aprofundamos essa especialização, reforçando nossa “vocação” para a extração e a exploração dos recursos minerais, agrícolas e energéticos e nossa submissão na escala mundial aos centros hegemônicos (BRANDÃO, 2017, p. 1121).



Esse grau de dependência demarca processos de ajustamentos internos, em decorrência das mudanças em âmbito internacional, dada a penetrabilidade e a vulnerabilidade das economias latino-americanas. Esses ajustes se expressam, de forma bastante nítida, no fim do megaciclo de *commodities*, ocasionado pelos efeitos da crise econômica mundial de 2008 sobre seus preços, sobretudo a partir de 2012. Este fim não implicou em uma redução da produção ou da exploração de recursos territoriais, como apresentaremos a seguir, mas sim na reafirmação desse processo:

Desde o início da liberalização – de sua economia, o capitalismo brasileiro configura formas peculiares de associação entre *acumulação intensiva* – via aceleração do tempo de rotação do capital, ganhos de produtividade e intensificação do trabalho –, *acumulação extensiva*– via expansão das fronteiras da acumulação e expropriação de recursos comunais – e *dinâmicas especulativas no campo financeiro e imobiliário*. Após a crise global de 2008, o modelo foi mais uma vez reafirmado: os responsáveis pela ação governamental no Brasil – louvados por terem sido capazes de atravessar a turbulência sem maiores desequilíbrios macroeconômicos – não cogitaram sequer em adotar medidas que promovessem alguma inflexão na trajetória de inserção crescente da economia brasileira como exportadora de *commodities* e semielaborados (ALMEIDA et al, 2010, p. 7, grifo nosso).

Nessa conjuntura, o minério de ferro é dentre os minerais um dos que melhor possibilita observar as implicações da crise econômica na variabilidade de preços das *commodities*. E, tendo em vista o caso brasileiro, é um dos mais expressivos desse período, dado o volume de exportações e os investimentos realizados em sua cadeia de produção. Em 2014, por exemplo, representou 92,6% do total das exportações de minério do país. Como a dinâmica de grande parte das *commodities*, o mercado de minério de ferro apresenta um caráter cíclico, com períodos de alta e outros de baixa, conforme apresenta o Gráfico 3.



**Gráfico 03:** Preço anual médio - Minério de Ferro (Tonelada métrica seca/US\$).

**Fonte:** World Bank (2017); Elaboração própria.

É exatamente essa passagem de um período de *boom*, para um período de pós-boom, que podemos perceber nos Gráficos 2 e 3, o movimento que nos interessa observar nesse

trabalho. Especialmente, as transformações e implicações socioeconômicas e ambientais trazidas por esse período de crise, perpetradas pelas estratégias das empresas capitalistas na manutenção das taxas de lucro e remuneração aos acionistas, e seus desdobramentos nas ações dos Estados nacionais periféricos, especificamente o brasileiro, no sentido de manutenção da captação da renda extrativa e do superávit primário.

Esses períodos de crise do processo de acumulação capitalista, sejam no capital em geral, ou em um setor específico, como o da extração mineral, provocam um conjunto de determinações, que se entrincheiram e se interpenetram, em diferentes dimensões e instâncias, o que torna a compreensão de seus elementos ainda mais difícil. Na questão mineral brasileira e latino-americana esse movimento não é diferente. Desde 2013, com a redução dos preços das commodities, um conjunto de processos teve início, alguns sendo encerrados, enquanto outros foram continuados, modificados, e reiniciados com distintas feições, de forma bastante híbrida e complexa, como já demonstrava Harvey (2008) sobre as práticas e as formas do processo de neoliberalização.

Um dos aspectos mais diretamente relacionados ao momento de redução do mercado de commodities por meio da queda dos preços dos minérios está centrado em um processo que relembra as transformações regulatórias na mineração na década de 1990 (ainda que em contexto político-econômicos bastante distintos), buscando garantir segurança jurídica e estabilidade política aos empreendimento minerários, a fim de constituir um arcabouço que de um lado garanta a realização de novos investimentos no setor, por meio da atração das empresas, e de outro, enquanto interesse dos governos, a manutenção da captura da renda extrativa, com propostas de reformulação dos impostos sobre a extração mineral, como a Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM).

### **Propostas de alterações regulatórias no contexto de boom e pós-boom de commodities minerais**

Ainda situado em um contexto de preços elevados das commodities minerais, durante o período de boom, pode-se destacar como marcos importantes no período o Plano Nacional de Mineração (2010-2030) e o debate do novo marco legal da mineração, discutido pelo MME e pela Casa Civil entre 2009 e 2012, lançado pela então presidenta Dilma Rousseff em 2013 e que tramita no escopo do Projeto de Lei nº 5807/2013. Essa iniciativa do governo, como apontam Santos e Milanez (2014), vai ao encontro das discussões de Gudynas (2009) da existência de um neoextrativismo progressista, pois se busca consolidar o setor e garantir sua

capacidade de atração de investimentos e a ampliação dos projetos minerais (por meio por exemplo da redução do prazo entre a pesquisa e o início da lavra por parte dos concessionários), tencionando ampliar o poder do Estado por meio de institucionalidades específicas (uma característica desse neoextrativismo, ou como buscamos pensar, *roll-out* neoliberal). No entanto, dada a dimensão do plano, congregando um conjunto de variadas medidas, em torno de 59 artigos, esse encontrou resistências por parte dos setores estatais e empresariais, bem como da sociedade civil, tendo sua redação modificada por meio de um substitutivo preliminar de nº. 37/2011, apresentando duas versões, uma de novembro de 2013 e uma de abril de 2014, apresentado, este último, pelo Deputado Leonardo Quintão PMDB/MG (SANTOS; MILANEZ, 2014).

Esse substitutivo preliminar traz em seu escopo diversas alterações que contemplam, em alguma medida, diversos interesses corporativos, por meio do caráter permeável do poder legislativo federal à ação das grandes empresas mineradoras, das empresas de menor porte, bem como das organizações representativas nacionais do setor, como o Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM), a Agência para o Desenvolvimento Tecnológico da Indústria Mineral Brasileira (ADIMB), as associações de municípios mineradores, os consórcios intermunicipais, pequenas e médias mineradoras, empresas de pesquisa e prospecção, prestadores de serviços, dentre outros. Não focaremos aqui em uma análise dos diversos interesses presentes, bem como das transformações na regulação mineral proposta em cada uma das emendas parlamentares. O que nos interessa, principalmente, é destacar o caráter dessa mudança regulatória do setor, proposta por um Estado, vinculado a ideias desenvolvimentistas, em um contexto de boom de commodities, e os diversos interesses empresariais em disputa sobre a regulação do setor, que data ainda do Código de 1967, como apresentamos. Interesses esses, que criticavam o papel desenvolvido pelo Estado nas atribuições do PL 5807/2013, apontando que promoveriam uma diminuição dos investimentos do setor, ao ampliarem a insegurança jurídica da extração no país, que ficaria sob controle do governo federal.

Cabe apenas o destaque de algumas medidas propostas pelo projeto do executivo e pelos substitutivos do legislativo, tendo como base Santos e Milanez (2014): intensificação da extração mineral, por meio da definição de um prazo das licenças de pesquisa, que na versão dos substitutivos era de no máximo seis anos; o estabelecimento de dois regimes de aproveitamento mineral, concessão (implicando licitação ou chamada pública) e autorização (dispensa esses processos, e aplica-se principalmente a lavra de minérios voltados à construção

civil)<sup>10</sup>; a possibilidade, garantida pelos substitutivos, do uso dos direitos minerários como garantia de empréstimos para desenvolvimento das atividades extrativas, o que demonstraria a capacidade das empresas em obter empréstimos a partir das reservas minerais, que são de propriedade da União, indicando uma financeirização do setor (a criação por parte dos setores empresariais da Comissão Brasileira de Recursos e Reservas vai nesse sentido); fortalecimento da regulação governamental, que se daria pela criação da Agência Nacional de Mineração (ANM) em substituição ao DNPM, à guisa do processo realizado na década de 1990, de criação das agências nacionais, e a criação do Conselho Nacional de Política Mineral (CNPM); aumento da participação do Estado na renda mineral, com a alteração da CFEM, alvo de disputas entre as empresas mineradoras, o executivo federal, e os municípios mineradores ou afetados pela mineração; entre outras discussões apresentadas de formas mais genéricas no texto de lei, como verticalização da produção, ou perspectiva ambiental e de recuperação dos impactos.

Esse processo todo se realiza durante o movimento que apresentamos acima de queda dos preços das commodities minerais - com destaque para o minério de ferro - o que de certa forma trouxe complicações à sua proposta, formulada em um contexto de boom. Em 2016, o processo político do país é atravessado por uma mudança no que diz respeito ao executivo nacional, com a deposição da presidenta eleita Dilma Rousseff, e reformulação de todo o aparelho ministerial, pelo seu vice-presidente Michel Temer, do PMDB, buscando concretizar os elementos expressos no texto “Uma ponte para o futuro”, lançado em outubro de 2015 pela Fundação Ulysses Guimarães do PMDB, em claro projeto de aceleração do aprofundamento neoliberal no país.

Brandão (2017) vai apontar esse projeto do governo Temer como um processo de re-regulação, desmantelamento das estruturas erigidas nos anos de governo do PT, como um processo de *roll-back* neoliberal, levado a cabo por meio de um conjunto de medidas provisórias (instrumento de ato unipessoal do presidente da República, que tem força imediata de lei, sem a participação do Poder legislativo, que deve discuti-lo e aprová-lo apenas posteriormente). No que diz respeito ao setor mineral, foram apresentadas pelo executivo no ano de 2017 três medidas provisórias, que segmentam, de certa forma, o marco da mineração em tramitação no congresso. Realizadas por um novo MME, comandado pelo Ministro Fernando Coelho Filho, deputado federal pelo PSB/PE, e contando com um grande quadro operacional composto por

---

10“Daí se depreende que a lavra de minérios em larga escala, a orientação exportadora e a cotação internacional seriam, em grande medida, submetidas aos procedimentos associados à concessão, implicando maior transparência e competição entre as empresas pelo acesso às maiores e melhores reservas” (SANTOS; MILANEZ, 2014, p. 24).

pessoas vinculadas às empresas mineradoras, especialmente à Vale, como Eduardo Leshman (Diretor atual do CPRM) e Vicente Lôbo Cruz (atual Diretor da Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral -SGM, e ex-diretor da Vale Fertilizantes). Esse conjunto de ações, realizadas pelo então governo Temer, vão conformar nos termos de Gonçalves. Milanez e Wanderley (2018), um “neoeextrativismo liberal-conservador”, demarcando sua diferença frente ao governo anterior, pela penetrabilidade das instâncias corporativas e de mercado na regulação mais direta do setor.

A proposição de uma alteração da regulação do setor por meio do fatiamento exemplifica uma tendência do processo de neoliberalização, atuante pela fragmentação da regulação. Isto faz um funcionamento no Código de Mineração de 1967, de forma a garantir a efetivação de propostas de interesses do setor, tratando-se de um processo de experimentação regulatória ao explicitar quais podem ganhar concretude no atual cenário político brasileiro. Elemento que se observa no entendimento do então Diretor da SGM, Vicente Lôbo, de que o projeto de lei anterior incluía uma revisão geral das regras do setor, afastando – dado o tamanho da reforma – os investimentos. O governo de Michel Temer teve a pretensão de levar a cabo apenas as propostas em que se tinha consenso. A sinalização ao setor é anterior às medidas provisórias, efetivadas em agosto de 2017, já ocorrendo com a edição do Programa de Parceria de Investimento, por meio da MP 727/2016, abrindo espaços privados para concessões, que na mineração se situam principalmente na disponibilização de áreas da CPRM e do DNPM para pesquisa e lavra por meio de leilões a serem realizados de forma eletrônica, instrumento nunca antes usado no caso mineral. Esses leilões, como apresentado pelo MME em junho de 2017, seguiriam novos procedimentos, e inicialmente seriam realizados na disponibilização de cerca de 20 mil áreas minerais, divididas em lotes (MME, 2017). Apesar de grande parte dessas áreas ainda não terem sido leiloadas, ou se efetivado tendo em vista que alguns não possuem interesse direto das mineradoras, visto as dificuldades logísticas e de transporte de algumas regiões, ou mesmo tipos de minerais que não configuram como principais na pauta mineral brasileira, pode-se observar o interesse do governo em ampliar a fronteira mineral brasileira. Fronteira essa que se materializa principalmente sobre territórios camponeses, indígenas e áreas de proteção ambiental (GONÇALVES, MILANEZ, WANDERLEY, 2018). A esse processo se soma a tentativa de extinção da Reserva Nacional do Cobre e seus Associados (RENCA) por meio do Decreto nº 9.142/2017, publicado no dia 22 de agosto de 2017, uma área de 46 mil km<sup>2</sup> principalmente de ouro e ferro, localizada em um conjunto de unidades de conservação e terras indígenas, pertencente a CPRM, que seria vendida em leilões e a sinalização por parte do

governo federal de liberação de mineração na faixa de fronteira – hoje proibida. Ambas iniciativas encontraram resistência popular e foram retiradas, no entanto permanecem na pauta do setor mineral, inclusive com fala do presidente Bolsonaro em abertura da RENCA.

As três medidas provisórias publicadas pelo governo federal aqui apontadas se inserem no escopo do “Programa de revitalização da Indústria Mineral Brasileira”, apresentado em julho de 2017, que buscou desburocratizar o setor e atrair investimentos, novamente sob a tutela da ideia de segurança jurídica. Esse programa foi sendo costurado conjuntamente ao setor mineral em 2017, dado o posicionamento de Vicente Lôbo em realizar “uma abertura do diálogo com as grandes médias e pequenas empresas do setor” (MATTOS, 2016) – aproximação observada na constante presença do diretor em eventos do setor, realizados por organizações empresariais, dentro e fora do Brasil.

Dentre as medidas provisórias, duas foram aprovadas pelo Congresso Nacional e sancionadas como leis pela presidência, a MP 789/17 (Lei 13.540) e a MP 791/17 (Lei 13.575), que tratam respectivamente dos royalties da mineração, com alteração da CFEM e da criação da ANM, substituindo o DNPM. A terceira, MP 790/17, que trazia um conjunto de modificações no Código de Mineração, não chegou a ser votada no Congresso Nacional, perdendo assim sua validade.

Essas duas leis aprovadas vão sinalizar uma postura de re-regulação do setor, como por meio da criação da ANM - assim como no fim da década de 1990, a proposição de agências reguladoras reflete uma forma política neoliberalizada – e vão ganhar força e concretude por meio do Decreto nº 9.406, de 12 de junho de 2018, que regulamenta o Código de Mineração de 1967. Esse decreto, retoma alguns pontos expressos na MP 780/17, que não foi votada no Congresso, bem como as questões relacionadas à outorga de autorização de pesquisa ou concessão de lavra em zonas declaradas Reserva Nacional de determinada substância mineral – como no caso da RENCA, pelo Poder Executivo federal, em “condições especiais condizentes com os interesses da União e da economia nacional” (artº 72).

Diversos segmentos do setor mineral receberam de maneira positiva tal decreto, tendo em vista a sinalização, por parte do Poder executivo Federal, em buscar dar garantia de segurança jurídica aos investimentos do setor, no intento de ampliar as outorgas de pesquisa e concessão de lavras. Dois pontos desse decreto merecem destaques no que diz respeito ao interesse desse texto: a garantia da atividade minerária como de interesse nacional e utilidade pública e a possibilidade de utilizar a concessão de lavra como instrumento para financiamento

da atividade minerária. Dentre esses podemos indicar a consolidação expressa da atividade minerária como atividade de utilidade pública (art. 5º, f, do Decreto-Lei nº 3.365/1941) e de interesse nacional (art. 176, §1º, da CFRB/88) da atividade minerária). O art. 41 do decreto cria a Declaração de Utilidade Pública para fins de servidão minerária e desapropriação garantindo ao empreendimento mineral possibilidade de acesso a propriedades de terceiros e intervenção em áreas naturais. Apesar de em regulamentos anteriores a atividade mineral ser considerada de utilidade pública, não havia instrumentos regulatórios claros quanto à imposição da servidão e desapropriação, ficando a partir desse decreto sob competência da ANM. O Decreto por sua vez não indica que tipo de regime de aproveitamento pode requerer a declaração, ficando a cargo da ANM, em portaria futura, tal indicativo e outras questões específicas do processo. Outro dispositivo presente no Decreto, pauta do setor mineral há um conjunto de anos, diz respeito à possibilidade da concessão de lavra poder ser utilizada como garantia para fins de financiamento e empréstimo, como dispõe o art. 43. Isso permitiria que as empresas mineradoras utilizassem seu direito à lavra concedido pela União como garantia de pagamento e adquirissem assim financiamento para o processo extrativo. Esse dispositivo, no entanto, não satisfaz totalmente o setor que busca que todo o direito minerário, desde a autorização de pesquisa, possam ser utilizadas como garantia, uma vez que as empresas juniores nem sempre conseguem arcar com os custos das primeiras fases do processo.

Como apontado, a regulação sobre o setor passa nesse período a ser responsabilidade da ANM que foi instalada durante o governo Temer em novembro de 2018, que deve estabelecer o conjunto de regras para a atividade mineral por meio de portarias e atos normativos. Não adentraremos aqui nos meandros e características desses processos, uma vez que eles demandam uma análise em um texto próprio. No entanto, podemos destacar a Resolução nº 22 de 30 de janeiro de 2020, que busca dar respaldo no interior dos processos da ANM à Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 e ao Decreto nº 10.178 que regulamenta esta lei. Esse conjunto de normas, estabelecido já no governo do presidente Jair Bolsonaro, versa sobre os procedimentos para classificação de risco de atividade econômica e busca fixar prazos para a aprovação tácita em caso de liberação de atividade econômica. No caso da ANM a resolução estabelece que a agência tem 120 dias para a avaliação e liberação ou não dos pedidos na fase de pesquisa e produção mineral. E em caso de não avaliação pelo órgão e liberação por meio de ato público, o silêncio administrativo é considerado atividade administrativa positiva, isto é, o pedido é aprovado tacitamente. Essa medida aponta uma postura do governo em dar celeridade aos procedimentos internos e facilitar a liberação das atividades econômicas, uma



vez que tem-se observado desmonte dentro das agências e órgãos públicos, com redução de pessoal e de orçamento para instâncias de fiscalização.

Outro aspecto bastante polêmico que tem surgido na pauta nos últimos anos e ganha ainda mais força no governo Bolsonaro trata-se da tentativa de liberação de atividades de mineração em terras indígenas. Apesar de vários anúncios e sinalizações do governo nesse sentido essa proposta ganha forma com o Projeto de Lei 191/20 que busca permitir a realização de atividades de pesquisa e lavra de recursos minerais e hidrocarbonetos e aproveitamento de recursos minerais para geração de energia em terras indígenas. O texto do PL é alvo de um conjunto de críticas por parte de pesquisadores, ONGs, indigenistas e indígenas, como por exemplo o fato de permitir lavra garimpeira nas terras indígenas, que fere a constituição. O PL apesar de apontar a necessidade de realização de oitivas indígenas com as comunidades, explicando os procedimentos do empreendimento e consultando-as acerca de suas manifestações, aponta no § 2 do artigo 14 que “o pedido de autorização poderá ser encaminhado [ao Congresso Nacional pelo Presidente da República] com manifestação contrária das comunidades indígenas afetadas, desde que motivado”, o que deixa claro que caso haja interesse por parte do governo federal e aceitação pelo congresso do empreendimento este pode ser aprovado independentemente da concordância das comunidades indígenas afetadas, o que fere a Constituição Brasileira e a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, da qual o Brasil é signatária desde 2004.

No que diz a quais terras indígenas poderiam ser exploradas ou não o texto do PL aponta que seriam terras indígenas indicadas pela Presidência da República, sem fazer qualquer tipo de restrição a essas, inclusive apontando a possibilidade de atividade mineral em terras indígenas com indígenas isolados, isto é, que tiveram pouco ou nenhum contato com a sociedade não-indígena. Dessa forma, desde que interesse da Presidência, qualquer área indígena inicialmente poderia estar à disposição para desenvolvimento de atividade mineral. Atualmente, como aponta a WWF em relatório de 2018 existem 4073 processos minerários em terras indígenas no Brasil, isso considerando todas as categorias de extração, pesquisa, requerimento, disponibilidade, bloqueada etc., sendo que desses 3114 encontram-se bloqueadas em razão da não atual possibilidade de atividade mineral nessas áreas.

Os requerentes em Terras Indígenas somaram um total de 138, dos quais 89(64%) são empresas e 49 (36%) são pessoas físicas, que juntas requereram uma área total de 2.369.752,54 hectares Os titulares que possuem o direito de pesquisar em Terras Indígenas totalizaram 15, dos quais 2 (13%) são pessoas físicas e 13 (87%) são empresas, que juntas podem estar impactando cerca de 17.982,26 hectares. Os agentes com o direito de extração em terras indígenas são 4 empresas. A área impactada soma no mínimo 10.262,75 hectares (WWF, 2018, p. 27).

Essas áreas apontadas são as que já encontram interesse pelo direito minerário apontado, seja pela União ou pelo setor privado, e implicação na ocupação pela atividade mineral em um conjunto de terras indígenas. Essa trata-se de uma das principais fronteiras de expansão territorial para o capital mineral e tem sido uma importante pauta de atuação das empresas no interior do governo federal, seja a partir de lobbys no congresso, seja pelo financiamento de campanhas ou pressão à Presidência. O indicativo desse PL elo Presidente Jair Bolsonaro parece apontar algumas mudanças no que tange ao posicionamento do governo federal, tanto relacionadas de alguma forma a esse processo de *roll-back*, possibilitado pelo novo quadro político quanto vinculadas à alteração do quadro econômico internacional no setor mineral. Como apontam Gonçalves, Milanez e Wanderley (2018) há uma passagem de um neoextrativismo progressista para um possível neoextrativismo liberal-conservador, com a adentrada de Temer na presidência, que demarca essa certa virada regulatória. No entanto, podemos identificar um aprofundamento dessa dimensão liberal e de um posicionamento ainda mais vinculado aos interesses empresariais em detrimento do interesse nacional no governo Bolsonaro, em que poderíamos falar em um neoextrativismo autoritário-liberal, visto os posicionamentos públicos do presidente e o texto do PL que demarca esse caráter arbitrário à revelia das manifestações dos povos indígenas afetados.

### **Considerações finais**

Este texto buscou tecer algumas relações entre as dinâmicas próprias do processo de neoliberalização, e as formas com que esse se modifica e engendra em conjunto com os aparatos políticos e econômicos dos Estados-nação, de forma a alinhá-los aos preceitos do liberalismo de mercado. Nesse sentido, dado o papel importante que o setor extrativo-mineral tem angariado nas economias latino-americanas nas últimas décadas, buscou-se demonstrar de que forma se estabelecem conexões entre neoliberalização e extrativismo. Para isso, realizamos uma retomada das discussões acerca do neoliberalismo, suas formas de materialização e dinâmica de funcionamento, buscando observá-lo à luz da economia brasileira recente.

Ao compreender o processo de neoliberalização como um paradigma de reestruturação regulatório do Estado, buscamos resgatar os processos de regulação sob o setor extrativo, com destaque o mineral, ao longo dos últimos anos, observando de que forma essas reestruturações poderiam estar articuladas à mecanismos distintos de neoliberalização (*roll-back* e *roll-out*). Esses processos de re-regulação do setor também encontram-se completamente associados à dinâmica do capitalismo internacional, a partir da maior demanda de minérios, principalmente impulsionada pela China, que implicou em um crescente aumento de preços desses minérios,

principalmente a partir dos anos 2000. Como buscamos demonstrar esse crescente aumento de preços implicou em uma maior procura de áreas para mineração no país, e conseqüentemente ampliação da atuação de empresas mineradoras, o que colocou ainda mais na pauta do Estado brasileiro alterações que favoreceram as empresas do setor.

Por fim, buscamos retomar as alterações mais recentes no setor, a partir de 2013, com o debate do novo código mineral no Congresso Nacional e o conjunto de medidas perpetradas nos governos Temer e Bolsonaro, que vão buscar conformar não apenas alterações que favorecem as empresas, mas também ampliar a fronteira mineral, facilitar o processo de concessão de licença, de forma a ampliar e acelerar o processo de extração de minérios do país, reforçando assim o caráter exploratório do setor. Dessa forma, aponta-se que apesar de haver uma tônica extrativista no discurso e prática dos governos nos últimos 30 anos, pode-se notar algumas alterações na forma e caráter de orientação da atividade extrativa. Isto é, enquanto em um momento, que alguns autores denominam de neoextrativismo progressista, conciliava-se uma política extrativa com ações de distribuição de renda e políticas sociais – ainda que se possa tecer um conjunto de críticas – em outro, mais recente, ocorre uma ampliação da capacidade de influência e decisão do próprio setor privado na condução de sua atuação, concedendo um conjunto de facilidades e incentivos à exploração, além da possibilidade -caso se concretizem alguns projetos em curso- de exercício de atividade mineral em áreas de fronteira e terras indígenas, concretizando o que estamos denominando aqui de extrativismo autoritário-liberal.

### Referências bibliográficas

ALMEIDA, A. W. B. de et al. **Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010.

BARBOSA, A. F. China e América Latina na nova divisão internacional do trabalho. In: LEÃO, R. P. F.; PINTO, E. C.; ACIOLY, L. (Orgs.). **A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos**. Brasília: IPEA, 2011.

BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, E. **O novo espírito do capitalismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

BOYER, R. **A teoria da regulação: uma análise crítica**. São Paulo: Nobel, 1990.

BRANDÃO, C.. Acumulação primitiva permanente e desenvolvimento capitalista no Brasil contemporâneo. In: ALMEIDA, A. W. B. de et al. (Orgs.). **Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010.

\_\_\_\_\_. Espaços da destituição e as políticas urbanas e regionais no Brasil: uma visão panorâmica. **Nova Economia**, v. 26, n. spe, p. 1097-1132, 2016.

BRASIL. **Exposição de Motivos nº 97 de 03/06/1996 no bojo do PL nº 4151/1993**. Brasília, DF, 1996. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1136089&filena me=Dossie+-PL+4151/1993](http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1136089&filena me=Dossie+-PL+4151/1993)>. Acesso em: 14 nov. 2017.

BRENNER, N.; PECK, J.; THEODORE, N. Após a neoliberalização? **Cadernos MetrÓpole**, v. 14, n. 27, p. 15-39, 2012.

\_\_\_\_\_. Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways. **Global Networks**, v. 10, n. 2, p. 182-222, 2010.

CEPAL. **Panorama minero de América Latina a fines de los años noventa**. Santiago: CEPAL, 1999.

CORRÊA, V. M. S.; CARMO, R. L. Fronteira da exploração mineral na Amazônia: um mosaico territorial na Mesorregião Sudeste Paraense. In: D'ANTONA, A. O.; CARMO, R. L. (Orgs.) **Dinâmicas Demográficas e Ambiente**. Campinas: NEPO/ Unicamp, 2011. p. 105-123.

FERNÁNDEZ, V. R. Desenvolvimento regional sob transformações transescalares: porque e como recuperar a escala nacional? In: BRANDÃO, C. A. et al (Orgs.). **Escalas Espaciais, reescalamentos e estatalidades: lições e desafios para América Latina**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

\_\_\_\_\_. **La trilogía del erizo-zorro: redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la periferia**. Buenos Aires: Editorial Anthropos /Santa Fe y Ediciones de la Universidad Nacional del Litoral, 2017.

FOURCADE-GOURINCHAS, M. The rebirth of the liberal creed: paths to Neoliberalism in Four Countries. **American Journal of Sociology**, v. 108, n. 3, p. 533-579, 2002.

GONCALVES, R. J. A. F. ; MILANEZ, B. ; WANDERLEY, L. J. M. . Neoextrativismo Liberal-Conservador: a política mineral e a questão agrária no governo Temer. **OKARA : GEOGRAFIA EM DEBATE (UFPB)**, v. 12, p. 348-395, 2018.

GUDYNAS, E. Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. In: CAAP; CLAES. **Extractivismo, política y sociedad**. Quito: Centro Andino de Acción Popular; Centro Latino Americano de Ecología Social, 2009.

\_\_\_\_\_. Estado compensador y nuevos extractivismos. **Nueva Sociedad**, v. 237, p.128-146, 2012.

HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

LAVAL, C.; DARDOT, P. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Editora Boitempo, 2016.

MARX, K. **O Capital: Crítica da economia política, livro III: O processo global da produção capitalista**. São Paulo: Boitempo, 2017.

\_\_\_\_\_. **O Capital**: Crítica da Economia Política, livro I: O processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013.

MATTOS, W. **Resgate da Mineração**. 2016. Disponível em: <<http://inthemine.com.br/site/wp-content/uploads/2016/09/itm62-vicentelobo.pdf>, 2017.> Acesso em 01 dez. 2017.

MME. Ministério de Minas e Energia. **Oferta de títulos minerários em disponibilidade terá novo procedimento**. 21 jun. 2017. Brasília: MME, 2017. Disponível em: <[http://www.mme.gov.br/web/guest/pagina-inicial/outras-noticias/-/asset\\_publisher/32hLrOzMKwWb/content/oferta-de-titulos-minerarios-em-disponibilidade-tera-novo-procedimento](http://www.mme.gov.br/web/guest/pagina-inicial/outras-noticias/-/asset_publisher/32hLrOzMKwWb/content/oferta-de-titulos-minerarios-em-disponibilidade-tera-novo-procedimento)>. Acesso em: 10 nov. 2017.

MORENO, C. **O Brasil Made in China**. Para pensar as reconfigurações do capitalismo contemporâneo. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburg, 2015.

PAULANI, L. **Brasil Delivery**: Servidão financeira e estado de emergência econômico. Boitempo: São Paulo, 2008.

\_\_\_\_\_. Acumulação Sistêmica, Poupança Externa e Rentismo: observações sobre o caso brasileiro. **Estudos Avançados**, v. 27, n. 77, p. 25-39, 2013.

PECK, J. Neoliberalism. In: RICHARDSON, D. et al. **The Wiley-AAG international encyclopedia of geography**. Oxford: Wiley- Blackwell, 2016. p. 1-12.

\_\_\_\_\_. Neoliberalismo y crisis actual. **Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal**, v. 12, n. 19, p. 7-27, 2012.

PECK, J.; BRENNER, N.; THEODORE, N. Actually existing neoliberalism. In: CAHILL, D. et al (Orgs.). **The Sage Handbook of Neoliberalism**. California: SAGE, 2018. p. 3-15.

PECK, J.; THEODORE, N. **Fast policy**: experimental statecraft at the thresholds of neoliberalism. Minneapolis/London: University of Minnesota Press, 2015.

\_\_\_\_\_. Variegated capitalism. **Progress in Human Geography**, v. 31, n. 6, p. 731–772, 2007.

PECK, J.; THEODORE, N.; BRENNER, N.. Mal-estar no pós-neoliberalismo. **Novos estudos CEBRAP**, n. 92, p. 59-78, 2012.

PETRAS, J.; VELTMEYER, H. **Extractive imperialism in the Americas**: capitalism's new frontier. Boston: Brill, 2014.

POSSAS, M. **Dinâmica e concorrência**. Hucitec: São Paulo, 1989.

SANTOS, R. S. P.; MILANEZ, B. **Neodesenvolvimentismo às avessas?** Uma análise do atual modelo de desenvolvimento brasileiro. Textos para discussão. Rio de Janeiro: Fase, 2014.

SCOTTO, G. Estados Nacionais, Conflitos Ambientais e Mineração na América Latina. **Letras Verdes - Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales**, n. 14, p. 95-116, 2013.

SOUZA, M. B. Neoliberalização do Estado no Brasil: uma interpretação multiescalar. **e-metropolis**, v. 21, ano 6, p. 6-20, 2015.

SOUZA, M. B.; KLINK, J. De uma economia política das escalas espaciais a uma agenda renovada para os estudos críticos espaciais. In: BRANDÃO, C. A. et al. **Escalas Espaciais, reescalamentos e estatalidades**: lições e desafios para América Latina. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

SVAMPA, M. **Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina**. Buenos Aires: OSAL XIII, 2012.

VITTI, G. S. **Territorialização da empresa Vale S.A.**: populações atingidas e conflitos sócio-espaciais. Monografia (Graduação). Graduação em Geografia. Universidade Estadual Paulista. Rio Claro: Unesp, 2014.

WACQUANT, L. Três etapas para uma antropologia histórica do neoliberalismo realmente existente. **Caderno CRH**, v. 25, n. 66, p. 505-518, 2012.

WWF. **MINERAÇÃO NA AMAZÔNIA LEGAL E ÁREAS PROTEGIDAS** Situação dos direitos minerários e sobreposições . 2018.

# CAPÍTULO 6

## ENTRE CONFLITOS E INCERTEZAS: AS TRANSFORMAÇÕES DO JALAPÃO E OS DILEMAS DE UMA REGIÃO ECOLÓGICA

Cleiton Milagres  
Roseni Aparecida de Moura

### Introdução

A região do Jalapão tornou-se um polo conflituoso devido ao seu elevado interesse ambiental, bem como pelas características de uma região com dificuldades de acesso pela falta de infraestrutura e reconhecido isolamento dado à falta de acesso para a população local. O Jalapão é um lugar que resiste e, por outro lado, no imaginário dessa resistência é que se põe o modo de vida do jalapoeiro, como tradicionalmente são chamados o povo que reside nessa região.

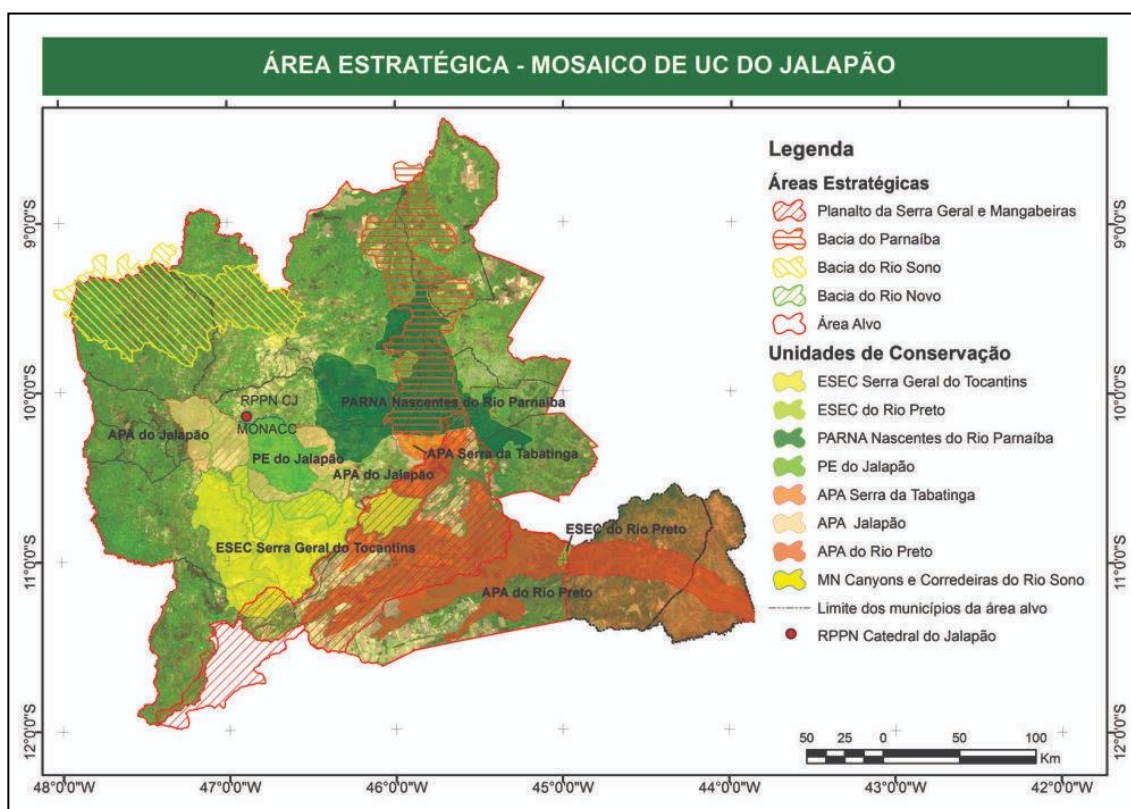
Desde o ano 2000 quando o governo estadual promulgou as leis de criação das áreas de proteção ambiental (Lei 1172/2000) e do Parque Estadual do Jalapão (Lei 1203/2001), a região tomou reconhecimento nacional por conta das inúmeras potencialidades devido à sua biodiversidade, com recursos naturais que chamaram a atenção de ambientalistas e estudiosos das áreas das ciências naturais.

Entretanto, a forma como foram constituídas essas áreas gerou preocupação e inúmeros conflitos socioambientais. A implantação das unidades de conservação na região causou graves impactos à continuidade das práticas sociais das famílias que viviam no interior da área demarcada. Além da desapropriação dos proprietários como deveria ocorrer originalmente, existem nessas áreas comunidades remanescentes de quilombos o que culminou na criação de um território em disputa.

A criação das áreas de conservação no modelo “de cima para baixo” com suas inúmeras tipologias e restrições e sem qualquer participação social e envolvimento público na tomada de decisão, tornaram a preservação ambiental em torno dos recursos naturais um dilema para o desenvolvimento do Jalapão, principalmente por não inserir em sua dinâmica os aspectos socioculturais do lugar. Essa dinâmica ocasionou, inclusive, o surgimento de um conjunto de vulnerabilidades que envolveu inúmeros atores que foram afetados pela transformação desse lugar numa região predominantemente caracterizada como região ecológica.



Ainda com o intuito de reforçar a preservação dos ecossistemas naturais, uniram-se as diversas unidades de conservação existentes no Jalapão para promover uma melhor integração entre o que se propõe a formação destas unidades no território e, com isso trazer o envolvimento da população para promover e incentivar alternativas que possam contribuir para o desenvolvimento sustentável (ICMBIO, 2018) deste lugar. Essa estruturação da ecologia da paisagem originou posteriormente na constituição formal de uma estrutura de gestão chamada de Mosaico de Unidades de Conservação do Jalapão<sup>1</sup>. A figura a seguir apresenta a área delimitada do Mosaico.



**Figura 1:** O Território do Jalapão a partir do Mosaico de áreas protegidas.

**Fonte:** ICMBio, 2018

Apesar da extensa área que forma o território do Jalapão, esse estudo propõe-se a compreender como a questão ambiental vem sendo problematizada no desenvolvimento de áreas que envolvem regiões ecológicas e, ao mesmo tempo, de grande importância socioeconômica e cultural como é a região do Jalapão. O artigo está estruturado em mais 4

<sup>1</sup>O Mosaico do Jalapão foi instituído pela portaria nº 434 de 29 de setembro de 2016 pelo Ministério do Meio Ambiente e é formado por diferentes instituições, como: representação governamental (por meio dos gestores das unidades de conservação federal e estadual integrantes do Mosaico, poder público dos municípios situados na área de abrangência que tenham unidade de conservação municipal e representante de instituição de ensino e pesquisa que atuam no território do mosaico); e representação não governamental (Ong socioambiental, OSCIP que atua na região do mosaico e representante de RPPN e representante do turismo).

seções, além dessa introdução. Na seção seguinte apresentam-se os procedimentos metodológicos. Em seguida apresenta-se uma perspectiva quanto ao discurso da criação de uma região ecológica e os dilemas percebidos pelas pessoas que ali habitam e, por fim, algumas considerações finais.

### **Procedimentos Metodológicos**

Existem inúmeros estudos acerca do “lugar” Jalapão e em diversas áreas do conhecimento, entretanto, muitas dessas pesquisas abrangeram uma outra configuração social quando se pretende verificar o processo endógeno que envolveu as estratégias ecológicas em consonância com as estratégias socioeconômicas, bem como estudos que levaram em consideração a percepção dos atores locais no que diz respeito ao desenvolvimento dessa região ecológica.

Nesse sentido, o método de pesquisa que fundamentou este trabalho foi o estudo de caso. Embora Poteete et al (2011, p.56) afirmam que “não há nenhuma definição universal aceita para estudo de caso nas ciências sociais”, este estudo é parte de uma tese de doutorado do Programa de Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins e reuniu um grande número de informações detalhadas, valendo-se de diferentes técnicas de pesquisa, visando apreender uma determinada situação e descrever a complexidade de um fato (MARCONI E LAKATOS, 2011) que envolve as transformações ocorridas no Jalapão.

A coleta de dados foi concebida numa combinação de técnicas que envolveram 3 fases: 1) levantamento documental; 2) entrevistas semiestruturadas e; 3) observação direta com vistas a alcançar os objetivos do estudo durante o trabalho de campo.

A primeira fase foi o tratamento dos dados secundários obtidos acerca da área estudada. Utilizou-se o banco de dados do IBGE, um levantamento das legislações vigentes sobre a temática que envolveu a região estudada e a elaboração de mapas cartográficos desde o período de 1988 (quando foi criado o Estado do Tocantins) até 2018 para posterior análise.

Ainda com o intuito de dar maior especificidade à área estudada, fez-se um levantamento prévio dos ativos ambientais existentes na região e verificou-se que, dentre os 17 municípios que compõem o Mosaico do Jalapão, as cidades de Mateiros e São Felix do Tocantins, são as duas com maior número de ativos ambientais explorados pela comunidade e inseridos, em sua maioria, em áreas de proteção integral e de uso sustentável. Além disso, ambos municípios estão imersos em diversas outras áreas de preservação ambiental, inclusive sobrepostas, além da fronteira dessas áreas com a monocultura de soja. Tendo em vista essa

especificidade nas 2 cidades citadas, optou-se por efetuar a pesquisa de caso abrangendo somente essas localidades.

A segunda fase do trabalho de campo foram as entrevistas que, segundo Quivy (2005, p. 69) têm “como função principal revelar determinados aspectos do fenômeno estudado em que o investigador não teria espontaneamente pensado por si mesmo e, assim, completar as pistas de trabalho sugeridas pelas leituras”. Elas foram realizadas com atores sociais estratégicos que estão inseridos na dinâmica de conflito, pertencentes ao Poder Público, a comunidades quilombolas, ao comércio local, alguns turistas e membros da sociedade civil de um modo geral.

A técnica utilizada para chegar aos possíveis atores estratégicos e obter as informações foi a *Snowball* (“Bola de Neve”), que segundo Baldin e Munhoz (2011) trata-se de uma amostra não-probabilística em que os participantes investigados indicam novos participantes e assim sucessivamente até que haja uma saturação e o objetivo proposto seja alcançado.

O ponto de saturação foi compreendido quando o pesquisador percebe que os entrevistados começam a repetir conteúdos já levantados e que foram obtidos em entrevistas anteriores. Vale ressaltar que o ponto chave para o alcance das informações foi na observação das “sementes”, isto é, de onde se iniciou o processo para a obtenção dos dados (como a escolha do primeiro entrevistado). É importante mencionar que os atores escolhidos para iniciar o processo exerciam alguma liderança no local estudado, conheciam a realidade e com atuação diversificada, seguindo as características que preconizava os estudos de Baldin e Munhoz (2011).

A terceira fase do trabalho de coleta de dados contou também com a observação, o que obrigou o pesquisador a manter um contato mais direto com a realidade pesquisada e o compromisso de refletir sobre a vida social. O caderno de campo foi um instrumento utilizado para transpor relatos obtidos durante a inserção no interior da vida social observada, o que consistiu na correlação dos dados obtidos.

Por se tratar de sigilo, utilizamos os nomes de aves do cerrado brasileiro que vivem na região do Jalapão, como: Canindé (Sociedade Civil), Bandoleta (Poder Público) e Soldadinho (Comércio Local) para ressaltar alguns trechos identificados e que, de certa forma contribuem para a argumentação deste estudo.

## Resultados

Apresentamos a seguir, com base nos dados obtidos nas entrevistas com os atores sociais e na observação direta em campo, os dilemas enfrentados para que essa região predominantemente ecológica se desenvolva.

### **Os dilemas relacionados à cultura: “ninguém queria ser jalapoeiro, agora todo mundo quer”**

O Jalapão tem conquistado espaço na mídia contemporânea em virtude do seu isolamento e da dificuldade de acesso por conta da falta de urbanização e apresentar características de um município predominantemente rural e com áreas ainda a serem exploradas dada a biodiversidade do lugar.

A visibilidade do Jalapão ocasionado por programas de TV como o *Survivor* (Programa norte-americano realizado em 2009), filmes e novelas brasileiras (Deus é brasileiro, Araguaia, O outro lado do paraíso – produtos comercializados pelo Grupo Globo), apresentou para várias partes do mundo algumas características do modo de vida dessa região, ainda que num sentido figurado ou apenas com imagens da paisagem.

A realidade demonstrada nessas iniciativas midiáticas criou uma certa homogeneização da representação do que é o Jalapão e, conseqüentemente da valorização do sujeito jalapoeiro, produzindo sentido com os quais as pessoas da região poderiam se identificar e criando padrões universais produtores de identidades ainda que, ao mesmo tempo, essa visão se destoa da realidade vivida pelos diferentes atores sociais.

*“às vezes as pessoas fazem vídeos, eu tava acompanhando nas redes sociais, vídeos do Jalapão, das regiões bonitas, tudo bem, tudo vendendo o Jalapão pra fora né, e poucas vezes a gente vê um vídeo que leve em conta as comunidades que estão mais distantes, que moram em casa de pau a pique, às vezes não tem nem cama nem nada, o pessoal dorme na rede né? E passa muita necessidade, fome, tem gente que passa fome aqui, mais não se mostra isso, mostra aquilo, o que é bonito” (Entrevistado Canindé).*

*“há uns anos atrás ninguém queria ser jalapoeiro, agora todo mundo quer” (Entrevistado Soldadinho).*

Essas transformações mudaram o lugar Jalapão de isolado e desprovido de infraestrutura para o lugar do ecológico, preservado e da prática do *off road*. O jalapoeiro que por muito tempo foi visto como um indivíduo pobre ganhou notoriedade e visibilidade, ainda que haja no território pobreza e uma alta vulnerabilidade social. O contato com a população local confirmou que, por muito tempo, o povo de Mateiros e São Félix do Tocantins foram estigmatizados como um povo isolado, do “pé rachado” e preguiçoso, como bem descreve um dos entrevistados

*“Ah, o povo de Mateiros é um povo preguiçoso né? Eu acho totalmente equivocada essa expressão, não é que seja um povo preguiçoso né, é uma dinâmica cultural, o jeito do povo né, como eu posso ir pra Salvador e dizer que o povo é festeiro, mais nem todo o mundo é festeiro [...] Ah o povo tem que gostar de farinha né, de feijão, eu não gosto, vou deixar de ser nordestino [...], por outro lado pode ser sim um povo acostumado a sempre receber, porque essa política mantenedora foi sem pressa... de você dar e não fazer com que o povo pudesse buscar mais” (Entrevistado Canindé).*

Através do discurso do entrevistado percebe-se um desconforto nesta representação criada e vinda de fora do que seria a identidade do povo Jalapoeiro. Nota-se através de suas colocações que há um ponto de desencontro entre as diferentes representações criadas acerca do modo de vida destes atores sociais locais. O fragmento apresentado permite ainda fazer referência à necessidade de romper com este desenvolvimento visto como vindo de fora.

Além do aspecto midiático recente, a região possui um turismo rural que vem ganhando espaço. Segundo um dos entrevistados, *“não tem como você, é desenvolver a região do Jalapão, é sem pensar no ecoturismo, no... Nessa questão da sustentabilidade” (Entrevistado Soldadinho).*

Por outro lado, existem as afirmações de que o turismo aliado à questão ambiental tem deixado de lado temas sociais importantes, como esclareceu o entrevistado, *“o turismo ele não pode ser só visto a título econômico, de exposição da nossa região, se de alguma forma a população, ela não tá sendo beneficiada né? (risos)” (Entrevistado Bandoleta).* Para esse entrevistado

*“o turismo (...) ele entra sem bater na porta. Então assim, vêm pessoas de todas as partes do mundo né, e isso querendo ou não influencia. Ah, não tô aqui querendo dizer que o turismo é ruim, pelo contrário, isso é muito bom né, é uma das fontes de renda daqui do município, é o que praticamente manda na economia, mais com ele também tem alguns impactos sociais e esses impactos sociais, ele entra com certeza na zona de risco. (Entrevistado Bandoleta).*

Outra questão que chama atenção na região do Jalapão são as áreas protegidas Quilombolas, que no caso específico de Mateiros, estão situadas sobrepostas às unidades de conservação ambiental, inclusive com ativos ambientais na área do Parque Estadual do Jalapão, área de proteção integral. Apesar do conflito entre Estado e comunidades já normalizados, ainda existem entraves a serem solucionados, como a questão dos títulos de terra. Por outro lado, o artesanato com o capim dourado trouxe visibilidade para essa região e, conseqüentemente, para a valorização dessa cultura. Segundo um informante um exemplo são *“as comunidades quilombolas que aqui no nosso município nós temos aí 6 comunidades quilombolas, reconhecida pela Fundação Palmares, então essas comunidades, elas tão sentindo uma influência, um impacto muito grande com o turismo”.* (Entrevistado Bandoleta).

Ainda sobre o artesanato, o entrevistado menciona que

*enquanto a gente não conseguir inserir as comunidades tradicionais, a mão de obra local nessa cadeia produtiva, [o desenvolvimento] vai continuar sendo negativo no sentido de que é, o desenvolvimento ele só acontece com as pessoas de fora, é muito difícil você desenvolver uma região só com os nativos, mais se você não inseri-los, é, fica aquela competitividade né, desleal né até, porque quem tem que ser beneficiado eu acredito que são os residentes, que estão, que já sofreram a muito tempo nisso aqui, hoje é, eles precisam estar sendo inseridos pra usufruir de uma fatia significativa desse percentual de recurso que tão sendo aplicados aqui na região do Jalapão, entendeu? (Entrevistado Bandoleta).*

Como pontuou Moura (2016) isso ocorre porque as questões que envolvem o desenvolvimento passam por uma necessidade de integração de diversas variáveis territoriais (relação sociedade e natureza) e pressupõem a fusão entre a evolução das configurações sociais e a sua relação de interdependência com o meio ambiente, instituições e as estruturas sociais. Entender as relações ente os grupos é fundamental no debate contemporâneo de desenvolvimento.

Esta característica marginalizada que compõe o modo de vida do jalapoeiro deriva de que todo esse ecossistema possuído de ativos ambientais necessita ser desenvolvido como produto turístico planejado, implementado e munido de uma gestão pública eficiente, que considere não só a conservação dos recursos naturais, mas também os elementos socioculturais do lugar.

O jalapoeiro necessita estar inserido nessa dinâmica de transformação, tanto no que se refere aos aspectos socioambientais, como nos econômicos e culturais. O turismo pode ser a fronteira para o desenvolvimento regional do Jalapão à medida que a comunidade esteja incluída nessa alternativa de desenvolvimento. Isso porque não há um ordenamento turístico que possibilite integrar a comunidade às estratégias e posicionamentos de mercado como tem sido feito por empresários de fora que veem a oportunidade de apenas explorar.

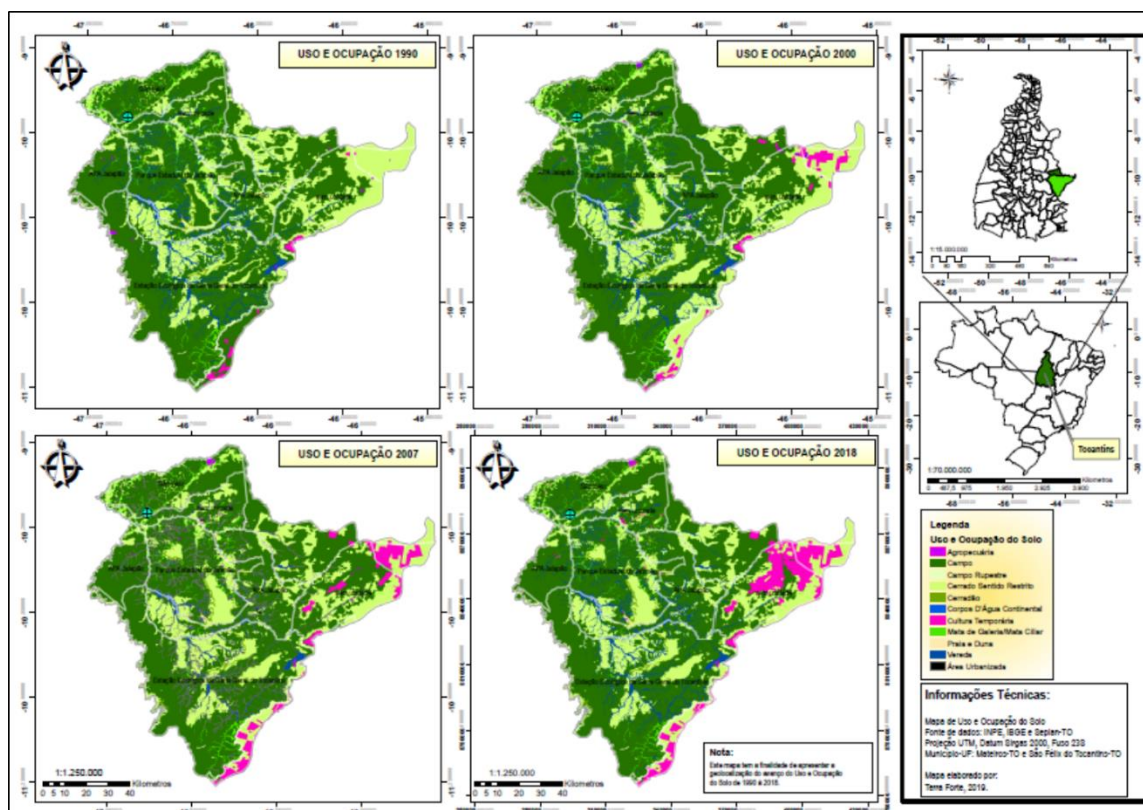
Há discrepâncias na forma como o poder público trata os serviços ofertados pela esfera privada externa à realidade de Mateiros e São Félix do Tocantins daqueles ofertados pela comunidade local, que tem que lidar, esse último, não só com a gestão do serviço ofertado mas também o trabalho de uso turístico inclusivo e responsável por estar com o empreendimento no interior de uma área de proteção. Além dessas transformações tem também a deterioração da cultura local, seja em detrimento da supervalorização das áreas ambientais ou mesmo das tensões ocasionadas pelas novas dinâmicas sociais, como o vizinho que se tornou um novo proprietário de pousada ou atrativo turístico.



## Os dilemas relacionados ao meio ambiente: “se a gente vê o Jalapão como região ecológica só o verde (...) o desenvolvimento nunca vai chegar”.

As unidades de preservação criadas não levaram em conta a presença, em tais territórios, de grupos humanos que ali desenvolviam suas atividades ligadas à natureza e que possibilitavam, ao mínimo, seu sustento próprio (SILVA, 2012). Os estudos de Fredrych (2009) chamou a atenção para o fato de o parque estadual ser o principal conflito territorial com a área protegida quilombola.

Caracristi (2016) reforçou que esta problemática envolveu a legitimidade da comunidade quilombola na disputa pelo seu território e, conseqüentemente, do capim-dourado (*Syngonanthus nitens Ruhland*) principal matéria prima para a confecção dos artesanatos, uma vez que o manejo ficou em área de proteção integral. O tema do capim dourado também remete a novos conflitos territoriais haja vista o poder simbólico que o vegetal proporcionou em termos identitários desde a criação do Estado do Tocantins. O mapa a seguir apresenta as áreas de conservação existentes em Mateiros e São Félix, bem como as áreas de uso e ocupação do solo.



**Figura 2:** Mapa de Uso e Ocupação do Solo em Mateiros e São Félix do Tocantins (1990-2018).

**Fonte:** Dados da Pesquisa, 2019.



O mapa apresenta o avanço das fronteiras agropecuárias de 1990 a 2018<sup>2</sup>, a quantificação do avanço das fronteiras agropecuárias dentro dos limites dos municípios foi: Área das fronteiras agropecuárias em 1990: 1.683,55 ha; Área das fronteiras agropecuárias em 2000: 3.396,90 ha; Área das fronteiras agropecuárias em 2007: 43.171,35 há e Área das fronteiras agropecuárias em 2018: 105.543,17 ha.

O agronegócio também se apresenta de forma expressiva na região do Jalapão. Apesar da região ser reconhecida pelos seus atrativos turísticos e pela exuberância da biodiversidade no cerrado, muito produtores rurais foram para a região em busca do solo adequado para o plantio de monoculturas, com destaque para a soja, o milho e, mais recentemente as florestas de eucalipto. Para os entrevistados é possível conciliar o agronegócio e a conservação da biodiversidade:

*o produtor rural, ele não é contra o meio ambiente né, assim há raras exceções, mais no caso aqui do Jalapão a gente poderia, (...), ter alguns incentivos pra o produtor rural que margeia aqui as unidades de conservação, pra que ele pudesse ajudar ainda o poder público a manter as unidades de conservação preservada, com infraestrutura, porque assim, não tem como você trabalhar, a questão agrícola em grande escala ou pecuária em grande escala na unidade de conservação, isso é fato, mais no entorno, onde é possível você pode trazer essa galera toda pra parceria (Entrevistado Bandoleta).*

*Porque eles tão lá longe né e eles empregam muita gente e nós precisamos comer, o Brasil precisa de alimento né? Se não tiver? Porque lá ninguém, lá não Fervedouro, lá não tem cachoeira, lá não tem nada pra qui seja prejudicado né, pelo contrário, eles empregam, dão muito emprego pro pessoal aqui né, se envolve muito com o pessoal aqui, então tem gente que fala né, eu acho que enquanto estiver “cada um no seu quadrado”, não tem problema não né. (Entrevistado Soldadinho).*

*se não fosse essas unidades de conservação, Mateiros já seria tomada pelo agronegócio, o que eu escuto né às vezes nessas andanças em relação ao agronegócio é que eles não exploraram ainda né, aquilo que deveria ser explorado, entende? (...), agora o agronegócio ele é positivo pra Mateiros quando ele traz desenvolvimento responsável, volto dizer a palavra responsável né, pra região, porque é uma fonte de renda, de riqueza, de crescimento né, ou até espaço de trabalho também, é interessante que em relação ao agronegócio, do trabalho, (...) Porque tá encucado aquele etos da preguiça também né, às vezes né, de apanhar recursos e não querer mais trabalhar, não é assim, a dinâmica é totalmente diferente, mais o agronegócio, ele tem sua dimensão positiva quando ele respeita também os espaços né, ecológicos, quando ele quer de uma forma ajudar a comunidade à crescer, volto a dizer de forma responsável, não é que a gente tem que ser contra né, eu possivelmente me eduquei muito a entender o agronegócio a partir do momento que eu vim morar aqui, o contato com os fazendeiros né, porque uma coisa é aquilo que a mídia fala, outra coisa é aquilo que os movimentos sociais falam que tem sua verdade, mais outra coisa é você sentar com essa pessoa e escuta-la (...), muitas dessas pessoas vieram do nada e constituíram seu patrimônio com muito suor, com muito sofrimento e até hoje né, mas por outro lado a gente também não tem que é, deixar de fora o quanto a agronegócio*

<sup>2</sup> Os dados vetoriais já classificados do ano de 1990, ano 2000 e ano 2007 foram obtidos diretamente do banco de dados da Seplan – TO. Contudo, para elaboração do uso e ocupação referente ao ano de 2018, foi necessário utilizar o método de classificação manual, gerando as classes de uso com base na fotointerpretação da mesma imagem de satélite utilizada nos anos de 1990, 2000 e 2007, de modo a não comprometer a comparação. A imagem de satélite utilizada foi a Landsat TM 7, com 30 metros de resolução espacial.

*ele é nocivo também quando ele não é visto a título de desenvolvimento humano, entende?(Entrevistado Canindé).*

Percebe-se pelos trechos apresentados que os entrevistados reconhecem a importância do agronegócio para a região e não veem oposição em relação às questões ambientais de conservação ambiental, ainda que um dos entrevistados tenha destacado “*se não fosse essas unidades de conservação, a região já teria sido tomada pelo agronegócio. De toda forma é possível inferir que os entrevistados não percebem o agronegócio como um risco eminente a população local*”.

Assim, atores que ali residem convivem com os resíduos de processo macro e se encontram com desafios principais à ampliação das liberdades, como, renda, inserção no mercado, melhorias sociais etc. Como bem ressalta Almeida (1997), a sustentabilidade deve ser vista como uma ideia, um conceito em disputa, com limites ainda indefinidos e, sobretudo, com grandes conflitos de interesses.

A questão agrícola na região não é nova e algumas propriedades já estavam inseridas antes da criação das unidades de conservação. A grande expansão da agricultura de alta tecnologia em áreas de preservação permanente, como abordou os estudos de Nunes (2008) e a degradação ambiental em Cunha (2008) são temas que circundam a região do Jalapão e merecem um olhar crítico para as políticas que estão sendo voltadas para este setor.

Arelado à essa dinâmica do agronegócio, Mandujano (2013) analisou os processos organizacionais, as estratégias de resistência e os modos de vida das organizações agroextrativistas na região e apresentou as problemáticas da falta de acompanhamento e análise dos resultados de apoios governamentais e não governamentais, bem como a falta de projetos estruturados que alinhem com a conservação ambiental.

Na narrativa dos atores locais está presente a preocupação com a monopolização dos recursos naturais, a devastação do cerrado e a escassez dos recursos hídricos. Outro ponto é que a soja está situada na parte alta do município, preocupando a população que vive na parte baixa. As lembranças dos jalopoeiros acerca do cerrado no Alto Jalapão são relatadas como um lugar de inúmeros córregos, muitos bichos e um cerrado amplo e rico em biodiversidade. Esse discurso legitima e fortalece os moradores locais no fortalecimento e resistência quanto aos modelos de desenvolvimento que vem sendo impostos para a região.

Considerando a realidade empírica estudada, o desenvolvimento pode se materializar também pelas ações na racionalização dos usos dos recursos naturais. Ainda mais se consideramos que as relações sociais construídas através dos arranjos coletivos estão cada vez

mais atreladas às questões de proteção ambiental, a exemplo da realidade retratada aqui neste trabalho. Assim, faz-se necessário diferentes alternativas de renda, possibilidade de manutenção da população nesta região, bem como, uma multifuncionalidade referente aos usos conjugada com a valorização da questão ambiental. Conclui-se que estas realidades estão inseridas nas novas perspectivas de se pensar o desenvolvimento sustentável (MOURA, 2016).

Sawyer (2012) pontua que estas áreas de conservação ambiental deveriam servir como instrumento de desenvolvimento sustentável pela capacidade que possuem de envolver as comunidades nos mecanismos de gestão dos usos e dos recursos naturais, e sistêmica, combinando dimensões econômicas, sociais e ambientais com vista à exploração de recursos naturais. A perspectiva de desenvolvimento envolve processos articulados que visam introduzir mudanças socioeconômicas e ambientais no âmbito dos espaços rurais, com vista à melhoria de renda, qualidade de vida e bem-estar das populações. O que, no entanto, tornou-se entrave e desafio para o desenvolvimento do Jalapão.

Apesar dos relatos de que as decisões são tomadas de maneira participativa em virtude dos inúmeros conselhos existentes por conta da normatização em torno da criação da região ecológica, nem sempre foi fácil fazer com que todos residentes fossem chamados a opinar. A perspectiva de desenvolvimento envolve processos articulados que visam introduzir mudanças socioeconômicas e ambientais no âmbito dos espaços rurais, com vista à melhoria de renda, qualidade de vida e bem-estar das populações. Ou seja, ampliação permanente das liberdades substantivas (acesso à educação, saúde, segurança e direitos civis) dos indivíduos e articulação entre meio ambiente, estruturas sociais e institucionais, e assim ampliando suas capacidades e suas efetivações. (SEN, 2000; FAVARETO, 2007; SCHNEIDER e ESCHER, 2011).

### **Considerações Finais**

No caso do Jalapão, a região necessita de uma análise que relacione os dilemas sociais da comunidade com as possibilidades de desenvolvimento regional, porém que não exclua a potencialidade ambiental que a região possui, nem tão pouco, as características socioeconômicas do local, mas que a governança seja pensada a partir dos atores locais que foram afetados pela criação dessa região predominantemente reconhecida como ecológica, de expansão agrícola e turística.

No que se refere ao modo de vida do jalapoeiro é importante destacar que tanto o passado quanto o futuro estão presentes nas experiências dos indivíduos e que os processos sociais não se encontram afastados da realidade política, cultural, histórica.

O estudo apontou que a capacidade de disputar um lugar diante das transformações ocorridas no Jalapão e a alta vulnerabilidade socioeconômica resultante de uma pressão antrópica, seja pela restrição dos usos tradicionais nas comunidades, pela expansão da soja ao redor das áreas protegidas ou mesmo pelo alto valor ecológico turístico explorado na região, permite trazer contribuições para o debate atual sobre as inúmeras concepções de desenvolvimento, o que requer reflexões e novas pesquisas.

A análise apontou que não há um reconhecimento pelos diversos atores que estão presentes na região do Jalapão sobre uma preocupação consigo mesmo, frente às transformações ambientais ocorridas com a formação de um corredor ecológico e, conseqüentemente, do Mosaico do Jalapão. Nota-se, também, que há uma dificuldade em perceber o “lugar” Jalapão para além do aspecto ecológico, em que pessoas possam participar ativamente da tomada de decisão coletiva em prol de seus anseios e necessidades, buscando um desenvolvimento que seja de fato regional.

O município de Mateiros é um reflexo da realidade de outros municípios do Jalapão, principalmente no que se refere aos problemas de infraestrutura. No entanto, necessita-se de estudos mais aprofundados e que levem em consideração o aspecto da vulnerabilidade e os riscos existentes nessa região. É perceptível nas falas dos entrevistados e dos vários residentes de Mateiros/TO que uma maior visibilidade é dada à parte ecológica em detrimento da parte social, e que, portanto, se necessitam estudos dando ênfase à parte social para que seja balanceado e equitativo aos fatores ecológicos e sociais, possibilitando a criação de políticas públicas orientadas para os anseios e a necessidade das pessoas.

### **Referências Bibliográficas**

ALMEIDA, Jalcione. Da ideologia do progresso à ideia de desenvolvimento (rural) sustentável. In: ALMEIDA, J.; NAVARRO, Z. (orgs.). **Reconstruindo a agricultura: ideias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável**. 1ed. Porto Alegre: Editora da Universidade (UFRGS), 1997. p. 33-55.

BALDIN, Nelma; MUNHOZ, Elzira M. B. Snowball (bola de neve): uma técnica metodológica para pesquisa em educação ambiental comunitária. In: X **Congresso Nacional de Educação**. PUCPR: Curitiba, Anais... 07 a 10 de novembro de 2011.

CARACRISTI, M. F. A. **Poder e legitimidade na disputa pelo Jalapão**. 2016. 254 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

CUNHA, Nina Rosa da Silveira et al . A intensidade da exploração agropecuária como indicador da degradação ambiental na região dos Cerrados, Brasil. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília , v. 46, n. 2, p. 291-323, June 2008 .

FAVARETO, A. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**, São Paulo: Inglu: FAPESP, 2007.

FREDRYCH, Thernal Valentina de Oliveira. **Comunidade Mumbuca: vivendo os entraves e desafios por ter seu território incorporado ao Parque Estadual do Jalapão – TO**. 2009. 146p. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente, Universidade Federal do Tocantins/ UFT, Palmas. 2009.

ICMBIO – **Relatório do Projeto** - Subsídios para o Plano Estratégico Mosaico do Jalapão. ICMBIO, 2013.

MANDUJANO, R. M. **Disputas territoriais entre o agroextrativismo do pequi e o agronegócio na substituição do cerrado por monocultivos agroindustriais: estudo das microrregiões porto Franco-MA e Jalapão-TO**. Dissertação (Mestrado em geografia) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências, Campinas, 2013.

MARCONI, M. de A. e LAKATOS, E. M. **Metodologia Científica**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MOURA, Roseni Aparecida de. **Novas perspectivas para o desenvolvimento rural: uma análise normativa, conceitual e prática dos Montes Vicinais em Mão Comum galegos e das Unidades de Conservação brasileiras** Tese (Doutorado em Extensão Rural) - Universidade Federal de Viçosa, 2016.

NUNES, Hércules. Avaliação multitemporal da influência da expansão da agricultura de larga escala nas Áreas de Preservação Permanente (APP's), no Corredor Ecológico do Jalapão Chapada das Mangabeiras.. 2008. 102 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Ambiental) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2008.

POTEETE, A. R.; JANSSEN, M. A.; OSTROM, E. **Trabalho em parceria: ação coletiva, bens comuns e múltiplos métodos**. São Paulo: Editora Senac, São Paulo, 2011.

SAWYER, D. Dramas of the Commons in Brazil. *Sustentabilidade em Debate Brasília*, v. 3, n. 2, p. 257-274, jul/dez 2012.

SCHNEIDER, S. ESCHER, F. A Contribuição de Karl Polanyi para a sociologia do desenvolvimento rural. *Revista Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, n. 27, p. 180-219 mai./ago. 2011.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, G. de A. A precaução e a prevenção ambiental no contexto das unidades de conservação e a relação com as “populações tradicionais” em meio a uma sociedade de risco. **Revista Âmbito Jurídico**. 2012. Disponível em <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-ambiental/a-precaucao-e-a-prevencao-ambiental-no-contexto-das-unidades-de-conservacao-e-a-relacao-com-as-populacoes-tradicionais-em-meio-a-uma-sociedade-de-risco/> Acesso em 01/05/2017.

# NEOLIBERALIZAÇÃO E URBANIZAÇÃO

# CAPÍTULO 7

## NÃO HABITAR, É UM MODO DE HABITAR? SÉCULOS DE PERMANÊNCIA DE MITOS E CRIMINALIZAÇÃO.<sup>1</sup>

Sonia Maria Taddei Ferraz  
Evelyn Garcia da Cruz  
Paula Andréa Santos da Silva

[...] primeiro pressuposto de toda existência humana e, portanto, de toda a história, a saber, que os homens devem estar em condições de poder viver a fim de “fazer história”. *Mas para viver, é necessário, antes de mais nada, beber, comer, ter um teto onde se abrigar, vestir-se etc.* O primeiro fato histórico é pois a produção dos meios que permitem satisfazer essas necessidades, a produção da própria vida material; trata-se de um facto histórico, de uma condição fundamental de toda a história, que é necessário, tanto hoje como há milhares de anos, executar dia a dia, hora a hora, a fim de manter os homens vivos (MARX e ENGELS, 1976, p. 33. Grifo nosso).

A análise apresentada constitui um dos desdobramentos da pesquisa “Arquitetura da Violência”<sup>2</sup> e põe em relevo a população excluída sem-teto e instalada em prédios abandonados, aqui em especial na cidade de São Paulo, maior metrópole brasileira.

Para uma análise crítica da questão da habitação e da falta dela na contemporaneidade é preciso considerar uma perspectiva histórica que nos dê elementos para desvelar as razões subjacentes que levam à perpetuação da penúria da habitação das classes trabalhadoras e sistematicamente empobrecidas sob a égide do capital.

Como afirma Santos (1978), não é possível analisar o lugar esvaziado do homem que o ocupa, pois,

Não se pode interpretar o espaço fora das relações sociais que o definem. O espaço é um fato social no sentido de que é um fato histórico, é produtor e produto; determinado; um revelador que permite ser decifrado por aqueles a quem revela; o espaço é um fato, um fator e uma instância sociais ...O espaço que nos interessa é o espaço humano ou espaço social, que contém ou é contido por todos esses múltiplos de espaço” (p. 120).

<sup>1</sup> Texto originalmente apresentado no II Congresso Internacional CULTURA Y CIUDAD, Granada, ES, 23 a 25 de janeiro de 2019.

<sup>2</sup> Pesquisa desenvolvida desde 2000 com apoio da FAPERJ – Fundação Carlos Chagas de Amparo à Pesquisa do Rio de Janeiro, desenvolvida na Universidade Federal Fluminense. homepage: <http://www.uff.br/arqviol>



A análise está concentrada em dois momentos históricos, centrada na questão da moradia das classes pobres e miseráveis com base nos discursos que envolvem a permanente falta aguda de habitação nas grandes cidades do mundo, apontando as permanências e diferenças de sentidos que naturalizam a vida de escassez dessas classes e a sua criminalização.

Como suporte descritivo, para uma possível análise comparativa, utilizamos jornais impressos, tanto do século XIX, quanto da atualidade.

O noticiário jornalístico nos informa e nos atualiza sobre a vida e o cotidiano das cidades. Seus discursos, no processo de semantização dos espaços, na sua referenciação de práticas sociais que ali se desenvolvem, ampliam sua consistência na interface com outros discursos, enriquecendo a intertextualidade, possibilitando a ampliação do conhecimento e compreensão do objeto.

Ao qualificarem ou adjetivarem as moradias, automaticamente qualificavam e adjetivavam seus moradores naturalizando os qualificativos, na medida em que há uma mútua significação e simbologia entre ambos.

Marx e Engels colocaram em relevo a importância da casa como parte indispensável da vida material e como meio de satisfazer necessidades humanas, para que a humanidade tenha condições de construir sua própria história.

De outro lado, numa perspectiva fenomenológica e poética, Bachelard (1988) apresenta a casa como um objeto privilegiado de vivência dos valores da intimidade, como nosso canto do mundo, nosso primeiro universo, como proteção e segurança, lugar de histórias e memórias:

A casa, na vida do homem, afasta contingências, multiplica seus conselhos de continuidade. Sem ela, o homem seria um ser disperso. Ela mantém o homem através das tempestades do céu e das tempestades da vida. Ela é corpo e alma. É o primeiro mundo do ser humano.

Não foram poucos os poetas que destacaram a imagem da casa em seus poemas. O romeno Paul Celan considerou a poesia como um regresso à casa. A casa como memória, como saudade, como lembrança, como felicidade, como cenário.

Tal como a poesia de Adélia Prado rica em emoções e menções à casa em seus valores de memória e saudade:

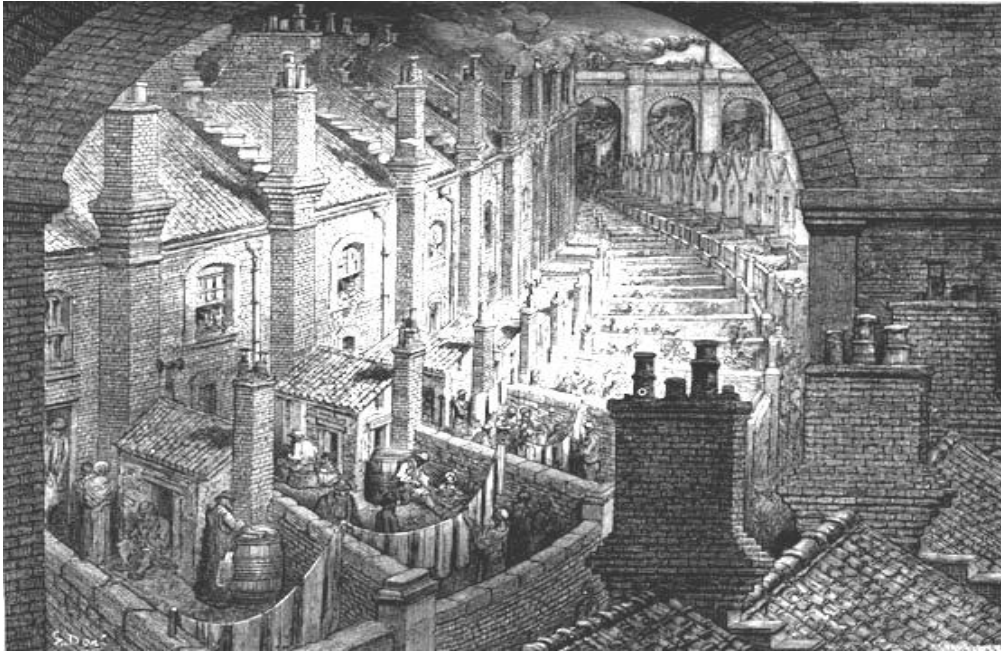
A CASA  
(...)  
É uma casa de esquina, indestrutível.  
Moro nela quando lembro,  
quando quero acendo fogo,  
as torneiras jorram,  
eu fico esperando o noivo, na minha casa aquecida.

Não fica em bairro esta casa infensa à demolição.  
Fica num modo tristonho de certos entardeceres..

Mas a casa, com a qual todos sonham é, sem dúvida, nesta sociedade, o lugar privilegiado da reprodução da força de trabalho para o capital.

A modernidade como a conhecemos, a partir da Revolução Industrial, desde o final do século XVIII, com os grandes movimentos demográficos do campo para a cidade, a exploração e o assalariamento, a formação do exército industrial de reserva, colocou importantes e difíceis desafios em relação à moradia para todos, desde que a industrialização, com seu sistema de acumulação das riquezas e novas relações de trabalho, *separou local de trabalho do local de moradia*. O trabalhador assalariado não morava mais na casa do mestre, mas passou a suprir todas as suas necessidades, e de sua família, com seu próprio salário. E, assim, a casa se transforma em mercadoria como qualquer outro bem na sociedade capitalista industrial. A casa como o item mais oneroso dessas necessidades, daí o destaque que assume. Tanto no livro *A situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra*, como no livro *A Questão da Habitação*, Friedrich Engels (2008; 1988) faz uma profunda análise crítica do quadro de sobrevivência e habitação dessa nova classe da sociedade industrial capitalista, o proletariado, evidenciando sua condição de extrema penúria, no contexto da industrialização e da luta de classes. Ele apontou a agudização da crise da habitação como um sintoma da Revolução Industrial.

Nesse quadro, o processo de urbanização e adensamento das cidades foi causada, portanto, pela transferência de população do campo para as cidades, expulsa pela decadência rural e atraída pela industrialização nascente. Essa nova população, agora assalariada e extremamente empobrecida pela exploração capitalista e pelo desemprego foi bem representada nos desenhos de Auguste Doré, na década de 1870, que registrou o lúgubre cenário da cidade industrial novecentista, como a precariedade habitacional e a decadência física da população trabalhadora, como bem exemplificam na Figura 1 abaixo de ruas das cidades inglesas e de moradias inglesas escuras e aparentemente insalubres da classe trabalhadora:



**Figura1:** *Over London.*

**Fonte:** *Rail par Gustave Doré en 1870.* Représentation d'une cité industrielle de la deuxième moitié du XIXème siècle.

Outros autores fizeram coro, como Jack London que, em 1902, em seu livro *O povo do abismo*, escreveu: “(...) se algum dia [vierem a visitar Londres e] virem essas pessoas dormindo nos bancos, nos parques, não pensem que se trata de vagabundos que preferem o descanso ao trabalho. Saibam que os poderosos os obrigam a perambular toda a noite e que durante o dia eles não têm outro lugar onde dormir. “

Em *A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra*, para sua análise Engels (2008) destacou notícias de jornais e revistas, que envolviam a habitação proletária, a pobreza urbana e a saúde pública.

Elas descreviam seus territórios de moradia como insalubres, indecentes, feios, e seus moradores como perigosos, imorais, baixos, pecadores, desleixados etc. Servem como exemplos, trechos citados por Engels, como o extraído do jornal *The Artizan* (Outubro de 1843), se referindo aos alojamentos populares em Birmingham:

Os dormitórios para operários são um pouco mais numerosos (mais de 400), principalmente nos pátios do centro da cidade: são quase todos de uma sujidade revoltante, mal arejados, autênticos refúgios de mendigos, vagabundos, "trampers"),... ladrões e prostitutas, que, sem se preocuparem com as conveniências ou com o conforto, comem, bebem, fumam e dormem numa atmosfera que só os seres degradados podem suportar. ... Estes quartos abrigam os elementos mais pobres, mais depravados, menos válidos da população, e é preciso ver neles a origem das terríveis epidemias de febre que, partindo daí, assolam toda a cidade de Glasgow (1975, p. 70-71).

Ou ainda o trecho extraído, do *Northern Star* (10 de agosto.1844. nº 352):

É de salientar que ruas inteiras e numerosas ruelas e pátios de Huddersfield não estão nem pavimentados, nem providos de esgotos ou de outra forma de escoamento; nestes sítios amontoam-se detritos, imundícies e sujidades de todas as espécies, que aí fermentam e apodrecem, e quase por todo o lado a água estagnada acumula-se em charcos; em consequência disso os alojamentos contíguos são necessariamente sujos e insalubres, de tal modo que aí aparecem doenças que ameaçam a salubridade de toda a cidade(1975, p. 75. Grifo nosso).

Assim, os lugares da pobreza surgiam enunciados, via de regra, no escorregadio terreno da violência, da imoralidade, deslizando da criminalidade para o perigo. Neste caso, o conceito de *mito* apresentado por Roland Barthes (1989), de que o mito transforma em natureza o que é história, pode se constituir como suporte para consolidar no imaginário coletivo o sentido produzido de que essas características e comportamentos seriam naturais dessa classe, aguçando hoje a crescente aporofobia.

Os relatos registrados pelo autor são, como exemplos, capazes de revelar até que ponto a estrutura capitalista de produção, acumulação e exclusão determina a produção e apropriação dos espaços das cidades e, conseqüentemente, a perpetuação da penúria habitacional, oferecendo os conhecimentos das subjacências da crise e falta de habitação nos dois séculos subsequentes.

Assim, quase dois séculos depois, ainda estão em todos os jornais as questões relacionadas à penúria de sobrevivência e à falta de habitação das classes pobres e miseráveis das grandes cidades – envolvendo epidemias, acidentes como inundações e deslizamentos de terra, grandes catástrofes e muitas mortes. São vítimas os precariados e desempregados da nova crise estrutural do capital<sup>3</sup>. Este é um campo de forças e choques que se revela, portanto, estrutural no capitalismo e cada vez mais privilegiado no ranking das escolhas da mídia contemporânea.

No Brasil o quadro social e habitacional é dramático e, segundo dados divulgados em dezembro<sup>4</sup> de 2017, cerca de 50 milhões de brasileiros, o equivalente a 25,4% da população, vivem na linha de pobreza e têm renda familiar diária equivalente a US\$ 5,5 (valor adotado

---

<sup>3</sup> Os precariados, segundo Antunes (1999) são os trabalhadores desqualificados, ou semiqualeificados, submetidos a altas taxas de exploração, rotatividade, informalidade e terceirização, vítimas da “crise estrutural do capital” – iniciada na década de 1970 com profundas mudanças no modo de acumulação capitalista e que tem se aprofundado na atualidade.

<sup>4</sup>Dados da Síntese de Indicadores Sociais 2017 – SIS 2017, divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em dezembro de 2017. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/>, consultado em dezembro de 2017.

pelo Banco Mundial).<sup>5</sup> Segundo os mesmos indicadores, no que diz respeito à distribuição de renda, ficou comprovado que o Brasil continua um país de alta desigualdade.

Segundo o Censo de 2010<sup>6</sup>, o país, com pouco mais de 200 milhões de habitantes, tinha 6,9 milhões de famílias sem casa e 6 milhões de imóveis vazios<sup>7</sup>, o que estimula com justeza um movimento da população sem teto para a ocupação dos imóveis vazios e abandonados, porque “não se pode deixar de ocupar qualquer lugar para morar na superfície da Terra: *ninguém vive suspenso no ar*”, como bem ressalta Spósito (1995. Grifo nosso).

Parte dessa população se organiza através do MTST- Movimento de Trabalhadores Sem Teto, *um movimento territorial dos trabalhadores* que informa, em seu site, *seis verdades sobre o movimento*:

O MTST nunca cobrou nem um centavo de ninguém; o MTST é composto por famílias vítimas do aluguel, do puxadinho ou da moradia precária; o MTST ocupa terrenos abandonados, sem função social e, em geral, nas periferias; ao ocupar um terreno, a primeira ação do MTST é montar uma cozinha totalmente colaborativa e solidária; nas ocupações do MTST as famílias se auto organizam e cuidam coletivamente do espaço das tarefas diárias; o MTST nasce da luta por moradia digna, direito garantido pela constituição federal de 1988<sup>8</sup>.

Para a análise crítica e comparativa proposta inicialmente do quadro contemporâneo dessa classe econômica e socialmente severamente excluída – os sem teto, evidenciando sua condição de extrema penúria no contexto da crise estrutural do capital, é possível apontá-lo como um sintoma do perverso avanço do neoliberalismo em escala global, como a nova organização da acumulação do capital que privilegia o capital financeiro, o Estado mínimo e a sua desincumbência no âmbito das políticas sociais, promove o fim do emprego, nas cidades o abandono, a especulação e o lucro imobiliário sem limites e a gentrificação. Nesta perspectiva é Achille Mbembe (2017), em seu texto “A era do humanismo está terminando”, quem bem aponta novos prognósticos:

Outro longo e mortal jogo começou. O principal choque da primeira metade do século XXI (...). Será entre a democracia liberal e o capitalismo neoliberal, entre o governo das finanças e o governo do povo, entre o humanismo e o niilismo. (...)Acrescente: bifurcação entre a democracia e o capital é a nova ameaça para a civilização.

---

5 Publicado em 15/12/2017, disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-12/ibge-brasil-tem-14-de-sua-populacao-vivendo-na-linha-de-pobreza> 04/11/2018

6 FIBGE - Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística <https://www.ibge.gov.br/>

7 Governo do Brasil: <http://www.brasil.gov.br/noticias/cidadania-e-inclusao/2010/12/numero-de-casas-vazias-supera-deficit-habitacional-do-pais-indica-censo-2010> consultado em 05/11/2018

<sup>8</sup> MTST-Movimento dos Trabalhadores sem Teto: <http://www.mtst.org/>

O prognóstico de Mbembe já nos faz suspeitar de possíveis tragédias humanas em diversos campos e lugares.

Um trágico exemplo recente que analisaremos, como acontecimento amplamente enunciado via mídia, se oferece com construções discursivas e referencialidades para o exercício de reflexão crítica e comparativo aos sentidos dos trechos do século XIX citados por Engels. Trata-se do incêndio em um prédio de 24 andares, em 01 de maio de 2018. O prédio que desabou em chamas e era ocupado por um grupo de sem teto e ficava localizado em São Paulo, no Vale do Paissandu, região central da cidade, onde diversos edifícios vazios foram ocupados pelo MTST. Segundo João Sette Whitaker, urbanista e professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, a tragédia escancarou a decadência dos prédios abandonados na maior cidade do País e as condições das famílias que, sem alternativas, se colocam sob o risco de perderem o pouco que têm<sup>9</sup>.

O jornal online SUL 21<sup>10</sup> assim descreveu a tragédia e suas consequências imediatas:

O edifício Wilton Paes de Almeida, pertence ao governo federal e já foi sede da Polícia Federal. No local, viviam cerca de 370 pessoas, ocupantes do local desde 2013. O incêndio começou por volta de uma e meia da manhã do dia 1º. Uma hora depois o prédio desmoronou. Uma morte foi confirmada, mas há 44 desaparecidos. As famílias perderam tudo o que tinham e estão recebendo doações, acampadas no Largo do Paissandu (03/05/2018).

Todos os jornais e redes de televisão noticiaram amplamente o evento, em escala nacional. Em dois séculos os jornais foram modernizados e hoje a maior parte dos empresariais ou independentes estão online, o que torna as informações mais imediatas, ágeis e muito mais fugazes. Esta diferença impõe algumas adaptações nas análises, para identificar semelhanças de sentidos em formatos bem distintos.

As notícias impressas e online qualificaram, via de regra, moradores e moradias. Em diversas notícias os edifícios como “irregular”, “fachada para esconder drogas, armas”... e moradores como “criminosos”, “irresponsável”, “facção criminosa”, como apontado em exemplos abaixo.

Em 01/05/2018, o Portal de Notícias G1 – do jornal O Globo noticiava: “Prédio de 24 andares desaba após incêndio no Centro de SP” e o texto afirma que “(...) O local era uma

---

<sup>9</sup> Entrevista publicada in: <http://www.mtst.org/noticias/as-ocupacoes-nao-sao-o-problema-os-predios-abandonados-sim/> e consultado Em 04/11/2018.

<sup>10</sup>Sul21 – Jornal gaúcho independente e comprometido com a verdade. Narrativas que buscam a valorização dos direitos humanos. Notícias sobre Porto Alegre e Rio.



*ocupação irregular*”<sup>11</sup> (grifo nosso) O Portal UOL do Jornal Folha de São Paulo, no caderno Cotidiano, noticiava: “Prédio de *ocupação irregular* desaba após incêndio no centro de SP”<sup>12</sup> (grifo nosso). Em ambos os jornais, ao mesmo tempo que noticiavam a tragédia, já colocavam sob suspeita de transgressão legal a ação do MTST. A suspeita de transgressão pela irregularidade ajuda a supor a culpabilização dos moradores por sua própria tragédia.

Em destaque o discurso extensamente criminalizador do ex-prefeito e candidato a governador do estado, veiculado pela Folha de São Paulo – Cotidiano<sup>13</sup>, no dia da tragédia, na matéria “TRAGÉDIA DOS SEM-TETO - Prédio incendiado em SP foi ocupado por *facção criminosa*, afirma Doria ex-prefeito (...) e não deu detalhes sobre acusação” (grifos nossos). Questionado sobre a avaliação do ocorrido e o que poderia ser feito para que isso não se repetisse no futuro, disse que “a primeira medida é *evitar as invasões* (...)” (grifos nossos).

Sequencialmente, no dia 02/05/2018 o jornal *Folha de São Paulo* retomou o tema: “Incendiado, edifício de 24 andares no centro caiu, deixou desaparecidos e mostrou *descontrole sobre imóveis de sem-teto*”. “O prédio que desabou (...) estava cedido à Prefeitura de São Paulo e se tornou *alvo de seguidas invasões* desde os anos 2000”<sup>14</sup> (grifos nossos). Os grifos inseridos por nós jogam luz nas denúncias dissimuladas, tanto contra o poder público pela a displicência no controle da cidade, como reitera o sentido da criminalização do movimento dos sem-teto classificando as ocupações como irregulares e como invasões, consideradas como crimes sujeitos às leis penais.

A extrema gravidade das afirmações noticiosas é potencializada pela perspectiva do Congresso Nacional, em janeiro de 2019, em novo mandato presidencial, votar pela criminalização, como atos terroristas, as ocupações do MTST<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup>Flavia Tavares, “Prédio de 24 andares desaba após incêndio no Centro de SP”, *O Globo*, (maio 2018), consultado 3 de maio de 2018. <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/incendio-atinge-predio-no-centro-de-sp.ghtml>.

<sup>12</sup>Júlia Zarembalha, “Prédio invadido desaba em incêndio no largo do Paissandu, centro de SP”. *Folha de São Paulo*, (maio 2018), consultado 4 de maio de 2018, <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/05/incendio-de-grandes-proporcoes-atingeum-edificio-no-largo-do-paissandu.shtml>.

<sup>13</sup>Marcelo Toledo y Marcia Seabra, “Prédio incendiado em SP foi ocupado por facção criminosa, afirma Doria”, *Folha de São Paulo*, (maio 2018), consultado 4 de maio de 2018. <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/05/predio-incendiado-em-spfoi-ocupado-por-facao-criminosa-afirma-doria.shtml>.

<sup>14</sup>Dhiego Maia, “Prédio invadido desaba e expõe riscos em SP”, *Folha de São Paulo*, (2018): B1.

<sup>15</sup> Carta Capital: “Entenda a Lei Antiterror, que pode ser ampliada para atingir o MST e o MTST. Acessado em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/entenda-a-lei-antiterror-que-pode-ser-ampliada-para-atingir-mst-e-mtst>



Os enunciados jornalísticos abrem novas janelas de análise sobre o acontecimento, como providencial para produzir consenso contra os movimentos sociais, sobre os perigos e sobre as irregularidades que se repetem em outras ocupações.

Este é um discurso que soma aos anteriores, em outros eventos, como a grande ação policial de remoção dos usuários de drogas da chamada Cracolândia, em 2017, também no centro da mesma cidade, com expulsões, limpeza das áreas e grande cobertura jornalística criminalizante dos usuários e dos ocupantes de um prédio próximo, trouxe à tona os interesses do mercado imobiliário. Surpreendeu descobrir que já existia um projeto imobiliário de grande porte a ser construído na proximidade com perspectiva de lucros vultosos.

A agudização das perdas econômicas e sociais dadas pelo aprofundamento das políticas neoliberais que, segundo Richard Lins (2018, p. 13) cada vez mais fazem sobrepor o valor de troca ao valor de usos da cidades, o que, segundo Ermínia Maricato<sup>16</sup>, além de considerar uma desfaçatez a culpabilização dos próprios moradores pelo desabamento, afirma que “os próprios programas habitacionais *pioraram cidades e alimentaram a especulação imobiliária* (...)expulsou mais pobres para 'periferia da periferia'” (grifos nossos).

Na tragédia aqui analisada não foi diferente.

Em 03/05/2018, o jornal Sul21<sup>17</sup> publicou matéria online e amplamente ilustrada, mostrando uma publicidade imobiliária anterior ao desabamento, que já excluía o edifício incendiado de sua perspectiva:

Um anúncio do empreendimento residencial ADG-83, condomínio com apartamentos de 34 a 54 metros quadrados lançado recentemente na Rua Antônio de Godói, traz uma “premonição” sobre a tragédia com o prédio ocupado na mesma rua, que *pegou fogo e desabou* no último dia 1º.

(...) O folheto de propaganda eliminou digitalmente o prédio, “limpando” a vista da região onde fica o ADG-83, anunciado como o “metro quadrado mais vantajoso do centro (...)

As investigações sobre as causas do incêndio e desabamento ainda estão em aberto. O secretário Estadual da Segurança Pública, Márgino Alves, declarou que a apuração aponta para causas díspares (...) Nas redes sociais, também se cogita a *possibilidade de o incêndio ter sido criminoso*, com objetivo de promover uma “limpeza social” na região. O anúncio do ADG-83 acabou expondo por antecipação esse centro “limpo”.

---

16 Urbanista ex secretária executiva do Ministério das Cidades in: RBA Rede Brasil Atual online 03/05/2018. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2018/05/culpar-as-vitimas-do-desabamento-e-desfaçatez-diz-erminia-maricato>

17 Periódico SUL21, “*Em anúncio, lançamento imobiliário já ‘eliminava’ prédio ocupado que desabou*”, em Sul21, 3 de mayo 2018, consultado 10 de mayo 2018, <https://www.sul21.com.br/ta-na-rede/2018/05/em-anuncio-lancamento-imobiliario-ja-eliminavapredio-ocupado-que-desabou/>.

Uma comparação com os trechos citados por Engels faz entender como o permanente e subjacente conflito de classes emerge nos modos precários de sobrevivência e de habitação no mundo. Se em dado momento histórico era o campo da insalubridade e da moral que dominavam os discursos contra a população trabalhadora, hoje a violência, a organização criminosa e a transgressão tomaram o lugar dominante nos discursos públicos e midiáticos.

Nesta direção é possível encaminhar uma reflexão conclusiva apoiada em Mbembe (2017), que também pode levar a melhor perceber como os atuais discursos midiáticos contribuem para a afirmação da realidade excludente sob as condições do capitalismo neoliberal:

(...) sob as condições do capitalismo neoliberal, a política se converterá em uma guerra mal sublimada. Esta será uma guerra de classes que nega sua própria natureza: uma guerra contra os pobres, uma guerra racial contra as minorias, uma guerra de gênero contra as mulheres, uma guerra religiosa contra os muçulmanos, uma guerra contra os deficientes.

Neste contexto, os empreendedores políticos de maior sucesso serão aqueles que falarem de maneira convincente aos perdedores, aos homens e mulheres destruídos pela globalização e pelas suas identidades arruinadas.

## Referências bibliográficas

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 1999.

BACHELARD, Gaston. **A poética do espaço**. São Paulo: Nova cultural, 1988.

BADER, Sawaia. **As artimanhas da exclusão, análise psicossocial e ética da desigualdade social**. Petrópolis: Vozes, 2016.

BARTHES, Roland. **Mitologias**. Rio de Janeiro: Bertrand, 1989.

ENGELS, Friedrich. **A Questão da Habitação**. São Paulo: Acadêmica, 1988.

\_\_\_\_\_. **A Situação da Classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2008.

FERRAZ, Sonia Maria Taddei; PEREIRA, Clara Braga de Britto; ACIOLY, Letícia Lyra; CARDOSO, Nicolle Peres. Políticas de segurança pública em tempos neoliberais: food trucks ou polícia gourmetizada?. **Seminário pronunciado em Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia**: políticas públicas, inovação e desenvolvimento do território (São Paulo), 22 a 23 de maio de 2017.

LINS, Richard. **Contextos de neoliberalização e o capitalismo subdesenvolvido**: notas sobre o trabalho e a urbanização. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal Fluminense (Niterói), 2018.

LONDON, Jack. **O povo do abismo**. Portugal: Antígona, 1994.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. Portugal: Presença, 1976.

MBEMBE, Achille. “*A era do humanismo está terminando*”. **Revista IHU** on-line, n.º 186 (enero 2017). Consultado 4 de noviembre de 2018. <http://www.ihu.unisinos.br/564255-achille-mbembe-a-era-do-humanismo-esta-terminando>

PRADO, Adélia. **Poesia reunida**. São Paulo: Siciliano, 1991.

SANTOS, Milton. **Por uma geografia nova**: da crítica da geografia a uma geografia crítica. São Paulo: Hucitec - Edusp, 1978.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro - São Paulo: Editora Record, 2000.

SPÓSITO, Eliseu Savério. **A vida nas cidades**. São Paulo: Contexto, 1996.

Jornais diários:

Folha de São Paulo: diversas edições

O Globo: diversas edições

Sul 21: edições online

# CAPÍTULO 8

## MOVIMENTOS E CONTRA MOVIMENTOS NA POLÍTICA URBANA: O MINISTÉRIO DAS CIDADES E OS CICLOS DE NEOLIBERALIZAÇÃO NO BRASIL<sup>1</sup>

Letícia Vellozo – PUC SC

### Introdução

Diante da implementação de políticas de liberalização econômica e do aumento da importância dos circuitos transnacionais das finanças – tendências estruturais do capitalismo avançado, reconhecidas por autores dos campos da economia, geografia e estudos urbanos como “neoliberalização” e “financeirização”, respectivamente – a produção do espaço urbano se alterou profundamente nos últimos trinta anos. A possibilidade de gerar renda por meio da produção do espaço não é nada inédita, já era documentada desde o século XVIII na história da construção de cidades norte-americanas, como descrito por Logan e Moloch, (2007). Contudo, a partir do final do século XX, os circuitos da acumulação via urbanização se atualizaram e financeirizaram (BRANDÃO, 2016). As formas pelas quais as coalizões se articulam se tornaram mais sofisticadas, envolvendo outros atores, instituições e estratégias. Arantes (2000) aponta para este ponto de inflexão como o início de uma “nova” geração urbanística, do planejamento estratégico. Ele se destaca entre os diversos padrões e matrizes de pensamento do planejamento propostos neste cenário. As suas principais características são inspiradas por conceitos de gerenciamento, dando ênfase ao crescimento econômico. O planejador que emerge neste contexto, assume o caráter empresarial da cidade e sua vocação para ser uma máquina de crescimento.

No Brasil, a adoção das políticas econômicas nacionais neoliberais que ocorre nos anos 90 cria um terreno fértil para a disseminação deste paradigma de planejamento. Diante do crescimento do consenso de que o comportamento empresarial em relação à cidade geraria benefícios positivos às gestões locais – somado à narrativa hegemônica de esvaziamento da escala nacional no âmbito da política urbana – instâncias locais passam a construir uma gestão

---

<sup>1</sup>Este artigo é resultado da dissertação de mestrado intitulada "Entre Rupturas e Recapturas: O Ministério das Cidades e a Política Urbana do Século XXI", defendida em janeiro de 2019 no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense (PPGAU - UFF). Para acesso ao texto completo, ver Vellozo (2019).

mais inovadora e empreendedora. A ideia de que a escala geográfica de maior importância seria a escala do local, e que as cidades seriam as protagonistas do desenvolvimento no capitalismo globalizado, é amplamente difundida neste momento a partir do discurso de gestores europeus e grandes organizações internacionais como ONU e Banco Mundial. Agendas estratégicas passam a ser também exigidas por estas organizações financeiras internacionais para a obtenção de investimentos e inserção econômica de cidades nos fluxos globais (SÁNCHEZ 2010). Estas tendências que repercutem no Brasil de forma mais evidente a partir dos anos 90, e intensificam-se nos anos 2000, foram analisadas criticamente nos últimos anos pela área dos estudos urbanos (ARANTES ET AL., 2000; FIX, 2015; SÁNCHEZ, 2010).

Frente a este cenário onde não só o Brasil, mas uma boa parte da América Latina, tornou-se um grande terreno de aplicação de projetos de caráter neoliberal (dentro e fora do planejamento urbano), um possível campo para a construção de alternativas “pós-neoliberais” parecia ter sido construído no primeiro decênio do século XXI (FERNÁNDEZ, 2016). Profundas mudanças sociais, políticas e econômicas promoveram um quadro amplo de conquistas sociais e avanços políticos. As respostas aos efeitos regressivos da década de 90 foram interpretadas como um “giro à esquerda”, onde estratégias de compatibilizar crescimento com um padrão de redistribuição e inclusão se relacionaram a diferentes formatos democráticos de participação. Houve uma intenção de reequipar o Estado, colocando-o no papel de interventor mais forte. A alta dos preços dos commodities – o efeito China – foi capitalizada e direcionada para reparação dos resultados socialmente desiguais e excludentes das medidas de caráter assumidamente neoliberal do final do século XX. Ou seja: enquanto nos anos 90 pudemos ver crises macroeconômicas e um “*roll-back*” neoliberal (PECK, 2010b) inspirada pelo Estado no Brasil e nos países emergentes, o governo brasileiro consolidou seu reconhecimento e algum apoio financeiro para práticas alternativas (KLINK e DENALDI, 2016).

No campo do urbano, este giro à esquerda pode ser associado à articulação de um ministério para as cidades, composto por agentes historicamente vinculados ao movimento de bases populares da Reforma Urbana e à luta pelo direito à cidade. O Ministério das Cidades foi uma das primeiras criações do recém empossado governo Lula, e deveria ser a nova fonte de criação e implementação de uma política urbana de escala nacional após quase duas décadas de uma prática dispersa em diferentes instituições. Seu ministro nomeado foi Olívio Dutra: líder sindical, ex-prefeito de Porto Alegre e ex-governador do Rio Grande do Sul, conhecido no campo do planejamento urbano por ter introduzido o orçamento participativo em Porto Alegre

durante sua gestão – instrumento que seria elogiado mundialmente no âmbito de práticas inovadoras de planejamento urbano (ROLNIK, 2009). Foi incorporada na estrutura política deste ministério um objetivo que era central na agenda da reforma urbana: a garantia da função social da cidade. Este objetivo estruturou-se principalmente por meio da campanha pela implementação dos Planos Diretores Participativos de diversos municípios brasileiros. Seu objetivo era difundir métodos e pressupostos de planejamento urbano alinhados com esta missão de justiça social espacial, amparando-se em um processo participativo que se daria nas arenas públicas da escala local (*Ibidem*).

A partir de algum distanciamento histórico, observamos que a onda rosa<sup>2</sup> latino-americana foi um momento singular de grande expectativa, mas que não sucedeu em conformar um projeto de sociedade alternativo. Criou-se uma expectativa de que seria produzido um círculo virtuoso a ser ampliado para, futuramente, “transformar, aprofundar e enraizar as estruturas produtivas e socioeconômicas das regiões menos desenvolvidas” (BRANDÃO, 2016, p.62). Contudo, acompanhamos hoje um conjunto de indicadores que abalam o otimismo da década passada. Potentes ataques na conjuntura nacional e a reestruturação regressiva dos mercados mostram que a postura de outrora perdeu terreno, abrindo um novo espaço para uma contraofensiva de atores e instituições apoiados em um aparato conceitual-simbólico crítico ao intervencionismo estatal e medidas de caráter progressista. Embora o Brasil tenha visto melhorias na distribuição de renda e no acesso a serviços básicos neste início de século, dados elaborados no contexto da cidade também mostraram contradições persistentes em espaços urbanos (KLINK e DENALDI, 2016).

Considerando as estruturas institucionais fortalecidas, o aumento na democratização da tomada de decisões, a ampla difusão de um discurso pautado na justiça social e a ampliação dos recursos financeiros subsidiados – para, por exemplo, habitação social e urbanização de favelas – as contínuas contradições sócio-espaciais nas cidades brasileiras nos inspiram este debate crítico. Qual a capacidade transformadora efetiva do projeto político progressista que foi estruturado em torno do discurso da reforma urbana? Qual é de fato o verdadeiro 'impasse' da

---

<sup>2</sup>Onda rosa é um termo usado inicialmente para caracterizar uma série de vitórias eleitorais de partidos ditos de esquerda na América Latina durante um período definido entre o fim da década de 90 e o início dos anos 2000. Ele é bastante comum em veículos de notícias internacionais como BBC News, Financial Times, The Times e Le Monde. O termo traz consigo uma inspiração na ascensão de partidos de centro-esquerda, nomeada da mesma forma, na Europa, durante a segunda metade dos anos 90 (SILVA, 2014, p. 2). Ainda que a ideia de onda rosa e mesmo a própria ideia de América Latina sejam contestáveis a partir de um ponto de vista pós-colonial sob a alegação de uma homogeneização de um processo híbrido e permeado por singularidades, decidimos adotá-lo por considerarmos que essa classificação permite colocar o Brasil na esteira do contexto do continente e colocar em perspectiva também processos extra brasileiros.

reforma social-urbana brasileira? Dentre as diversas escalas e recortes possíveis para esta pesquisa, daremos atenção à empreitada da esquerda em exercer influência na política urbana nacional, que tem uma história de tentativas desde o começo da democratização e teve como linha de chegada a criação do Ministério das Cidades em 2003 – período que coincide com a mudança nas rodadas de neoliberalização. Sendo este um mote que mobiliza diversas possíveis entradas de análise, nos concentraremos no estudo do plano discursivo: em que medida este Ministério, no período de sua constituição original, entre 2003 e 2005, rompe, ou tenta romper com o ciclo neoliberal da década anterior à sua criação?

Foi um momento de difícil interpretação pela complexidade das dinâmicas que foram desencadeadas por essa mudança dos blocos no poder. Houve embates políticos, alinhamentos e conflitos ideológicos por diferentes projetos de governo, muitas vezes conformando resultados híbridos, ou até afirmadores de novos estágios de neoliberalização. A hipótese que sustentamos está amplamente baseada na teorização elaborada por Fernandez (2016) e Peck (2010b). Este trabalho sugere que este momento de reação sociopolítica chamado de onda rosa, na verdade, não foi um fenômeno que se chocou contra o processo de neoliberalização vigente desde o final do século XX. Este fenômeno constituiu uma de suas rodadas, em uma fase mais permissiva, de cooperação e hibridização entre os “braços esquerdo e direito” do Estado (PECK, 2010a). Nesta fase, cria-se uma convivência de atores políticos e econômicos transnacionais – motores do re-empoderamento neoliberal – com as formas redistributivas, progressistas e desmercantilizadoras impulsionadas por setores específicos do Estado. Ou seja, o motivo pelo qual vemos continuidade onde esperava-se reviravolta é de que não houve verdadeira ruptura com o processo de neoliberalização, mas sim, a transição para uma fase diferente. Houve, de fato, entrada de quadros de orientação progressista e redistributiva no Estado, mas em áreas que não afetam diretamente o processo geral de acumulação, não impedindo a continuidade reprodutiva dos atores que historicamente reforçam a estrutura da acumulação e as condições estruturais da desigualdade (FERNÁNDEZ, 2016).

Consideramos necessário fazer uma avaliação crítica deste momento híbrido e intrinsecamente contraditório. Uma incursão exploratória da atuação dos atores que lograram entrar no aparelho estatal, considerando as rupturas e recapturas provocadas dentro deste ciclo de neoliberalização permissiva e insistente. A contribuição que esta pesquisa busca atingir é na construção de um conjunto de estudos acerca da ordenação urbana em nível nacional no Brasil, articulada com as dinâmicas econômicas e políticas multiescalares, durante um período específico.



## Considerações acerca da neoliberalização e suas rodadas

Neste capítulo pretendemos sublinhar os elementos conceituais para, em seguida, conectá-los com alguns elementos do processo histórico que desembocam na política urbana que começa a mudar a partir dos anos 2000. Não é nossa intenção fornecer uma visão abrangente empírica e teórica dos debates sobre neoliberalização e imperialismo. Ao invés disso, esboçamos apenas algumas dimensões-chave para indicar os motivos pelos quais acreditamos que os processos que envolvem nosso objeto de estudo – o Ministério das Cidades – está relacionado com dinâmicas que extrapolam a escala da nação e a temporalidade de sua conjuntura.

Desde as últimas décadas do século passado, a ideia de neoliberalismo tem sido proeminente nas discussões dentro da economia política heterodoxa, tornando-se um ponto focal para os debates sobre a crise do fordismo no hemisfério norte e a trajetória das transformações pós-1980 (BRENNER, 2018). Neste trabalho, entendemos o termo como o processo de constante expansão das relações de mercantilização que se desenrolam nos últimos 35 anos na escala global. Ou seja: o prevaecimento das tendências de adoção de respostas baseadas nas dinâmicas de mercado. Um fenômeno intrinsecamente contraditório, dependente da trajetória e espacialmente desigual (BRANDÃO, 2016; FERNÁNDEZ, 2016; BRENNER et al., 2012; BRENNER, 2018). Ainda nos confrontando com o status problemático do neoliberalismo como conceito – seja devido à aparente imprecisão conceitual, seja devido à suposta crise definitiva do sistema regulatório neoliberal defendida por alguns autores –, resistimos aos apelos para abandoná-lo. Resistimos, pois, à ideia de rodadas<sup>3</sup> cíclicas do processo de neoliberalização se mostrar como uma via rica para explicar os limites das reações aos efeitos destrutivos da acumulação e o mito do mercado auto-regulado, expresso pela "onda rosa" latino-americana do começo do século.

---

<sup>3</sup>A ideia de rodadas de neoliberalização se refere ao marco teórico proposto por Peck (2010a e b), que divide o processo de neoliberalização em dois momentos distintos com duas rodadas de experimentos regulatórios. A primeira rodada, denominada *Roll-Back*, compreende um momento mais ofensivo, em que há o desmonte de instituições, desorganização de centros alternativos de poder, desregulação e disciplinamento dos agentes governamentais e sociais. Esta ofensiva é tipicamente associada a medidas relacionadas à austeridade, cortes de fundos, reduções organizacionais e privatização. O segundo momento, de *Roll-Out*, é substancialmente diferente, associado à uma expansão de incursões regulatórias e capacitação seletiva, construção de um ambiente adequado para a economia e construção de um plano, supostamente sadio, de concorrência. Os experimentos regulatórios passam de desregulações à re-regulamentação favorável ao mercado, dos cortes orçamentários à regulamentação por auditoria, da privatização à parceria público-privada (PECK, 2010a, p. 106), ou seja, cria-se uma reconstituição político-institucional moldada por formas regulatórias já intrinsecamente mercantilizadas.

Considerando este marco teórico, como poderíamos compreender especificamente a inserção do Brasil neste processo? A partir da ideia das rodadas de *Roll-Back* e *Roll-Out*, Fernandes (2016, p.30) propõe uma periodização e uma qualificação desses dois momentos do processo de neoliberalização pensando no contexto da América Latina. Primeiramente, haveria uma forma de *neoliberalismo de disciplinamento duplo e negativo*. O primeiro disciplinamento envolve a alienação do controle estatal de recursos e regulamentações, incluindo serviços públicos, indústrias nacionalizadas e direitos trabalhistas e sociais, levado adiante pelas múltiplas modalidades de Organismos de Financiamento Internacionais e Estados Centrais. O segundo disciplinamento parte desde as instâncias nacionais dos Estado latino-americanos em direção das esferas subnacionais, alienando atores econômicos e sociais através de mecanismos espoliativos em favor de agentes de redes econômicas mundiais. Em suma, representa um momento de ofensiva do capital global em direção ao Estado, e do Estado em direção às outras escalas.

A ascensão de governos progressistas em alguns países da América Latina a partir do início do século XXI levou vários intelectuais a apontar que estava sendo construído um terreno de “pós-neoliberalidade”, que tentaria romper com as medidas mercantilizadoras da década anterior mediante políticas neo-desenvolvimentistas e que seria capaz de superar as bases subdesenvolvidas do capitalismo dependente latino-americano (SADER, 2015). Ao mesmo tempo em que foi buscada a construção de políticas governamentais que enfrentavam desigualdades econômicas e sociais acabaram por aprofundar os processos de neoliberalização com a manutenção de uma orientação macroeconômica conservadora e regredindo em questões estruturais de dependência histórica ao reprimarizar a economia, além de dar seguimento às reformas trabalhistas e previdenciárias, seguindo os modelos de desenvolvimento recomendados pelas agências multilaterais e *think tanks* (BRANDÃO, 2016, 2017; FERNÁNDEZ, 2016).

Entendemos a ascensão desses governos progressistas como parte das dinâmicas contraditórias de um mesmo movimento neoliberal, processos contingentes dos ciclos brasileiros de neoliberalização, e não como uma abertura neoliberal para seu posterior encerramento com uma “ascensão da esquerda”. Para Fernández (2016) estes ciclos funcionaram como uma espécie de veneno e antídoto que comungam uma inalterabilidade estrutural na lógica da neoliberalização. Dessa forma, há:

- Um primeiro momento onde o veneno neoliberal de mercantilização e privatização se insere, agindo na forma de desmonte político de adequação às cadeias de valor nos interesses internacionais e depois;
- As formas ditas resistentes, numa espécie de contra movimento ou antídoto, que instituem políticas distributivas e procuram desenvolver alguma estrutura de mercado interno sem buscar realizar alterações profundas nas bases estruturais das cadeias produtivas e, por fim;
- Quando essa lógica de resistência instável atinge o gargalo, abre-se espaço para consensos pró-neoliberais, adentrando novamente o veneno. Seguindo essa dialética, aprofundam-se as mazelas estruturais de nosso capitalismo subdesenvolvido periférico e dependente, uma vez que com o veneno neoliberal:

[...] frente a la “debilidad del antídoto”, emerge un nuevo “movimiento remercantilizador”, sin permisividades redistributivas, que readapta al Estado a la penetración del poder geopolítico hegemónico de los Estados Unidos y la expansión de capital financierizado que promueve y realinea a ese proceso una estrategia económica interna bajo la acción reparadora y autoreguladora del mercado (FERNÁNDEZ, 2016, p. 27).

Olhando especificamente para o Brasil, a década de 90 foi o período no qual as políticas de viés neoliberal, marcadas pelo Consenso de Washington, quando foram assumidas por diversos Estados latino-americanos. De caráter curto prazista, as políticas macroeconômicas carregavam um discurso acerca da inevitabilidade das consequências da globalização: a desindustrialização, desnacionalização e soberania do sistema financeiro, sendo resultado da combinação da crise geral do capitalismo da década de 70 e do esgotamento do processo de industrialização por substituição de importações de meados da década de 60 (FERNANDEZ, 2016). Ainda que com algumas interfaces de ruptura em relação ao nacional desenvolvimentismo do regime militar, há uma permanência da modernização conservadora (PRADO JÚNIOR, 1992) agora através de um processo democrático – em termos formais – comprometendo qualquer projeto de maior autonomia nacional, e causando retrocesso de capacidade econômica relativa do país. Liderada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BM) e associada essencialmente à implementação do Consenso de Washington, a rodada de desregulamentações e privatizações do primeiro disciplinamento foi um processo de acumulação por despossessão (HARVEY, 2004). O segundo disciplinamento, que parte da esfera Estatal, foi caracterizado pela primazia dos ministérios de economia, responsáveis pela contenção de qualquer forma desmercantilizadora. Em suma, durante os dois governos de FHC observamos estratégias tipicamente relacionadas ao movimento de *Roll-Back*,

ou *neoliberalismo de disciplinamento duplo e negativo*: desmantelamento de instituições reguladoras do mercado, privatizações, destruição de direitos e internacionalização da economia (BRANDÃO, 2016).

Durante a “guinada à esquerda” no Brasil no início dos anos 2000, guiado pelo governo de coalizão do PT, é possível identificar uma reativação restaurativa do Estado na tentativa de apaziguar a penetração do processo de mercantilização. Os espaços organizacionais e decisórios ligados aos processos de redistribuição que foram outrora confiscados pela espoliação no momento disciplinador tiveram uma reabilitação relativa. O período foi caracterizado pelo avanço de políticas sociais voltadas às camadas mais destituídas, por meio de transferência direta e indireta de renda, aumento do salário mínimo e na expansão do mercado interno de consumo popular. A reabilitação estatal do governo Lula acomodou interesses potencialmente conflitantes: o grande capital, políticas sociais focalizadas e ampliação de crédito para segmentos populacionais de menor renda. Tal presença de certa forma mexe na formatação do bloco de poder dominante no Brasil, causa e consequência do então modelo econômico neoliberal periférico, onde os segmentos nacionais do grande capital atuam articuladamente junto com bancos e o agronegócio por dentro do Estado, modelando a economia do país.

Neste momento, percebemos uma permissividade transitória e controlada, mas que ainda contempla um projeto que protege o controle conceitual, organizacional e operacional do Estado de modo a evitar possíveis ações contra-estratégicas, apelando à filtragem fragmentária dos modos “inclusivos e consensuais”. Essas reações tornaram-se um espaço disputado, no qual a presença ativa de processos de desmercantilização com redistribuição não anularam os processos de mercantilização, mas colocam as propriedades dos processos de acumulação que os formam como suas condicionantes (FERNÁNDEZ, 2016).

É justamente essa face da neoliberalização que se mostra como uma via rica para explicar os limites das reações aos efeitos destrutivos da acumulação e o mito do mercado auto-regulado, expressos pela “onda rosa” latino-americana no começo do século XXI (FERNÁNDEZ, 2016). Nessa nova configuração vertical organizacional e funcional, e no compromisso de uma maior regulação do processo de acumulação, as estruturas estatais foram reformadas, desenvolvendo uma ampliação dos ministérios e a re-hierarquização de instâncias, com novas atribuições e objetivos, que incluiu campos heterogêneos, mas interconectados, como a reindustrialização, o desenvolvimento científico e tecnológico e a integração territorial e espacial (*Ibidem*). Em suma, temos como periodização do processo de neoliberalização no Brasil, duas fases distintas: a primeira se dá no governo FHC, com processos de

desmantelamento do Estado Desenvolvimentista (*Roll-Back*) e a segunda no governo Lula/Dilma, inserindo boa parte dos “cidadãos” no mundo do consumo e re-regulamentando os mercados de capitais (*Roll-Out*); (BRANDÃO, 2017).

Estamos tratando de um período híbrido, intrinsecamente contraditório, no qual o termômetro oscilava entre ruptura e reprodução. As transformações da economia política nacional que começaram no final dos anos 80 e carregavam um caráter de *laissez-faire*, reposicionaram o mercado como responsável por impulsionar do crescimento econômico, acompanhado de desregulamentações por parte do Estado. Neste sentido, uma resposta diferente nos parece ter sido dada pelo governo Lula para o impasse do desenvolvimento. Tal processo de transformação, considerando a intensidade da pobreza e marginalidade entre as massas mais destituídas de bens e direitos, representou verdadeira revolução, principalmente se levarmos em conta a variação regional dos resultados (BRANDÃO, 2016). O “lulismo” pode ser considerado um processo contraditório e/ou mesmo um reformismo fraco, mas foi sem dúvidas um processo cumulativo. A ascensão social de diferentes camadas e a redução da extrema pobreza não podem ser deslegitimadas e por isso não se trata de uma simples questão de continuidade, mas também de rupturas.

### **As interfaces do neoliberalismo e planejamento urbano**

No campo do planejamento urbano, paralelamente às dinâmicas de expansão das relações de mercantilização descritas no capítulo anterior, o planejamento moderno, centralizado e tecnocrático é retirado de cena devido a sua ineficácia em atender aspectos sociais e econômicos. A partir da perda de credibilidade e validade acadêmica do planejamento moderno no início dos anos 70, a abordagem do planejamento urbano enquanto uma ação de gerenciamento do espaço, mais típico do modelo modernista, vai dando lugar a formas de ação que muito mais relacionam ao “empresariamento do espaço”. Assim, o planejamento estratégico é um entre diversos modelos de planejamento que surge como alternativa para ocupar seu lugar.

Nos anos 80 em particular, cresce um consenso de que o comportamento empresarial em relação ao desenvolvimento econômico (e urbano) geraria benefícios positivos às gestões locais que o aplicassem, à medida que a escala nacional vai se retirando do financiamento do planejamento da escala local. Produtividade e competitividade tornaram-se as principais qualidades a serem buscadas pelas cidades; Vainer (2011) aponta que cada vez mais passamos

a ouvir falar, desde o final dos anos 1980 e ao longo dos anos 1990, que a cidade deve ser competitiva.

Em contraposição à ideia de planos globais e *masterplans* modernos, são difundidos programas de atração de investimentos externos com ênfase nos projetos de intervenção urbanística dispersos e, de certa forma, fragmentados. A alternativa que resta às autoridades locais para elevar a arrecadação municipal seria promover a valorização do solo para sua posterior captura pela tributação (FERNANDES, 2001). Figuras de linguagem que anteriormente eram restritas ao âmbito empresarial vão tornando-se corriqueiras na construção de projetos urbanos, fazendo uma clara alusão ao berço do planejamento estratégico, a *Harvard Business School*. A obsessão por crescimento é justificada pela crença de crescimento pelo lado da oferta e principalmente a narrativa de um senso comum de que este tipo de crescimento multiplica a oferta de empregos e, portanto, produziria ascensão social, sublevando a miséria e a pobreza. É neste sentido que a produção de consensos e a erradicação de qualquer conflito na cidade se mostra como peça chave para a mobilização de uma coalizão a favor do dito crescimento (ARANTES, 2000).

Um dos grandes atores que apresenta um conjunto articulado de interesses vinculados à difusão das políticas de empresariamento urbano são instituições supranacionais de financiamento, como Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FERNANDES, 2001; SÁNCHEZ, 2010). O planejamento estratégico foi também difundido por muitos intelectuais do campo dos estudos urbanos, inclusive aqueles historicamente circunscritos na esquerda, como portador de um possível projeto coletivo urbano, uma “grande oportunidade democrática de definição dos destinos das cidades globalizadas”, visando a inserção dos municípios nos espaços econômicos globais (SÁNCHEZ, 1999, p.121). Assim, ideias viajaram, circularam, foram instauradas e cristalizadas. Produtividade e competitividade tornaram-se as principais qualidades a serem buscadas pelas cidades. Valendo-se do apelo filosófico da crítica ao modernismo funcionalista e suas mazelas sociais e econômicas, o Planejamento Estratégico, pautado em seu planejamento urbano flexível, representaria o equivalente à “neoliberalização” da política urbana.

### **Movimento pela reforma urbana e o Ministério das Cidades: uma contra tendência?**

Sinalizando uma possível contra tendência, no Brasil observava-se um ambiente de esperança efervescente, principalmente se comparado ao cenário global de desmonte de organismos de esquerda e construção da hegemonia global do processo de neoliberalização

(MARICATO, 2011). Ganha impulso no país o Movimento da Reforma Urbana, que lançaria as bases para a criação do Ministério das Cidades. A sua proposta, enquanto uma construção social de movimentos populares por acesso a condições de vida dignas nas cidades brasileiras, reinicia-se<sup>4</sup> durante os últimos anos da ditadura militar e tem seu primeiro ciclo mais marcado durante as décadas de 80/90, quando estava combinada com as administrações do PT em municípios, associações de moradores, comunidades eclesiais de base e acadêmicos. Se as razões do ressurgimento dos movimentos populares relacionados à moradia e à cidade são ligadas ao impacto da política econômica militar nas cidades, é durante o longo processo da democratização do que se faz a construção do projeto da Reforma Urbana.

Os movimentos populares urbanos e os intelectuais de classe média se articulam em torno do projeto específico da Reforma Urbana, que chega unificada à constituinte de 1988, alcançam a inserção de um capítulo sobre política urbana na Constituição Federal de 1988 (artigos 182 e 183 do capítulo sobre política urbana). O movimento logra em inserir seus princípios básicos – a gestão democrática da cidade, controle da propriedade privada urbana e a regularização de áreas de posse ilegal. Não menos importante, a partir da aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257 de 10 de julho de 2001), o planejamento urbano no Brasil pôde incorporar uma série de ferramentas de ordem jurídico-urbanística baseada no direito à moradia, na função social da cidade e propriedade que poderiam nortear a ação dos municípios brasileiros no que se refere à gestão do espaço (ROLNIK, 2006, p. 203).

Resultado dos anos de luta popular, o urbanismo “democrático-popular” tem sua institucionalização representada pela criação de Ministério que preenche um vácuo na política urbana de escala nacional que se estendeu por muitos anos, desde o regime militar. A criação do Ministério das Cidades, que lida especificamente com a questão urbana, vinculou-se ao reconhecimento de que os desafios urbanos do país necessitavam ser encarados como política de Estado. Formado essencialmente por quadros técnicos comprometidos com o projeto da Reforma Urbana – e que já acumulavam experiência na administração pública, principalmente municipal – o Ministério tinha a proposta de unificar em nível nacional os diversos programas de caráter territorial. Neste sentido, parecia que estavam dadas as condições políticas, jurídicas, técnicas e institucionais, capazes de redirecionar a crise urbana brasileira (BURNETT, 2009).

---

<sup>4</sup>Existem indicações de uma linha de continuidade entre a ideia de Reforma Urbana, nascida dentro de um movimento mais amplo no início da década de 60, e a plataforma de reivindicações dos movimentos populares endereçada à Assembleia Constituinte de 1988, chamado Movimento Nacional pela Reforma Urbana e, posteriormente, no Fórum Nacional de Reforma Urbana (BURNETT, 2009).



O Ministério das Cidades (MCidades) foi uma das primeiras criações do recém empossado governo de Lula, instituído pela Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003. Cargos parlamentares e executivos foram ocupados por lideranças sindicais e sociais, que propunham agendas para o direcionamento do fundo público e novos projetos de leis (MARICATO, 2011). Em menos de um ano a partir de sua criação, houve um investimento em habitação 30% maior que no período entre 1995 a 2002; e no saneamento os recursos aplicados foram 14 vezes mais do que no período de 1999 a 2002 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004). A sua atuação indicava que, pela primeira vez em décadas, houve a intenção de construir uma política nacional de desenvolvimento urbano por meio de uma construção democrática, descentralizada e com participação popular – aparentemente rompendo com o cenário de privatização, desregulamentação e enfraquecimento da escala nacional.

Entretanto, o Ministério das Cidades era anunciadamente um organismo enxuto e sem funcionários de carreira (MARICATO, 2004), inserido numa conjuntura marcada por uma severa restrição orçamentária<sup>5</sup>. Além da combinação desses fatores a situação agrava-se ainda mais à medida que 2/3 do orçamento próprio do Ministério era composto por emendas parlamentares. Maricato (2004, p.19), secretária executiva do ministério neste período, qualifica o momento da seguinte forma: “Quando a gente discute no Ministério constatamos um mundo de boas intenções, mas frequentemente os recursos das emendas tomam caminhos fragmentados”.

Justamente por causa desta conjunção – poucos recursos, poucos técnicos e expectativas de curto prazo –, o MCidades buscou promover também um trabalho de conscientização pedagógico, direcionado a outras instâncias para disseminar as ideias do direito à cidade. Resultado disso são seus Cadernos e “kits” que incorporam uma perspectiva progressista e também crítica de enfrentamento dos problemas através das premissas da reforma urbana. Isso se dá em escala nacional, partindo do âmbito federal em direção ao municipal. A necessidade de um grande esforço de capacitação era reconhecida pelos seus dirigentes, havendo inclusive a pretensão de uma possível amplificada rede de capacitadores ou mesmo uma Escola das Cidades, nos moldes da Escola Fazendária, do Ministério da Fazenda (MARICATO, 2004).

O reconhecimento da necessidade de recodificar o discurso vinha do objetivo de disputar e intervir nos processos em torno da legislação e elaboração de planos diretores que

---

<sup>5</sup>Resultante da política fiscal da época determinada pela orientação da política econômica que priorizou o superávit primário para pagamento da dívida externa (PAULANI, 2003).

estavam ocorrendo nos municípios e, também, se contrapor ao discurso dominante (OLIVEIRA, 2018). Em entrevista, a ex-secretária da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, Raquel Rolnik, defende que o discurso difundido pelo Ministério das Cidades tinha o objetivo de disputar com o modelo hegemônico do planejamento estratégico. Para ela, a ideia dos planos diretores participativos “é bem diferente dos planos estratégicos como metodologia objetiva”, ainda que a disputa “não necessariamente tenha acontecido, ou tenha sido bem-sucedida na prática”. Sobre a importância da disputa discursiva iniciada pelo MCidades e da capilaridade da retórica de agências unilaterais, Oliveira (2018) comenta:

[...] No Governo Federal, uma das disputas que você tem é essa: disputa no campo da distribuição de recursos. E tem disputa no campo do discurso também. [...] Não é pouca coisa, naquela época em 2003/2004 você não dava um passo sem esbarrar numa diretriz do Banco Mundial, numa orientação do BID. Quando eu fui no Ministério, [...] você chegava nas Secretarias mais consolidadas (que eram as Secretarias de Habitação, Secretaria de Saneamento, que tinham herdado alguns programas anteriores), essas instruções do Banco Mundial e do BID, talvez, de programas tipo Habitat, BID [...] eram orientações muito onipresentes. E muitas delas acabaram sendo protestadas.

Por ter seus primeiros anos marcados pela abertura para a incorporação de propostas anunciadamente progressistas, mas também por uma severa restrição orçamentária, enquanto tenta construir um novo paradigma no campo do planejamento, o Ministério é vítima de um fenômeno mais forte: as relações vigentes e hegemônicas de poder político e econômico no país. Analisando concretamente o cenário institucional, fica evidente que ainda com a criação de um Ministério das Cidades (simbolicamente chamado de “Ministério dos Movimentos Sociais”), o núcleo duro do poder – Casa Civil, Ministério da Fazenda, Banco Central e Ministério do Planejamento -, subordinou o atendimento das demandas populares ao bom desempenho do mercado, pois somente quando cumpridas as metas de interesse capitalista, se poderia pensar em inclusão das pautas sociais (BURNETT, 2009).

Este ciclo específico (da composição ministerial original) se encerra em um momento de “inflexão conservadora” durante a primeira gestão do presidente Lula, onde houve o acionamento de novos arcos de governança e coalizões políticas identificadas como necessárias para viabilizar o poder do “presidencialismo de coalizão” (SILVA, 2014). Enfraquecido no processo do “mensalão”<sup>6</sup>, o então presidente Lula busca ampliar suas bases para assegurar sua maioria no Congresso, promovendo uma troca ministerial significativa em 2005 que cede a direção do Ministério das Cidades para o Partido Progressista (PP) (organização partidária de

---

<sup>6</sup>O mensalão se refere à denúncia da compra de votos parlamentares, por parte do Partido dos Trabalhadores, através de depósitos mensais.

tendências de direita e resultado de uma série de processos de fusão com origem na ARENA – Aliança Renovadora Nacional). Em nome de uma ampliação de apoio no Congresso Nacional, o Ministério das Cidades “original” foi sacrificado, pois foi gradualmente perdendo sua grande frente progressista que propunha uma proposta embasada na esquerda (MARICATO, 2011).

A saída do ministro Olívio Dutra (PT) e gradual saída de grande parte dos quadros fundadores que se deu em seguida, sinalizou para nós o fim de um período bastante demarcado onde o Ministério simbolizava a institucionalização dos anseios preconizados pelo movimento pela reforma urbana. Se por um lado, indicar que esta freada no MCidades foi o motivo de não termos visto o surgimento de um novo paradigma de políticas urbanas e que, mantida sua formação original, esta empreitada teria sido bem-sucedida é bastante controverso, como veremos adiante. Por outro, acreditamos que depois dela as chances eram virtualmente nulas.

Este curto ciclo do Ministério das Cidades – considerando o período desde a entrada de atores de caráter de ruptura no aparelho estatal até sua saída e desarticulação – exemplifica, de certa maneira, as disputas e, principalmente, os limites dados às medidas “pós-neoliberais” em meio às “rodadas de neoliberalização”. Dentro da nossa leitura, a constituição do MCidades denota a permissividade transitória e controlada da fase de neoliberalização de Roll-Out ou consensual inclusivista, onde o espaço estatal é disputado por forças que representam o “antídoto” ao neoliberalismo. Entretanto, vemos que há em ação também um projeto que protege o controle conceitual, organizacional e operacional do Estado de modo a evitar essas possíveis ações contra-estratégicas.

Longe de o entendermos como um processo autodeterminado, reconhecemos que essas reações criaram um espaço disputado, e que esse espaço estava inserido em uma paisagem institucional profundamente dependente de sua trajetória. Considerar que todos esses enfrentamentos tiveram que ser feitos dentro do “tempo político”, ou seja, dentro do mandato de governo, especificamente, de um governo e coalizão, esses aspectos tiveram influência intensa sobre o processo de tomada de decisão do Ministério. Assim, tentaremos entender se, como afirmado por Fernández (2016), essa instituição agitadora de um contra movimento, responsável por promover políticas progressistas e uma nova leitura da e para a cidade, pretendia ou tinha capacidade de realizar alterações profundas nas bases estruturais no campo do discurso planejamento urbano.

## As possibilidades e limites do discurso

No intuito de desvelar as premissas retóricas do empreendedorismo competitivo, procedemos a uma análise dos seus pressupostos discursivos apresentados em materiais públicos e de ampla circulação para verificar se há alguma unidade nos discursos dos atores e posteriormente confrontar com a construção discursiva do MCidades. A partir das entrevistas feitas com quadros que participaram do ministério e do material didático produzido pela instituição – documento do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano e o material do Kit do Plano Diretor Participativo divulgados pelo MCidades – é possível fazer o reconhecimento das narrativas que são construídas e que têm como suporte este material. Comparando a linguagem utilizada na retórica de alguns dos principais difusores do modelo de planejamento dito estratégico, para entender seus padrões, suas figuras de linguagem e recomendações mais recorrentes e por fim, suas entrelinhas, torna-se possível avaliar em alguma medida se a nova retórica difundida pelo ministério recodifica o discurso do planejamento urbano, que até então era dominado pelos esquemas do planejamento estratégico<sup>7</sup>.

Apesar de contar com conteúdo de caráter de ruptura, ainda é possível identificar um alinhamento discursivo com a agenda mundial neoliberal. Em outras palavras, seu discurso não apresenta uma completa ruptura com esta forma de interpretação da produção do espaço. Um outro exemplo deste hibridismo é que, ao mesmo tempo que apresenta uma interpretação da problemática urbana bastante cirúrgica, traz recomendações de caráter neoliberal. O capítulo intitulado Crise Urbana (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p.27), conta com uma introdução acerca dos horizontes teóricos que associam a dinâmica de acumulação capitalista à precariedade das nossas cidades. O texto segue com uma lista de elementos estruturais dominantes das cidades brasileiras, sendo eles a “concentração e irregularidade na estrutura fundiária”, a “apropriação privada dos investimentos públicos na construção da cidade”, “concentração e irregularidade na estrutura fundiária”, “estruturas de poder e clientelismo nas cidades”, “socialização dos custos e a privatização dos benefícios” (idem, p.30), leitura que diverge bastante do diagnóstico padrão oferecido pelos difusores do PE.

Quando questionada se o MCidades foi capaz de romper completamente com o planejamento estratégico, Rolnik (2018) é enfática ao dizer que não, apontando o quanto a tônica do PE foi capaz de atravessar o campo do planejamento, hibridizando a discussão: “Por exemplo as PPPs estavam presentes nos Planos Diretores Participativos. O planejamento

---

<sup>7</sup>Para o material de análise completo, contemplando trechos das cartilhas e livros, ver Vellozo (2019).

estratégico atravessou as partes”. De fato, no que diz respeito ao financiamento da política urbana, o Ministério recomenda “a ampliação dos investimentos públicos por meio das Parcerias Público Privadas” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p.21) na PNDU, por exemplo. Ora, não seriam as PPPs um dos grandes carros chefe das recomendações de caráter neoliberal vindas de seus difusores e um dos símbolos da rodada de *Roll-Out*? (SANCHÉZ, 2010 e PECK, 2010a). Nesse sentido, as Operações Urbanas Compartilhadas são uma ressignificação das PPPs e também uma institucionalização dessa ferramenta, que no plano do discurso é direcionada a fins “mais nobres”.

O mesmo vale para a ideia de planejamento participativo: basta lembrar que os atores que difundem o discurso acerca do planejamento estratégico, sem exceção, afirmam a importância da participação e da pactuação entre agentes locais no processo de planejamento e de gestão das cidades (VELLOZO, 2019). Além disso, as diretrizes apresentadas pelo material do Plano Diretor Participativo, no sentido de incentivar a participação na elaboração dos planos diretores, apenas pauta o tema, sem efetivamente garantir a sua operacionalização. Como apontado por Klink e Denaldi (2011, s/p) “em muitos casos a participação será formal, feita para atender à exigência legal ou para obter recursos, sem perspectiva de o plano constituir-se em ação transformadora e de gerar continuidade em um processo permanente”.

Uma das rupturas discursivas mais marcantes apresentada pelo MCidades nos parece ser a defesa de sua escala que, ao contrário da narrativa localista apresentada pelos difusores do PE, coloca o reconhecimento da necessidade de uma instância na escala nacional para orientar e coordenar os demais níveis de governo. Ainda no que diz respeito à ideia de consenso, o Ministério apresenta uma leitura divergente. Na pactuação pela elaboração dos Planos Diretores Participativos, as divergências e os conflitos produziram um novo patamar de relações e propostas viáveis, com mais chances de concretização. Essa ideia é bastante conflituosa com as ideias de construção de consenso em torno da imagem da cidade, tão caras para difusores do Planejamento Estratégico como Borja e Castells. Entretanto, quando relaciona o desenvolvimento urbano ao desenvolvimento econômico, dá indicações para promover “cidades competitivas” que atraiam fluxos econômicos, tomando para si o linguajar também característico do planejamento estratégico. Vemos também a disputa semiótica da ideia de competição, bem claramente neste caso, pois o MCidades propõe que, ao invés de precarizar e desregular as condições de seus trabalhadores, gestões locais se tornam mais competitivas através da proteção social.

Várias pesquisas mostram que as metrópoles com vantagens na competição pela atração dos fluxos econômicos são as de menor índice de polarização social e não as de menores custos salariais. Ou seja, as cidades competitivas são as que se recusam a desmontar os seus sistemas de proteção social. Aquelas que buscam oferecer a desregulamentação como vantagem tiveram seu crescimento limitado pela própria queda na qualidade de vida (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p.19).

Dentro do nosso entendimento, foi travada uma disputa semiótica, uma ressignificação de um mesmo conjunto de instrumentos. Ou seja, a retórica discursiva difundida pelo MCidades era diferente no que se refere à interpretação do que é cidade, e também de como deve ser gerida a produção do espaço. Entretanto, o faz a partir de instrumentos muito similares. Assim, de maneira geral, a “tecnologia de governar” apresentada através do material que analisamos é muito parecida: mesmos instrumentos, procedimentos parecidos, processos tradicionais. Sobrepor uma retórica progressista na mesma prática é, dentro do nosso entendimento, insuficiente para impedir que elas sejam tomadas pelos agentes de um viés neoliberal. É frágil, pois a disputa não se dá somente no mundo simbólico, a disputa acontece na práxis e em constante movimento. Trata-se de novas formas dos velhos processos. Olhando pela lógica do capital, esses movimentos são o contínuo processo de inovação nas formas de acumulação, articuladas agora de maneira diferente. É o capital se reinventando como sempre fez, e, cujo movimento, continuará fazendo.

Vale a ressalva que, certamente ideias que hoje parecem antiquadas ou já de senso comum, naquela época ainda estavam se afirmando com mais força e este embate discursivo se mostra importante para permitir uma criação de consenso no entorno destas ideias. Se a principal estratégia governamental era o reconhecimento do direito à cidade, deve-se pontuar que a retomada da discussão, em um processo de forte mobilização social, de temas como planejamento urbano, habitação de interesse social, segregação socioespacial, direito à cidade, já é um avanço em si mesmo, considerando o contexto político e cultural brasileiro. Nesse sentido, MCidades (especialmente a Secretaria de Programas Urbanos, com as orientações de Planos Diretores) cumpriu essa função.

Por fim, se o que se tinha de mais forte era o plano do discurso, acreditamos que deixá-lo tão fluido cria o risco das práticas serem apropriadas da maneira que for mais conveniente para cada agente (como foi o caso de muitos planos diretores). Mesmo os programas e burocracias bastante sensatos traçados pelo Ministério das Cidades, acham-se até hoje pouquíssimo implementado de maneira eficaz – entendendo eficaz como uma adoção que não se resume à incorporação cínica de trechos do estatuto em Planos Diretores –, apesar dos avanços institucionais. O descompasso entre o plano e a prática é histórico e documentado.

Analisando a geografia e a história do planejamento brasileiro, Villaça (1999) já argumentava que o plano diretor é uma narrativa que desempenha um papel ideológico de esconder contradições estruturais na produção do espaço e transformar os interesses de uma pequena elite no objeto norteador do espaço urbano, o que implica que não há nada inerentemente progressivo sobre a nova geração de planos diretores pós-MCidades.

### **Conclusão: rupturas, recapturas e os limites do planejamento urbano**

A gestão empreendedora do território em tempos de neoliberalização promoveu uma relativização da contradição entre direito à cidade e cidade como máquina de crescimento, “às expensas da reforma urbana” (SANTOS, 2018, p. 109). O modo petista de governar, esvaziado do seu potencial transformador original, foi convertido em métodos de “gestão de massas empobrecidas” (ARANTES, 2013, s/p) à medida que houve um declínio no planejamento urbano democrático-popular recorrente nas gestões municipais petistas dos anos 1980 – como os mutirões de autoconstrução e orçamento participativo – as soluções tiveram uma inflexão que apontava para saídas mercantis. Em consonância com a inflexão ideológica do governo PT, a reforma urbana passou a se confundir com práticas do setor imobiliário e do Banco Mundial, abrindo mão de um pensamento crítico sobre cidade, o próprio fim da reforma urbana.

Entretanto, o modo como a presidência petista lidou com a questão urbana, que foi mobilizadora de movimentos populares amplos bastante combativos desde o início da redemocratização, não é de maneira alguma surpreendente ou incoerente: ele desvela o caráter da economia política a que se propôs (SANTOS, 2018). Nos parece que as propostas originais da Reforma Urbana foram pouco tocadas por esta (e outras) instâncias do governo, sequer em discurso, neste período. Rolnik (2018) acredita que isso tem relação com o “reformismo fraco” desempenhado pelo Governo Lula: “Implantar uma política urbana que rompesse com isso era um grau de ruptura que o governo Lula não fez em nenhum campo. E nessa área menos ainda”.

Rolnik (2018) acredita que os quadros do Ministério tinham “uma leitura bastante ingênua do que eram as disputas reais de poder no território e de que forma elas poderiam ser enfrentadas”. Para Maricato (2011), dentre os outros motivos, o enfraquecimento da Reforma Urbana se dá pelo fato de o pragmatismo ter tomado conta dos principais partidos de esquerda e pelo fato de muitos dos participantes terem sido engolidos pela esfera institucional (atualmente grande parte destes quadros se encontra em cargos públicos ou em torno deles). De toda forma, para Arantes (2013), mesmo antes de sua institucionalização, o movimento nunca transcendeu questões elementares como a propriedade privada. O aprofundamento da posição



reformista no interior do MRU e sua febril elaboração de planos (MARICATO, 2011) pela qual ele foi tomado que o fez progressivamente secundarizar as práticas populares de reivindicações e pressões sobre o poder público em nome da conquista de alianças com a burocracia estatal e posições supostamente decisórias no interior do aparelho do Estado, na pretensão de transformar a cidade capitalista em uma “cidade de todos”.

A centralidade da terra urbana para a justiça social fora substituída pela retomada do papel do planejador de promotor do Estado, remetendo a Harvey (2000) que, ao evocar a figura do arquiteto insurgente, lembra-nos que o arquiteto não é exatamente uma figura de liberdade. Ao contrário, ele é uma figura historicamente construída, agente de mudança espacial tanto quanto um membro da elite profissional: "O arquiteto se afigura assim como uma roda na engrenagem da urbanização capitalista, tão construído por esse processo quanto é construtor dele" (HARVEY, 2000, p.311).

Não se pretende dar a entender que não há o que fazer além de um projeto utópico anticapitalista e anti-imperialista, mas, para nós, excluir totalmente tal projeto foi um equívoco do processo, que foi sendo esvaziado de seus sentidos políticos. Alterar os instrumentos e ferramentas a partir de um “verniz progressista” se mostrou insuficiente pois foi mostrado que, na verdade, é na forma de uso da ferramenta que o problema se torna mais evidente, exigindo que a luta seja orientada para além da esfera participativa institucional. Não basta substituir o martelo, faz-se necessário também trocar o braço que o coloca em uso. Como bem destaca Burnett (2009, p.469): “demandar igualdade e racionalidade urbana no interior da cidade capitalista, utilizando um instrumento sob rígido controle do seu Estado, não apenas se luta por uma ilusão como também se adota algo ilusório como arma prioritária”.

Gostaríamos de deixar claro que acreditamos que o movimento se consolidou como força combativa, propulsora de uma luta política que de fato gerou frutos a duras penas. Neste sentido, a vitória eleitoral de Lula – um imigrante nordestino em São Paulo, ex-morador de favela e líder sindical metalúrgico – e a criação do MCidades ilustram esta circunstância histórica importante, apoiada também por forças populares, para além do ethos, visão de mundo e da cidade dos universitários de esquerda. Para entendermos verdadeiramente a evolução da Reforma Urbana no Brasil e os impasses vividos pelo seu projeto, há que recorrer às especificidades da formação histórica brasileira, principalmente aquelas relacionadas ao preconceito, escravidão, desigualdade e à exclusão enquanto verdadeiras bases fundantes da nossa república (BURNETT, 2009) – esforço que infelizmente ultrapassa os limites deste trabalho. Além disso, acreditamos ainda que é imprescindível um olhar atento para o desenrolar

específico da conjuntura nacional e internacional, visivelmente hostil em relação aos interesses da coletividade e justiça social, ainda que com um breve aceno de cooperação dado pelo governo do PT.

O movimento nacional pela Reforma Urbana e o Estatuto da Cidade são construções coletivas reconhecidas, legitimadas e prestigiadas em todo o mundo por unificar nacionalmente os movimentos urbanos e institucionalizar formalmente o direito à cidade. A crítica que é dirigida aqui não tem como intenção desmerecer esse patrimônio de muitos anos de trabalho coletivo. Aliás, tal crítica é especialmente delicada no momento em que esse trabalho é escrito, de desmantelamento do Ministério das Cidades, criminalização de movimentos sociais e ascensão de um governo de extrema direita. Apontar seus equívocos pretende contribuir para sua correção de rumos para uma futura e muito esperada empreitada da esquerda.

Talvez um dos maiores impasses vividos pelo movimento foi o fato de seus objetivos enfrentarem diretamente as engrenagens do desenvolvimento capitalista brasileiro. A busca por melhores condições de moradia se insere no conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas (HARVEY, 1982), por ser condicionada pela extração de mais-valia e rendas fundiárias, produção e circulação do capital. Submeter a função econômica da propriedade à sua função social exigiria a construção de um Estado forte e comprometido com os princípios da Reforma Urbana, e tal mudança significaria propor uma ameaça ao poder burguês, através do redirecionamento de recursos públicos para a reprodução da força de trabalho, ao invés do capital (BURNETT, 2009). Para Burnett (2009), o caráter contraditório do projeto reformista se deu ao se propor a alcançar, sob o regime capitalista, o “direito à cidade” através do aparelho estatal e seus mecanismos institucionalizados, perante uma crise urbana que é “consequência de fatores estruturais e conjunturais da realidade nacional, tem muitas de suas determinações postas acima das questões específicas que a caracterizam” (p. 32). Neste sentido, Oliveira (2018) argumenta:

Eu não diria que o Ministério seja o responsável por uma mudança do discurso da Reforma Urbana – que passou a ser cada vez mais centralizado na elaboração de Planos Diretores. Teve algum papel nisso porque fez a campanha dos planos diretores, se concentrou muito nisso, mas isso já era um movimento. Já fazia parte de um movimento mais geral talvez do próprio progressivo esvaziamento do movimento de Reforma Urbana e de concentração dele nas pautas institucionais (OLIVEIRA, 2018).

Burnett (2009) defende que os esforços teóricos e práticos para constituição de um novo planejamento urbano democrático e popular, por meio da exigência constitucional de Planos Diretores, ao priorizarem ações reformistas no interior dos aparelhos e da burocracia do Estado, através da Campanha dos Planos Diretores Participativos, apesar do empenho em mobilizar

entidades e lideranças populares em centenas de municípios em torno da questão urbana, contribuíram decisivamente para a descaracterização do Movimento de Reforma Urbana, a assimilação de valores capitalistas e enfraquecimento de suas bases populares, de resto já em refluxo devido à constituição de uma nova hegemonia capitalista no país, ocorrida sob influência das forças políticas e econômicas do neoliberalismo e que se agrava devido à opção parlamentar do Partido dos Trabalhadores.

Esta tentativa de construção de uma nova hegemonia no urbano através do MCidades, diz respeito à interpretação coletiva do que é a própria hegemonia para esses atores. Nos parece que a sua estratégia de ruptura deveria ser feita de maneira segmentada e se dar em longo prazo, sendo a vitória decidida por uma mistura de conquistas de posições<sup>8</sup> estratégicas (neste caso específico, no Estado) e obstinação. Como se fizessem uma reinterpretação da guerra de posições gramsciana inserida em uma sociedade de capitalismo avançado.

Mesmo ocupando a posição que este grupo se encontrava, de relativa dominância, a sua capacidade diretiva não pode ser idealizada, pois este processo não elimina os embates e conflitos resultantes dos posicionamentos de cada fração de classe. Para Da Gama Rosa Costa (2012, p.20), a dinâmica da hegemonia, se bem-sucedida, trata-se de “uma contínua formação e superação de equilíbrios instáveis entre os interesses dos diversos grupos” que, tendo em vista a formação de um equilíbrio mínimo exige “sacrifícios de ordem econômico-corporativa que, por outro lado, não pode envolver o aspecto essencial da luta política”.

Resumir a conquista de hegemonia à entrada no aparelho estatal, portanto, é uma interpretação bastante limitada de hegemonia, principalmente por ser uma arena de disputa distante da sociedade. Essa noção ainda tangencia o conceito de governamentalidade colocado por Foucault (2006), que pode ser definida, de maneira bastante simplificada, como o agrupamento de instituições, procedimentos, retóricas, discursos, mapas mentais e reflexões que permitem exercer uma forma complexa de poder. Por isso Foucault coloca o poder não apenas em termos de soberania ou hierarquia estatal, ampliando essa compreensão para que caibam também formas de controle que partem de instituições disciplinares e formas de conhecimento, por exemplo. Assim, a hegemonia passa a se manifestar a partir de conhecimentos e discursos que são internalizados e guiam o comportamento dos indivíduos. Para Foucault (2006), é preciso que existam práticas que partam das pessoas para elas mesmas,

---

<sup>8</sup>De maneira bastante sucinta, Gramsci propôs esta terminologia de caráter militar para traçar um paralelo entre a ideia de guerra de movimento (manobra) e a guerra de posições, sendo esta última uma estratégia vital para a luta revolucionária no Ocidente (DA GAMA ROSA COSTA, 2012).

permitindo que os indivíduos “se governem” e, portanto, diminua e despersonalize “a autoridade do grande governante”. Assim, outras arenas e outros atores fora do Estado cumprem importantes papéis para que o governo seja algo imanente à sociedade e não venha de maneira exterior ou de cima para baixo.

Não prolongaremos esta discussão por serem conceitos que por si só já carregam uma enorme complexidade e rendem um novo trabalho, entretanto, de ambos podemos extrair a ideia chave de que governar não se resume a ocupar o Estado (ou uma parte dele). Assim, é importante colocar que outras esferas além do Estado – iniciativa privada, academia, vida cotidiana – têm importância central para a hegemonia e deixaram de ser disputadas quando os quadros da Reforma Urbana se institucionalizaram. Nesse sentido, Rolnik (2018) aponta que a Reforma Urbana já era demasiadamente institucionalizada desde suas origens, sempre um trabalho dentro da política pública, por dentro do Estado. Então o Ministério foi como um desdobramento desta maneira de atuar:

Essa foi sempre a aposta, aliás. É uma das questões de críticas que se faz à própria Reforma Urbana: sua excessiva aposta na institucionalidade e na ideia de uma transformação a partir do Estado e por dentro do Estado [...] O Movimento da Reforma urbana jogou todas as suas fichas no trabalho a partir do Estado, quando nesse caminho desconectou completamente sua relação com o território, com as bases, com muito poucas exceções. Uma crença excessiva, que bastaria tomar o Estado e a partir dali implementar e fazer essa inflexão sem entender que, sem romper com alguns campos de disputa de poder que continuaram existindo não seria possível. No nível local e em outras escalas.

Embora a expectativa inicial em relação à reforma urbana fosse muito otimista em sua associação direta entre transformação redistributiva nas cidades e planejamento colaborativo e controle do mercado de terras, as trajetórias cidade-regional não devem ser lidas sem considerar os processos mais amplos de neoliberalização e reestruturação e reescalonamento estatal (KLINK e DENALDI, 2016). Concordamos com Arantes (2009) quando o autor propõe que a impossibilidade de realizar um programa que extrapole o caráter meramente civilizatório e gere um novo paradigma da produção e experimentação do urbano no país talvez seja uma evidência da hipótese de Fernandes (2006), de que não existem no Brasil as condições estruturais e dinâmicas para que haja uma “revolução dentro da ordem”.

Evidentemente, é importante recordar que este impasse não se deve a uma imposição imperialista norte-americana de maneira exclusiva e sem maiores mediações. Situações de dependência são renovadas e consolidam-se internamente (FONTES, 2010). O padrão de crescimento patrimonialista e desigualitário de nossas cidades e, por extensão, do país, não encontrou no Ministério um adversário capaz de lhe fazer frente e, por mais evidente que seja

a problemática que acompanha a história do PT e que irá interferir nas suas propostas de mudanças da sociedade brasileira, tanto a tarefa colocada pelo partido – que podemos resumir como o projeto utópico de conquista e de atuação como agente civilizatório no interior do contraditório capitalismo brasileiro – quanto a empreitada assumida pelos atores comprometidos com o projeto da Reforma Urbana por dentro Ministério das Cidades, tocam profundos interesses e encastelados privilégios que se multiplicam em muitas das classes sociais, se diversificam pelos aparelhos do Estado e se refletem na própria cultura partidária nacional.

São muitas as razões que podem explicar a situação. Podemos considerar aquelas mais gerais, relacionadas com as condições estruturais do processo de neoliberalização em curso em nível mundial, que tendem a funcionar de maneira pendular e criar constantemente adaptações sócio-políticas para lidar com suas crises cíclicas. Podemos considerar também condições menos abstratas, como as raízes do capitalismo brasileiro e suas formas de acumulação e reprodução nas cidades, cuja dinâmica não parece ser passível de desconstrução em um espaço de tempo pequeno ou sob tutela de um movimento que seja “dentro da ordem”. Podemos também olhar para dinâmicas ainda mais específicas, mas não menos complexas, que vão desde o lugar ocupado pelo Ministério das Cidades na estrutura do Estado Brasileiro, à estratégia de ação da instituição em relação às formas de realizar a Reforma Urbana e instituir o pleno direito à cidade. Acreditamos haver uma imbricação entre todos estes aspectos, abordados ao longo da dissertação, o que torna extremamente complexa a identificação de uma grande causa determinante.

Seguindo o argumento de Roy (2006) este impasse também apresenta a oportunidade de revisitar questões fundamentais como as maneiras pelas quais o planejamento é incorporado em um projeto de democracia liberal. Se a neoliberalização fosse simplesmente denotada por repressão ou um engajamento com forças de mercado, seria relativamente fácil formular reação de recusa. Mas como estas forças buscam também criar, reconstruir e, à sua própria maneira fazer o bem, a cumplicidade com elas é difícil de ser evitada (ROY, 2006, p.8). Afinal, como seria possível recusar o envolvimento na criação de ferramentas e uma maior assistência para os nossos municípios? O recuo dos planejadores da Reforma Urbana não cederia esse território àqueles menos benevolentes, menos treinados, menos cuidadosos? Não seria possível subverter os objetivos neoliberais trabalhando por dentro do Estado?

Os Municípios tinham que fazer seus planos. O problema é que aquilo, ao longo do tempo, não por culpa do Ministério, mas certamente a campanha dos Planos Diretores participativos fortaleceu isso [...] Eu tinha discussões lá nesse sentido, dizendo: ‘Os

Planos Diretor não vão salvar a cidade'. Mas o que o pessoal falava muito e o que se sentia, e era que 'Sim, todo mundo sabe disso, só que a gente tem que jogar a bola pra cima pra, já que esse campo existe, os Municípios são obrigados a ver seus Planos Diretores e a gente tem que disputar esse espaço (OLIVEIRA, 2018).

Se a prática do planejador é enquadrada como a escolha entre, por exemplo, o planejamento participativo versus imposição/violência do mercado imobiliário, é claro que a primeira opção é a mais atraente para qualquer indivíduo que se considere minimamente progressista. Mas uma crítica pós-liberal também deve reconhecer as formas de violência epistêmica e simbólica que podem penetrar até mesmo nas formas mais bem-intencionadas de planejamento e participação (ROY, 2006). Roy (2006) chama esse dilema ético de "mito do band-aid". É um dilema que opera com a noção de que os males (neste caso da neoliberalização e do imperialismo) podem ser amenizados pelo band-aid da reforma. Também propõe o argumento de que vale a pena se aliar às instituições inerentemente capitalistas (como o Estado) para fazer o bem. Assim, o mito do band-aid se mostra como um dilema porque torna ambíguo o que é cumplicidade e o que é subversão (ROY, 2006). No contexto da política urbana, isso significa observar as maneiras pelas quais o campo de ação é estruturado por práticas liberais e imperiais. Pode então o planejamento urbano, ou mesmo o plano diretor, ser uma prática radical se estiver dentro do sistema? Pode esta mediação desviar das artimanhas liberais se estiver ligada a ideais liberais de democracia participativa? A insistência na irreconciliabilidade de certos momentos e formas de diferença é importante, pois sinaliza os limites do próprio planejamento liberal.

Para pensar sem medo de enfrentar as contradições da experiência concreta de poder, talvez não seja suficiente rejeitar a retórica relacionada à visão de mundo que, por sua vez, é cada vez mais direcionada ao crescimento econômico e expansão da liberdade pautada em um livre mercado. Talvez seja necessário produzir uma reflexão crítica acerca do próprio artifício liberal que é o planejamento urbano.

### Referências bibliográficas

ARANTES, Pedro Fiori. Em busca do urbano: marxistas e a cidade de São Paulo nos anos de 1970. **Novos Estudos-CEBRAP**, n. 83, p. 103-127, 2009.

ARANTES, Pedro Fiori. Da (Anti) Reforma Urbana brasileira a um novo ciclo de lutas nas cidades. **Correio da Cidadania**, v. 8, 2013.

ARANTES, Otília. Uma estratégia fatal. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000

BRANDÃO, Carlos Antônio. Espaços da destituição e as políticas urbanas e regionais no Brasil: uma visão panorâmica. **Nova Economia**, v. 26, n. Esp, 2016.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Crise e rodadas de neoliberalização: impactos nos espaços metropolitanos e no mundo do trabalho no Brasil. **Cadernos MetrÓpole**, v. 19, n. 38, 2017

BRENNER, Neil; PECK, Jamie; THEODORE, Nik. Após a neoliberalização? **Cadernos MetrÓpole**, v. 14, n. 27, 2012.

BRENNER, Neil. Reestruturação, reescalonamento e a questão urbana. In: BRENNER, Neil. **Espaços da Urbanização: o urbano a partir da teoria crítica**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das MetrÓpoles, 2018.

BURNETT, Carlos Frederico Lago. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos planos diretores participativos**. 2009. 526 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2009.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesano Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. Globo Livros, 2006.

FERNÁNDEZ, V. R. Desde el laboratorio neo-desarrollista a la resurgencia neoliberal: una revisión creativa del ‘doble movimiento’ polanyiano en América Latina. **Revista Estado y Políticas Públicas**, n. 7, pp. 21-47. 2016

FIX, Mariana. **São Paulo cidade global**. Fundamentos financeiros de uma miragem. São Paulo: Boitempo, 2015.

FONTES, Virgínia Maria Gomes de Mattos. **O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história**. Rio de Janeiro: EPSJV; UFRJ, 2010

HARVEY, David. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. **Espaço e debates**, v. 6, p. 06-35, 1982.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço & Debates**, v. 16, n. 39, p. 4864, 1996.

HARVEY, David. **Espaços de esperança**. Edições Loyola, 2000.

HARVEY, D. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2004.

KLINK, Jeroen; DENALDI, Rosana. O plano diretor participativo e a produção social do espaço. O caso de Santo André (São Paulo). **Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales**, v. 15, 2011.

KLINK, Jeroen; DENALDI, Rosana. On urban reform, rights and planning challenges in the Brazilian metropolis. **Planning Theory**, v. 15, n. 4, p. 402-417, 2016.

LOGAN, John R.; MOLOTCH, Harvey. **Urban Fortunes: The Political Economy of Place, With a New Preface**. Univ of California Press, 2007.

MARICATO, Ermínia. O desenvolvimento urbano democrático como utopia. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 6, n. 2, p. 109, 2004.



- MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Cadernos do Ministério das Cidades**, nº1, Política nacional de desenvolvimento urbano. Brasília: MCidades/Governo Federal, 2004.
- OLIVEIRA, Fabrício Leal de. **Depoimento à autora**. Rio de Janeiro, 12 dez. 2018.
- PAULANI, Leda Maria. **Brasil delivery**: a política econômica do governo Lula. *Revista de Economia Política*, v. 23, n. 4, p. 92, 2003.
- PECK, Jamie. Zombie neoliberalism and the ambidextrous state. *Theoretical Criminology*, v. 14, n. 1, p. 104-110, 2010a
- PECK, Jamie. **Constructions of neoliberal reason**. Oxford University Press, 2010b.
- PRADO JÚNIOR, C. **Formação do Brasil contemporâneo**. 22. ed. São Paulo: Brasiliense, 1992.
- ROLNIK, R. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. In BUENO, L.; CYMBALISTA, R. (eds.). **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2006, p. 271-284.
- ROLNIK, Raquel. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 11, n. 2, p. 31, 2009.
- ROLNIK, Raquel. **Depoimento à autora**. Rio de Janeiro, 04 dez. 2018.
- ROY, Ananya. Praxis in the time of empire. *Planning Theory*, v. 5, n. 1, p. 7-29, 2006.
- SADER, E. A construção da hegemonia pós-neoliberal. In: SADER, E. **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo, 2015. Cap. 9.
- SÁNCHEZ, Fernanda. Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*, n. 1, p. 115, 1999.
- SÁNCHEZ, F. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial**. Chapecó: ARGOS, 2010.
- SANTOS, F. L. B. DOS. **Uma história da onda progressista sul-americana: 1998-2016**. São Paulo, Brasil: Editora Elefante, 2018.
- SILVA, Fabricio Pereira. Quinze anos da onda rosa latino-americana: balanço e perspectivas. *Observador online/OPSA*, v. 9, n. 12, 2014.
- VAINER, Carlos B. Utopias urbanas e o desafio democrático. *Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD*, n. 105, p. 25-31, 2011.
- VILLAÇA, Flávio. Dilemas do plano diretor. CEPAM. **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima–CEPAM, p. 237-247, 1999.
- VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Ed. Studio Nobel, FAPESP. Lincoln Institute, 2001, 2a Ed.

# NEOLIBERALIZAÇÃO E POLÍTICA ECONÔMICA

# CAPÍTULO 9

## ESTADO NACIONAL, DÍVIDA E ACUMULAÇÃO FINANCEIRA NA PERIFERIA DO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO: UM OLHAR SOBRE A AMÉRICA LATINA

Giordanno Nader - PPGE-UFF

### Introdução

A problemática que envolve as interações entre Estado e acumulação de capital é uma das mais centrais, extensas e antigas do estudo da Economia Política. Talvez por isso os estudos sobre o assunto sejam marcados por uma enorme multiplicidade teórica, de tal modo que no limite desta variedade se constituem as principais matrizes do pensamento econômico-político. Neste sentido, em razão do elevado grau de subjetividade de ambos os objetos e dos diferentes contextos geo-históricos em que se dá a interação entre eles, as tratativas exigem sempre maior rigor do investigador, motivando uma série de especificações teóricas e metodológicas, sobretudo de conceituação, de recorte cronológico e de escopo analítico.

No capitalismo contemporâneo predomina-se a hegemonia do ideário do neoliberalismo, que tem como característica mais geral a tentativa de fomentar a “re-mercantilização” da economia, redefinindo as regulamentações e reestruturando o aparato estatal em favor da racionalidade privada (BRENNER & THEODORE, 2005; HARVEY, 2008)<sup>1</sup>. Sob a égide teórica do resgate dos principais cânones do pensamento liberal-neoclássico, a economia mundial colocou em marcha um contínuo processo de transformações estruturais a partir do anos 1970, dentre as quais figuram, em linhas genéricas, as políticas de liberalização comercial e financeira, de desregulamentação bancária e do mercado de trabalho, de privatizações de bancos e empresas estatais e de redução da provisão de bens e serviços públicos. Com efeito deste conjunto de acontecimentos históricos, os padrões de acumulação

---

<sup>1</sup> A Era Neoliberal deve ser entendida como uma resposta do capitalismo por restabelecer-se da crise estrutural que enfrentava, levando ao abandono do arranjo financeiro e monetário instituído em *Bretton Woods* e, posteriormente, à derrocada do “consenso keynesiano” de um modo geral. Esse processo foi liderado pelos Estados Unidos, que visavam reafirmar sua hegemonia nas relações econômicas e políticas internacionais, bem como do movimento das grandes corporações norte-americanas por maiores rentabilidades, num quadro de elevada repressão financeira e desaceleração da lucratividade das empresas produtivas. As tensões para a liberalização dos mercados foram agravadas pelas duas crises internacionais do petróleo. O golpe final no chamado “consenso keynesiano” foi a decisão do Federal Reserve pela elevação da taxa de juros norte-americana a níveis sem precedentes em 1979. Para uma análise mais rotunda ver Dumenil e Levy (2005) e Carcanholo & Baruco (2011).

de capital, de apropriação de riqueza, de produção e consumo passaram a se orientar cada vez mais pela lógica da acumulação financeira. A chamada “Era da financeirização” é, portanto, um subproduto da estratégia neoliberal, embora, ao mesmo tempo, detenha sua própria autonomia, sendo capaz de sobrepô-la e de se expandir transversalmente, numa lógica que congloba bancos, capitalistas “produtivos”, trabalhadores, administração pública, o espaço urbano e o meio ambiente (LAPAVITSAS, 2009; CHESNAIS, 2016).

A limitação dos níveis de intervenção do Estado na economia, cabe notar, não significa dizer que o mesmo não possua um papel preponderante na consolidação do neoliberalismo. A própria ideia de “Estado mínimo” precede a existência de um “Estado forte” para impor a agenda neoliberal, disseminar a ideologia subjacente e conter as eventuais insatisfações populares, inclusive com o emprego da força, se necessário (HARVEY, 2008; CARCANHOLO & BARUCO, 2011). No que concerne ao fenômeno de ascensão das finanças, especificamente, não se deve analisá-lo tão somente como fator resultante do poder “tirânico” e “imperioso” das finanças globais, senão como um processo no qual os Estados possuem importantes tarefas de condução das reformas estruturais, de promoção de um ambiente propício aos ganhos financeiros e de criação de novos mecanismos de acumulação interna (DUMÉNIL & LEVY, 2005; ALVES, 2009, KARWOWSKI & CENTURIÓN, 2017).

A incorporação dos países periféricos é um eixo essencial para a reprodução do processo de internacionalização financeira do capital. As economias latino-americanas, no rol das demais economias periféricas, inserem-se de modo subordinado no ciclo de acumulação das finanças globais. Em que pese os diferentes “graus de subordinações”, a literatura dedicada ao assunto aponta que a expansão do movimento especulativo financeiro – associado ao problema de endividamento que marca a história da América Latina – levou estas economias a procederem suas reformas de acordo com a agenda dos mercados globais, num processo que contou com efetivo impulso estatal. No plano teórico, essa relação de subordinação requereu um esforço de pesquisa que buscasse se desprender dos esquemas analíticos norte-eurocêntricos, quer seja na compreensão sobre o Estado, quer seja sobre o padrão de acumulação financeira.

O presente trabalho pretende adentrar na relação entre os Estados nacionais periféricos e as finanças contemporâneas mundiais, tendo como objeto de análise o processo de acumulação financeira das economias latino-americanas nos últimos trinta anos. De maneira mais específica, procura-se aqui, à luz dos aspectos locais e regionais, aprofundar na relação historicamente construída entre os Estados da América Latina e os mercados financeiros

internacionais, examinando o espaço destinado aos primeiros na consolidação do movimento estruturante dos segundos nas economias do subcontinente.

É dividido em quatro seções, para além desta introdução. A primeira seção discute teoricamente a natureza do Estado e seu papel na acumulação de capital nos países da América Latina. A segunda seção aborda o padrão de acumulação financeira do capitalismo mundial a partir da dimensão dicotômica existente entre as economias centrais e as economias que se inserem de modo subordinado. A terceira se encarrega de descrever a participação efetiva do Estado na financeirização dos países da América Latina. A quarta seção é conclusiva.

### **Estado e acumulação de capital: das determinações gerais para as especificidades locais e regionais**

A compreensão sobre a natureza do Estado compete a uma vasta, prolongada e plural controvérsia das ciências sociais e de áreas do conhecimento afins. No que concerne à formação e desenvolvimento do Estado na economia capitalista, suas origens e atribuições, as interpretações estão imersas nos diversos tipos de interação deste com as classes sociais, com os padrões de acumulação de capital vigentes e com a questão territorial. A análise histórico-específica torna-se, assim, ferramenta imprescindível da investigação, pois sem ela corre-se o risco de se incorrer em algum tipo de anacronismo e de reprodução universalizada e acrítica.

Desse modo, estabelecer um referencial que reúna os aportes comprometidos em desvendar o papel do Estado na acumulação de capital em economias periféricas como as latino-americanas requer previamente que se retome uma discussão mais perfilada sobre a interação entre esses dois objetos, à luz tanto das abordagens que apreenderam suas determinações mais gerais, como também daquelas que buscaram se livrar da visão analítica norte-eurocêntrica. A considerar que existem diversas maneiras de se “descolonizar o saber”<sup>2</sup> optou-se aqui por iniciar pela crítica marxista ao Estado burguês e, a partir dela, debruçar-se sobre as formas de pensamento latino-americanos de um modo geral. Não interessa, neste particular, traçar uma linha evolutiva retilínea ou enquadrar conexões teóricas entre os diversos aportes, e nem tampouco fornecer um debate mais amplo, mas sim capturar alguns conceitos e elementos que podem ser pertinentes para a compreensão da natureza dos Estados nacionais no processo de acumulação financeira no continente latino-americano.

---

<sup>2</sup>Ver Lander (2000).

Na verdade, a escolha de ter como eixo central a tradição marxista decorre menos da (forte) influência que ela exerce em boa parte dos estudos latino-americanos, mas principalmente da consideração de que a contribuição de Karl Marx é pioneira, no que se refere ao método e à concepção, em romper com a ideologia burguesa europeia do século XIX<sup>3</sup>. Desde Marx<sup>4</sup> e Engels, passando por Vladimir I. Lenin, Rosa-Luxemburgo, Antonio Gramsci e Nico Poulantzas, até os marxistas atuais, encontra-se presente a ideia de que o Estado capitalista é uma expressão da sociedade civil e das relações econômicas, e, neste sentido, um instrumento de dominação burguesa. O Estado nasce justamente do conflito de classes, ou melhor, da necessidade que o modo de produção capitalista contém em si de colocar alguma ordem asseguradora no antagonismo inerente e manter dominada e explorada a classe trabalhadora, garantindo a sua reprodução como tal (GRUPPI & CANALI, 1980).

Os teóricos percursores do imperialismo do sistema mundial, em suas obras que têm como palco o capitalismo europeu do século XIX, se concentram na acumulação de capital dos Estados imperiais e na busca dos monopólios capitalistas e do capital financeiro<sup>5</sup> por oportunidades de investimentos para além dos limites do mercado interno. As tentativas de extrair conclusões para os problemas do mundo a partir do pensamento marxista deram origem a dois dos principais cânones dos estudos que visam analisar cada estrutura econômica “caso a caso”: (i) a análise do desenvolvimento desigual entre países avançados e países atrasados, do qual denotará a dicotomia analítica “centro-periferia”; (ii) a noção de subordinação – que Lênin (1937) afirmava ser a condição dos países da Europa Oriental, dentre eles a Rússia Czarista – da qual denotará a noção conceitual de dependência.

A relação centro-periferia irá influenciar grande parte dos estudos sobre Estado e acumulação ao redor do mundo, até mesmo de outras matrizes teóricas. Na América Latina, Prebisch (1949) foi o seminal em evidenciar a questão de forma sistemática, inaugurando assim a escola estruturalista de pensamento latino-americana, difundida nos estudos da CEPAL

---

<sup>3</sup>A crítica materialista à concepção burguesa de Estado oferece tanto uma crítica à ideologia liberal inaugurada em John Locke e centrada, grosso modo, no conceito de Estado como sendo o resultado de um contrato firmado entre os membros da sociedade civil para garantir os direitos de propriedade; quanto, também, ao método/concepção de Hegel, cujo o qual restabelece a distinção entre Estado e sociedade civil, de modo que o Estado funda a sociedade e se sobrepõe à mesma (MARX, 1963; GRUPPI & CANALI, 1980).

<sup>4</sup>Marx, como se sabe, não apresenta uma teoria específica de Estado ao longo de sua obra, pelo menos não de forma acabada. Para apreender a concepção do autor é preciso buscá-la em diversas passagens fragmentadas d’O Capital e de outros trabalhos do autor, bem como nos trabalhos posteriores de seus seguidores.

<sup>5</sup>O “capital financeiro” para Lênin (1937) representa as proporções crescentes de capital bancário que são investidos na indústria e se convertem em capital industrial, resultando nos monopólios capitalistas.

(Comissão Econômica para América Latina). De acordo com tal escola, a despeito dos diferentes tipos de abordagens, o “atraso” em relação ao centro capitalista se devia à posição subordinada na divisão internacional do trabalho, mas poderia ser recuperado se os Estados lançassem mão do uso efetivo de políticas que visassem eliminar os gargalos estruturais da economia. Nota-se, portanto, em consonância com Dos Santos (1998), uma visão evolucionista na qual o subdesenvolvimento seria uma condição primeira para o desenvolvimento, e que caso os Estados – tomados como entidades autônomas – seguissem a cartilha anunciada, poder-se-ia alcançar a “terra prometida” do mundo industrializado.

Deve-se mencionar, contudo, que os trabalhos posteriores de Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares e, até mesmo, do próprio Raul Prebisch, já haviam reconhecido as limitações de um projeto de desenvolvimento nacional autônomo dirigido pelo Estado, denotando o que ficou posteriormente conhecido como a “autocrítica da CEPAL”. Mas foram os teóricos da dependência nas décadas de 1960 e 1970 quem ofereceram uma formulação crítica e alternativa à essa ideologia “nacional-desenvolvimentista” (DOS SANTOS, 1998). Especialmente o debate marxista da dependência, sistematizado a partir das contribuições de Andre Gunder Frank, Ruy Mauro Marini, Theotônio dos Santos e Vania Bambirra, que, neste particular, puseram as relações imperialistas como elementos deveras centrais para explicar a condição de subdesenvolvimento das economias periféricas.

De acordo com a “dialética da dependência”, a condição dependente determina uma relação de dominação entre países, dada a divisão internacional do trabalho; e dentro desses países, por meio da cooptação das burguesias locais e da consequente influência nas relações entre Estados e classes sociais no interior das economias periférico-dependentes. O seu método histórico dialético implica que as relações de produção são recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência. De modo que a “(...) consequência da dependência não pode ser, portanto, nada mais que a ampliação da dependência e sua superação supõe necessariamente a supressão das relações de produção nela envolvidas” (MARINI, 1974, p. 4). Surge então a concepção teórica do “Estado dependente latino-americano”, que se estende a outras linhas do campo marxista (vide a “sociologia crítica” de Florestan Fernandes), segundo a qual, apesar de estar sujeito às determinações gerais do Estado, suas características distinguem qualitativamente, em diversos aspectos, dos países centrais.

Uma importante expressão do Estado periférico assenta-se no problema da dívida, na medida em que o sistema de endividamento é um formidável mecanismo de perda de soberania e de transferência de riqueza produzida pelos povos da periferia para os países mais



industrializados (TOUSSAINT, 2002). Por isso a análise do ciclo histórico da dívida – interna e externa – é imprescindível para uma “análise periférica” sobre Estado e acumulação de capital. Diversos trabalhos histórico-econômicos defendem que toda e qualquer dívida sempre se originou das relações de poder, e que a dívida externa, para além, está umbilicalmente associada à constituição dos Estados nacionais periféricos e ao desenvolvimento dos seus respectivos padrões de acumulação de capital<sup>6</sup>.

Em uma tentativa de compreender o problema da dívida externa que assolou a maioria das economias latino-americanas na década de 1980, Marichal (1988) remonta às guerras de independência em torno de 1820 – e, portanto, à constituição dos Estados nacionais latino-americanos –, para descrever o primeiro ciclo de empréstimos para a região. Citando Lênin e Luxemburgo, o autor discorre sobre o “caminho” pelo qual os lucros das nações imperiais buscam novos investimentos estrangeiros e se encontram com a necessidade de financiamento de novos projetos dos países periféricos, como importações ou, nesse caso, os gastos de guerra. Contudo, tão logo os empréstimos tornam-se dívida, a entrada líquida de recursos reverte-se em pagamentos de juros e amortizações, denotando um processo repatriacionista destes capitais. O autor argumenta ainda que as causas das crises da dívida não estão situadas, historicamente, nos países devedores, mas sim a partir de turbulências nos mercados monetários do centro. Em outros termos, as crises de endividamento não são consequências (e não a causa) das crises econômicas internacionais (MARICHAL, 1988). Esta concepção teórica respaldada por considerações factuais sobre o surgimento da dívida dos Estados latino-americanos traz, subjacente, uma interpretação alternativa aos motivos que reforçam a posição subordinada dos países da região, explicados tradicionalmente pela insolvência dos países devedores.

Porém, conquanto a sociedade civil esteja num primeiro momento excluída das negociações – geralmente realizada entre bancos/fundos internacionais e políticos nacionais –, ela pode se mobilizar quando achar os custos da dívida muito onerosos. Nesses e em outros casos de insurgências contra as políticas de austeridade não necessariamente relacionados ao ônus da dívida, o Estado, enquanto aparelho garantidor da ordem e dos interesses da classe burguesa, deverá intervir de alguma maneira para conter as insatisfações populares.

A possibilidade de insurgência da população ocupa um lugar de centralidade na obra do sociólogo brasileiro Florestan Fernandes, em uma linha interpretativa que conecta as classes sociais e os Estados nacionais latino-americanos ao “capitalismo dependente”. Em seus livros

---

<sup>6</sup> Ver, por exemplo, Marichal (1988) e Graeber (2011).

*Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*, de 1973 e *A revolução burguesa no Brasil*, de 1975, o autor também remonta à independência como o marco da formação das sociedades nacionais da América Latina, mas sua análise não se limita à questão puramente econômica centrada na relação externa. De acordo com Fernandes (1975, p. 33): “o estatuto colonial foi condenado e superado como estado jurídico-político. O mesmo não sucedeu com o seu substrato material, social e moral, que iria perpetuar-se e servir de suporte à construção de uma sociedade nacional”. Para ele, a constituição dos Estados Nacionais formalmente independentes se firma enquanto instrumento assegurador da dominação dos “estamentos senhoriais por parte das elites nacionais”, isto é, da vontade política que tais elites detinham em manter intacta a estrutura colonial. Dessa perspectiva emerge a formulação da natureza heteronômica dos Estados dependentes: na dimensão externa, manifesta na dependência econômica, social, política, ideológica e moral em relação ao centro capitalista; e na dimensão interna, a partir da dinâmica das classes sociais entre si e com a estrutura de poder, de modo que em muitos momentos dão suporte à dependência, mas que, em alguns outros, arriscam-se mobilizar contra elas. Tal condição se altera ao longo da história, no entanto mantendo-se permanente a heteronomia, seja no antigo sistema colonial, seja na fase do imperialismo ou, quer ainda seja no capitalismo monopolista (FERNANDES, 1973; 1975).

O mesmo Estado, outrora, dado o seu papel garantidor da reprodução capitalista e do sistema de classes sociais, pode promover melhoras substanciais nas condições de vida da classe trabalhadora. Ditas relações de reprodução podem levar o aparato estatal a cumprir um papel de “custódia” das classes dominadas, inclusive, a depender da conjuntura, atuando contra as demandas da classe dominante (O’DONNELL, 1982). Quando essa melhoria chega em determinado ponto, há a possibilidade de se instalar um “Estado burocrático-autoritário”, descrito por O’Donnell, um tipo historicamente específico do Estado capitalista que se constituiu em alguns países latino-americanos na década de 1970, a partir de uma resposta das classes dominantes em frear os impulsos das classes dominadas. O Estado de Contra-insurgência de Marini (2015) pretende descrever o mesmo processo contrarrevolucionário burguês que se desemboca em experiências autoritárias, no entanto parece ser um conceito mais apropriado, uma vez que não se restringe a um período específico da história. Pelo contrário, é um movimento inerente ao capitalismo imperialista global – ainda que as formas particulares de cada contrarrevolução não devam ser ignoradas.

De toda forma, a decadência de tais experiências autoritárias na América Latina nos anos 1980 foi seguida por uma crescente exacerbação da internacionalização financeira do

capital que se estabelece perante o capitalismo contemporâneo neoliberal, e que continua a modificar as relações econômicas e sociais globais. Essas transformações estão relacionadas à emergência de um novo padrão de acumulação, centrado na valorização financeira, e cujas implicações recaem sobre as formas de interação entre os países centrais e os países periféricos e, internamente, sobre as relações de classe, de produção e sobre o território. Inúmeros aportes recentes procuram se debruçar sobre as novas configurações econômicas, sócio-políticas e geoespaciais do capitalismo global e sobre os novos e particulares mecanismos de apropriação do excedente gerado nas economias periféricas.

### **Finanças contemporâneas globais e a inserção subordinada dos Estados periféricos**

Desde o último quarto do século XX prevalece na economia mundial um padrão de acumulação de capital baseado no predomínio dos ganhos procedentes das finanças especulativas. O referido padrão de acumulação refere-se à uma “configuração específica do capitalismo contemporâneo” (CHESNAIS, 2005), que se define pelo crescente “aumento de importância” (EPSTEIN, 2001<sup>7</sup>) das finanças na produção e nas formas de apropriação de riqueza<sup>8</sup>. E expressa-se tanto quantitativamente, com a expansão exponencial do montante das operações financeiras e da riqueza fictícia proveniente destas; como também, e principalmente, qualitativamente, alterando rotundamente as relações sociais e a vida cotidiana de acordo com os imperativos da valorização financeira, em uma lógica que congloba capitalistas, trabalhadores, bancos e instituições financeiras, setores do governo, o espaço urbano e o meio ambiente (CHESNAIS, 1997; 2010; KRIPPNER, 2003; PAULANI, 2012).

Na segunda metade da década de 1980, a partir dos estudos marxistas publicados na *Monthly Review*<sup>9</sup>, o então florescente padrão de acumulação financeira passou a se constituir como um objeto e uma problemática de pesquisa acadêmica. A temática da “financeirização”<sup>10</sup> surge e se sistematiza justamente com a finalidade de examinar essa centralidade ocupada pelas

---

<sup>7</sup> A síntese teórico-conceitual de Epstein (2001, p.3) é a de maior alcance na literatura, segundo a qual a financeirização corresponde a: “(...) um aumento da importância dos interesses financeiros, dos mercados financeiros, dos atores financeiros e instituições financeiras nas operações das economias nacionais e internacionais”.

<sup>8</sup> A exacerbação dos ganhos financeiros não se circunscreve à expansão do mercado de derivativos e de ações, ao passo que os mercados cambiais, de *commodities* e de trabalho, dentre outros, também se tornam espaços importantes de operações especulativas financeiras.

<sup>9</sup> Embora não exista consenso absoluto acerca do marco histórico da teoria, a maior parte dos trabalhos reconhecem o pioneirismo dos estudos publicados na *Monthly Review* na segunda metade da década de 1980 sobretudo os trabalhos de Paul Sweezy e Harry Magdoff.

<sup>10</sup> A terminologia é extensa e varia de acordo com a abordagem teórica, com a época e com o local em que se deu o debate. Outros nomes encontrados são: “capitalismo patrimonialista”, “regime de acumulação financeira”, “modelo de crescimento baseado nas finanças (*finance led-growth*)”, ou ainda “mundialização financeira”.

finanças na atual configuração da economia capitalista, pontuando suas causas históricas, suas características distintivas e suas consequências fenomenológicas. Desde então, a literatura pertinente tem sido amplamente difundida, dispondo atualmente de um *corpus* teórico e de evidências empíricas demasiadamente extenso, que se compõe por distintas correntes de pensamento. A se destacarem, a já mencionada tradição da economia política (CHESNAIS, 2005; 2016; DUMENIL & LEVY, 2005; LAPAVITSAS, 2011), os estudos pós-keynesianos (HEIN & VAN TREECK, 2010; TYMOIGNE & WRAY, 2013; PALLEY, 2013) e a denominada Escola da Regulação Francesa (AGLIETTA, 1999; BOYER, 2000). Além disso, o estudo da financeirização é rondado por uma forte transdisciplinariedade, alastrando-se cada vez mais a outras áreas do conhecimento como sociologia, antropologia, história, geografia, relações internacionais, ciência política e estudos urbanos (VAN DER ZWAN, 2013).

É relativamente consensual que a “explosão das finanças” no capitalismo contemporâneo estaria vinculada às transformações ocorridas na economia mundial a partir dos anos 1960 e 1970, transformações estas que tiveram início após a decadência da arquitetura monetária e financeira instituída em *Bretton Woods* e se consolidam com o avanço da ordem neoliberal no transcorrer das décadas seguintes<sup>11</sup>. Na leitura certa de Chesnais (1997, p. 35): “(...) foi necessário que os Estados mais poderosos decidissem liberar o movimento dos capitais e desregular e desbloquear seus sistemas financeiros”. Esta “necessidade histórica”, originada pelo caráter expansivo das empresas transnacionais e dos mercados financeiros globais – e liderada pelos Estados capitalistas “mais poderosos” –, corresponderia à gênese morfológica desta nova configuração da gestão de riqueza no capitalismo globalizado.

As consequências fenomenológicas deste padrão de acumulação dominado pelas finanças estão centradas basicamente nas suas implicações econômicas e sociais. Elas podem ser resumidas a partir de três tendências. Primeiramente, a maior parte dos autores afirma que a financeirização estaria associada à uma tendência de baixo crescimento econômico, resultante sobretudo do enalço das empresas não-financeiras por ganhos de renda derivado de uma maior inserção na circulação financeira. Em segundo lugar, verifica-se um aumento da recorrência de crises do tipo financeira, devido ao caráter inerentemente especulativo da lógica rentista, que

---

<sup>11</sup> A criação dos euromercados é usualmente considerada o embrião temporal desse processo. Contudo, as análises mais consagradas se centram de fato na sucessão de acontecimentos posteriores, como o abandono da arquitetura monetário-financeira desenhada em *Bretton Woods*, a crise econômica internacional dos anos 1970 (considerando aqui os efeitos deletérios dos dois choques do petróleo em 1973 e 1979), a elevação da taxa de juros norte-americana em 1979, a difusão das políticas neoliberais de Reagan-Thatcher, a crise da dívida nos países do terceiro mundo e a conseqüente incorporação destes países na lógica proposta pelo Consenso de Washington.

acaba por tornar maior a imprevisibilidade dos mercados, bem como mais frágil a sua estrutura. E, terceiro, pelo ângulo da distribuição de renda, a economia política da dominância financeira demonstra teórica e empiricamente como e quanto esse novo padrão de acumulação promove uma redistribuição funcional em prol dos rendimentos rentistas e em detrimento dos rendimentos do trabalho, o que geralmente acarreta na elevação dos principais índices de desigualdade e concentração de renda e riqueza e na piora das condições de vida dos percentis mais pobres da população (TOUSSAINT, 2002; CHESNAIS, 2016; DEDECCA, 2010).

Uma discussão relativamente recente passou a se dar em torno do fato de que o descrito empenho de pesquisa seria predominantemente dedicado aos países centrais, notadamente Estados Unidos e Europa Ocidental. Contudo, levando em conta que parcela significativa das economias periféricas – tal qual as economias latino-americanas, as do leste europeu, do leste asiático, Índia, Turquia, África do Sul, dentre outras –, encontravam-se flagrantemente financeirizadas, autores como Lapavitsas (2009), Marois (2011), Bonizzi (2013) e Powell (2013) perceberam que as raras análises sobre elas, quando feitas, se baseavam numa simples reprodução do arcabouço teórico e metodológico usual. É plenamente concebível que tais trabalhos tenham inaugurado uma linha de investigação intra-temática, na qual os estudos sobre financeirização devem partir das condições específicas do capitalismo na periferia, sejam elas históricas, espaciais, sócio-políticas, institucionais etc.. Dessa maneira, afora os aspectos homólogos em relação ao centro, a literatura que trata da financeirização na periferia busca captar tanto conformações *sui generis* de cada estrutura periférica, quanto também aspectos compartilhados entre elas e entre determinados grupos regionais.

O aspecto mais determinante que diferencia as experiências periféricas diz respeito à forma como elas se inserem no movimento de acumulação global. Para a maior parte dos pesquisadores, a integração financeira global desses países dá-se de modo subordinado (“financeirização subordinada”<sup>12</sup>) desde a sua origem, a despeito dos diferentes níveis de subordinação e das várias formas de abordagem. Por exemplo, Andrade e Prates (2013) partindo de especificidades estruturais associadas à assimetria monetária, retomam o conceito cepalino-estruturalista de “condição periférica” para definir este novo momento. Kaltenbrunner & Paineira (2018) também descrevem a financeirização dos países periféricos à luz da hierarquia

---

<sup>12</sup> O economista Jeff Powell, em sua tese de doutorado, apresenta o conceito de “financeirização subordinada”, a partir de quatro pontos que se inter-relacionam: “(...) *the subjugation of domestic monetary policies to the imperatives of international capital; the turn of domestic corporations to global markets requiring engagement in derivatives, the assumption of market risk and the surrender of profits to foreign investors; and debt financed consumption by an elite who seek to hold their wealth in world money*” (POWELL, 2013, p.3).

monetária internacional, mas oferecem uma perspectiva mais fatalista da relação entre essa e a integração financeira subordinada, mesclando conceitos da economia heterodoxa com a Economia Política Internacional. Bonizzi (2013), por seu turno, compreende que a financeirização subordinada dos países periféricos seria apenas mais uma faceta de sua posição subordinada no sistema mundial. E, à luz da teoria marxista da dependência, Amaral (2012) descreve como os países da América Latina estariam vivendo uma “nova fase da dependência”, agora pela via financeira. No plano empírico, Powell (2013) e Bruno & Caffe (2015), analisando, respectivamente, as experiências mexicana e brasileira e, Marois (2011), num estudo comparativo entre Turquia e México, também encontram evidências que corroboram o caráter subordinado, periférico e dependente da financeirização nesses países.

De modo a contrariar um par de análises que sustentam que determinadas economias periféricas alcançariam um certo estágio que permiti-las-iam “romper” com as armadilhas do centro-periferia<sup>13</sup>, Paulani (2008; 2012), em estudos sobre a economia brasileira, desenvolve o conceito de “plataforma internacional de valorização financeira” para descrever uma “potência emergente financeira”, quer dizer, uma economia que participa ativamente do processo de acumulação financeira global, mas, no entanto, integra-se ao mesmo de modo subordinado e dependente. Neste modelo de inserção no padrão de acumulação mundial verifica-se o surgimento de um amplo espaço de valorização financeira, em grande medida sustentado pelo aparato estatal, a partir da coexistência entre taxas de juros reais bastante elevadas e uma tendência de sobreapreciação da moeda doméstica, o que garante baixo risco e alta rentabilidade aos “credores”, além de reduzir os custos de remessas de renda para o exterior.

Como resultado tem-se que, ao contrário da tendência acompanhada nas principais economias avançadas – um padrão de valorização financeira baseado no crescente endividamento privado, no capital acionário e na formação de bolhas nos preços dos ativos –, as economias periféricas têm se caracterizado, em sua maioria, por uma “financeirização baseado na renda dos juros” e fortemente associado ao endividamento público (BECKER, *et al.*, 2010; BRUNO & CAFFE, 2014).

A leitura desatenta da posição de subordinação dos países da periferia pode todavia passar a enganosa impressão de que esses Estados nacionais foram tão somente irrompidos pelo movimento imperioso e estruturante do padrão de acumulação financeira mundial, a despeito de se ter em vista as formas diferenciadas de manifestação do fenômeno em cada estrutura

---

<sup>13</sup> Ver Tyson & McKinley (2014).



periférica. Em realidade, os Estados domésticos, enquanto representação das frações de interesses das classes dominantes, desempenharam, mesmo que – ou, talvez, justamente por conta de que – circunstanciados de uma maneira ou de outra pela condição subordinada, um papel dianteiro na efetivação das políticas neoliberais e pró-financeiras. Autores como Chesnais (2005), Marois (2011), Bonizzi (2017), dentre outros, sem perderem de vista a subalternidade dos Estados periféricos em relação aos mercados financeiros globais, argumentam que a financeirização na periferia não deve ser avaliada meramente como resultado inerente do “poder tirânico das finanças”, sublinhando a forma de atuação específica do aparelho estatal na construção e na promoção de uma atmosfera propícia aos ganhos financeiros e na constituição de novos mecanismos de valorização financeira.

De um modo geral, e em que pese a redução dos níveis de regulação estatal levados a cabo pela estratégia neoliberal e a penetração das finanças globais resultante dessa, as tarefas dos Estados se consubstanciam na imposição da agenda e na difusão da ideologia das formas financeiras de riqueza, além da criação de novas práticas financeirizadas. Isto quer dizer que, se no padrão tradicional de acumulação, o aparelho do Estado deveria servir aos interesses da acumulação de capital, na fase da dominância financeira os Estados passaram também a salvaguardar, coniventemente ou ativamente, os interesses da acumulação financeira. O objetivo da próxima seção é analisar compreensivamente como foi que esse processo se desenrolou no continente latino-americano.

### **O espaço reservado ao Estado no processo de financeirização da América Latina**

O “estágio atual da arte” da discussão relativa à financeirização na América Latina é de certo modo recente e incipiente, com esforços de pesquisa bastante fragmentados dentre os variados centros de estudos ao redor do mundo e as múltiplas áreas do conhecimento. Os primeiros estudos sobre a financeirização na região se pautavam na simples reprodução “importada” do método e do arcabouço teórico das análises sobre os países pertencentes ao centro capitalista (PHILLIPS, 1994; SALAMA, 1998<sup>14</sup>). Somente a partir de meados dos anos 2000, quando os estudos sobre a financeirização na periferia tornaram-se mais sistematizados, que a literatura “latino-americanista” passou a adotar um método próprio, à luz das

---

<sup>14</sup> O trabalho de Salama (1998) faz uma análise bastante aprofundada da financeirização na América Latina, sobretudo considerando a época em que foi publicado. Ainda que seu enfoque se diferencie das análises puramente economicistas predominante sinicialmente, o seu método de análise parece ser o mesmo utilizado pela literatura usual. Apenas posteriormente, quando Pierra Salama aprofunda na sua análise é que ele passa a incorporar o modelo de análise baseado nas especificidades históricas e estruturais de maneira mais contundente.



especificidades locais, assinalando histórico-estruturalmente como esse processo surge, se consolida e se manifesta<sup>15</sup>.

Em uma tentativa de diferenciar os “estudos publicados em inglês”<sup>16</sup> sobre a financeirização na América Latina dos “estudos latino-americanistas”, Leiva e Malinowitz (2007) afirmam que a participação estatal<sup>17</sup> na sedimentação do processo de financeirização é uma agenda distinta destes últimos. No entanto, vale ressaltar, tal afirmação é verdadeira apenas em parte, uma vez que os estudos latino-americanos também não foram satisfatoriamente capazes de priorizar uma perspectiva de Estado imerso na dialética complexa das relações Estado-mercado na atualidade. As análises, majoritariamente retidas nas implicações das políticas estatais, até chegam a evidenciar a forma de atuação dos governos e dos *policy makers*, mas pouco avançam sobre a natureza dos Estados nessa nova configuração global<sup>18</sup>, e isso as impede de adensar sobre a efetiva participação destes na constituição de espaços de valorização financeira. Especialmente quando se supõe esse papel aparentemente paradoxal do Estado, isto é, ora em posição subjugada ao padrão de acumulação financeira global, ora como um ator ativo na promoção das políticas pró-financeiras internamente.

O cientista social Giovanni Alves, num ensaio sem delongas intitulado *A natureza contraditória do Estado capitalista na era da financeirização*, reconheceu os impactos diferenciados sobre os Estados dependentes, mas sua intenção era propor uma teoria que pudesse ser geral. Nas palavras do próprio autor: “(...) surge [na era da financeirização] um Estado cada vez mais subsumido às injunções da valorização financeira, mas com importantes tarefas de reconstituição de novos espaços de valorização”. “Um estado” – continua ele – ao mesmo tempo “frágil e forte”, “impotente e poderoso”, que “serve à financeirização e organiza

---

<sup>15</sup> Dentre esses se destacam os trabalhos seminais de Giraldo (2005), Salama (2006) e Leiva & Malinowitz (2007), Roza (2009), Bruno *et.al.* (2009), Paulani (2009; 2012), Amaral (2012), Cibils & Allami (2013), Soto (2013), Powell (2013), Andrade & Prates (2013) Bruno & Caffé (2014; 2015) González (2017); Kaltenbrunner & Paineira (2018), além de alguns poucos outros.

<sup>16</sup> Para mais informações, ver Leiva & Malinowitz.

<sup>17</sup> De acordo com Leiva e Malinowitz (2007) a América Latina também inclui o Estado como “sítio” de financeirização, uma vez que as atividades financeiras dos governos, particularmente nos mercados de crédito em relação à emissão de títulos do tesouro, refletem uma lógica financeira relacionada com a lógica do capital privado, incluindo um declínio nas atividades produtivas ou indiretamente produtivas (investimento público).

<sup>18</sup> Karwowski & Centurion-Vicencio (2018) chamam atenção para o fato de a “financeirização do Estado e suas instituições” ser amplamente assumida nos estudos teóricos, mas raramente discutida com a devida profundidade. Eles também afirma ser “perto do impossível” imaginar a consolidação do regime de acumulação financeira sem que tivesse havido uma mudança na política e no comportamento das instituições.

a produção mundial” (ALVES, 1999, p. 149-150, colchete nosso). É esta visão sobre a natureza do Estado na lógica da financeirização que guiará a empreitada de análise daqui em diante.

As economias latino-americanas ingressaram no padrão de acumulação financeira somente no final da década de 1980 e início da década de 1990, no rol das demais economias periféricas e com uma década de atraso em relação aos principais países centrais. A gênese da financeirização na América Latina remonta ao processo de liberalização econômica, em marcha conduzida pelos governos nacionais nas bases propostas pelo receituário liberalizante do Consenso de Washington. Conforme aponta Salama (2006), em razão da crise da dívida da década de 1980, os processos de liberalização e, conseqüentemente, de ascensão das finanças que se deram sobre dito contexto são completamente diferentes em relação aos demais países centrais e periféricos. Os processos de ajustamento foram totalmente capturados pela globalização em curso, com esses países executando as reformas estruturais de acordo com as normas dos mercados financeiros liberalizados e dos órgãos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial.

Segundo Beluzzo & Almeida (2002, p.366), a regra básica de “(...) processos de estabilização de preços com abertura financeira é a criação de uma oferta de ativos atraentes<sup>19</sup> que possam ser encampados pelo movimento geral da globalização”. Como a maioria dos planos de estabilização se valeram de um câmbio apreciado para promover uma pressão baixista nos preços dos produtos comercializáveis, a atração de capital estrangeiro tinha por objetivo compensar os déficits em transações correntes. Por sua vez, as elevadas taxas de juros cumpriram uma dupla função, qual seja, a de contribuir para o controle do nível de preços e de garantir a atratividade dos capitais especulativos estrangeiros.

Assim, os processos peculiares de estabilização via abertura dos mercados conduzidos pelos Estados domésticos foram determinantes na redefinição do tipo de inserção das economias latino-americanas no novo padrão de acumulação global. Em particular, as políticas de privatizações e a desregulação do setor financeiro impulsionaram uma maior integração financeira global, com crescente participação de bancos estrangeiros, alterando profundamente a estrutura e as funções tradicionais dos sistemas bancários domésticos. O processo de privatização/estrangeirização dos bancos nos países da América Latina modificou o padrão de

---

<sup>19</sup> A despeito da infinidade de novas práticas financeiras que surgiram, Malinowitz (2009) afirma que a forma preferida dos investidores institucionais internacionais e dos bancos domésticos são os títulos públicos de curtíssimo prazo e elevada liquidez, remunerados com altas taxas de juros e indexados à inflação e à taxa de câmbio. Belluzzo & Almeida (2002) ainda chamam atenção, no caso da economia brasileira, para as ações de empresas privatizadas e os bônus e papéis de empresas e bancos de boa reputação.

financiamento do sistema econômico dado que boa parte das filiais nacionais passaram a adotar as mesmas práticas financeiras de suas matrizes estrangeiras as quais remetiam os lucros (SOTO, 2013). Os trabalhos de Cibils & Allami (2013), Powell (2013) e Bruno & Caffé (2015) demonstram teórica e empiricamente, para o caso argentino, mexicano e brasileiro respectivamente, como e quanto os bancos comerciais tornaram-se, nas três últimas décadas, crescentemente mais preocupados em atividades especulativas de curto prazo (e, portanto, reféns da valorização de ativos financeiros em um nível global) do que com as opções de financiamento da atividade produtiva.

Ao mesmo tempo, conforme ressaltam alguns autores, os bancos comerciais públicos e privados desses países buscaram incrementar os seus lucros financeiros, apanhando como fundamento as operações de empréstimos e o oferecimento de ativos e serviços financeiros às famílias (POWELL, 2013, para o México; LAVINAS, 2015, para o Brasil). Em particular, sobre os empréstimos às famílias, o movimento ganhou força naqueles países, sobretudo da América do Sul, que buscaram, nos anos 2000, promover estratégias de modelos de crescimento puxados pelo consumo, financiando este último através de políticas de acesso ao sistema financeiro, incluindo algumas políticas de cunho inclusivas e sociais (LAVINAS, 2013; 2015).

O resultado desse processo - sem relativizar os avanços sociais - é que muitas famílias passam a ser incorporadas ao processo de financeirização sob a tutela do Estado, reforçando o processo que alguns estudos marxistas designaram de “financeirização dos rendimentos do trabalho”<sup>20</sup>. Isto é, simplesmente uma “expropriação financeira dos salários” oriundo do pagamento referente à prestação de serviços financeiros, tal como juros, taxas e comissões, bem como de uma destinação da renda aos serviços públicos e/ou benefícios de seguridade social (como as reformas nas regras da previdência implementadas em países como Chile, Colômbia, Peru e México, por exemplo), agora mercantilizados e financeirizados na forma de seguros privados e fundos de pensão (LAPAVITSAS, 2011; AMARAL, 2013).

Como consequência deste conjunto de fatores, pode-se afirmar a existência de um consenso em torno da contribuição de o amplo processo de liberalização ter tornado a instabilidade financeira sistêmica, sendo a causa (e não a solução, conforme apregoava os seus apologistas) da vulnerabilidade a crises do tipo financeira. Ilustram o argumento as crises financeiras enfrentadas por esses países nas décadas de 1990 e 2000<sup>21</sup> e o contágio da crise

---

<sup>20</sup> Ver Lapavitsas (2011).

<sup>21</sup> A passagem refere-se às crises ocorridas no México em 1994-95, no Brasil, 1999 e 2002 e Argentina 2001-02.

internacional de 2008. A crise financeira internacional de 2008, em particular, é considerada por muitos autores como um novo marco da financeirização latino-americana (SOLORZA, 2013; GAGO & MEZZADRA, 2015). Isso porque crises desta natureza, ao invés de significarem ruptura nesse modelo têm sistematicamente contribuído para o seu aprofundamento (CIBILS & ALLAMI, 2013, para a Argentina), principalmente quando as propostas para superá-las passam por novas rodadas de medidas liberalizantes (ROZO, 2009).

No afã de se protegerem contra a vulnerabilidade financeira e, conseqüentemente, contra os fortes desequilíbrios na balança de pagamentos, as autoridades monetárias das principais economias latino-americanas passaram crescentemente a acumular reservas em moeda forte. Tal prática se deu por intermédio da política de atração de capitais voláteis e da exportação de produtos industriais ou de baixo valor agregado, especialmente após o *boom* das *commodities* e do ciclo de elevada liquidez mundial em 2004-2005, ambos puxados pela forte demanda da economia chinesa<sup>22</sup> (PAINCEIRA, 2009). Os Bancos Centrais, que na maior parte destes países são os depositários das moedas estrangeiras, aplicam recorrentemente esses recursos em mercados financeiros consolidados, tornando-se, deste modo, financiadores dos processos de acumulação financeira dos países centrais (BONIZZI, 2013; SOTO, 2013).

Aliás, os Bancos Centrais passaram a ter um importante papel de “regente” da dinâmica dos ciclos financeiros na América Latina. Quando ocorre uma forte entrada de capitais externos, os Bancos Centrais são impelidos a adotar políticas de esterilização, o que faz aumentar a dívida mobiliária interna às custas do aumento das reservas cambiais. Na fase de saída líquida, quando as reservas se reduzem, mas os juros sobem, o que também engorda o estoque da dívida nominal, os Bancos Centrais são novamente requeridos, desta vez para evitar uma volatilidade descontrolada e indesejável da taxa de câmbio (CHESNAIS, 1997).

De outro lado, verifica-se, em muitas dessas economias, a adoção por parte dos *policy makers* de um aparato macrofinanceiro focado na estabilidade de preços, no equilíbrio da balança de pagamentos e na atração de investimento estrangeiro, direto ou de curto prazo. Neste aparato consta uma política fiscal voltada para a geração de superávits primários; uma política

---

<sup>22</sup>A partir dos anos 2000, dado o forte aumento dos preços das *commodities* agrícolas, os investidores institucionais passaram a especular no mercado internacionais de *commodities* (mercado de capitais e mercado de preços futuros), trazendo bruscas flutuações e instabilidade para os preços destas. O processo de “financeirização dos preços das *commodities*” tem condicionado as áreas da pesquisa econômica enfocada nos efeitos da reprimarização e da desindustrialização com doença holandesa (ver Botta, 2017) e do chamado neo-extrativismo na América Latina (ver Gago, 2015) a incorporarem em suas respectivas agendas de pesquisas, uma linha de investigação sobre a “financeirização dos recursos naturais”<sup>22</sup> (Kaltenbrunner & Paineira, 2018).

monetária primordialmente focada no controle da inflação e, de modo geral, instrumentada sob elevadas taxas reais de juros, que visam garantir, ao mesmo tempo, a estabilidade do nível geral de preços e a rentabilidade e atratividade necessárias aos ativos financeiros domésticos; e um câmbio que flutua, normalmente com intervenções das autoridades monetárias, visando acomodar os choques externos e contribuir para os objetivos de estabilidade, mas que, na prática, tem-se mostrado bastante apreciado e volátil, tornando o câmbio mais um instrumento na atração de capital estrangeiro e o mercado cambial mais um locus das operações especulativas (BRUNO, 2011; POWELL, 2013). Essa macroestrutura atende não somente aos interesses da estabilidade macroeconômica, como também, e principalmente, aos da “estabilidade da valorização financeira” (BRUNO & CAFFE, 2015; GONZÁLEZ, 2017).

Cabe notar que a implementação de todas essas políticas, medidas, ações e diligências supracitadas pressupõem uma transformação de cunho ideológico na sociedade, no sentido da incorporação e aceitação por parte dessa da lógica neoliberal e pró-financeira. De um modo geral, os caminhos percorridos pelos principais governos da América Latina contaram com ampla propaganda oficial na grande mídia e na mídia especializada, financiadas em grande medida pelos setores mais interessados, em particular os setores rentistas e financistas; e basearam-se quase sempre em uma retórica alarmista e emergencial<sup>23</sup> de “ser a única saída possível”. Este processo foi facilitado pela forte aversão tácita da população do subcontinente em relação à inflação devido ao histórico recente, e também pelo poder decisivo das agências de *investment grade* no regime de acumulação atual, que culmina numa verdadeira armadilha àqueles países que tentam se opor ao modelo imperativo das finanças.

Do exposto, pode-se lançar uma tentativa de categorizar o espaço reservado ao Estado latino-americano no atual padrão de acumulação a partir de quatro frentes que se inter-relacionam: (i) o *papel dirigente* das reformas estruturais, sobretudo da liberalização da conta de capital, da desregulamentação financeiro-bancária e do processo de privatizações; (ii) o *papel regente* por parte das autoridades monetárias e dos órgãos de regulação financeira, na administração das “regras do jogo” e na incorporação de outros mecanismos de financeirização, como as citadas políticas de acúmulo de reservas e a gestão da dívida pública; (iii) o *papel macroinstitucional*, com a política macroeconômica desenhada sob os objetivos de atender a estabilidade dos rendimentos das finanças; (iv) o *papel inclusivo-financeiro*, visando mitigar os

---

<sup>23</sup> Paulani (2015), ao criticar as escolhas conservadoras dos governos petistas no Brasil entre 2003 e 2016 avalia que essas medidas foram tomadas sob o mantra do “estado de emergência econômico”.

efeitos perversos deste modelo, mas, no entanto, com políticas creditícias e sociais estreitamente vinculadas aos interesses dos mercados financeiros e com a inserção de famílias na lógica de acumulação financeira-global.

### **Considerações Finais**

No capitalismo contemporâneo, os Estados nacionais mantiveram suas principais atribuições, quais sejam, de serem os responsáveis pela garantia da ordem e dos interesses das classes dominantes e pela guarnição da reprodução do modo de produção e acumulação capitalista. Mas, por outro lado, dada a alteração do padrão de acumulação e apropriação de riqueza, onde agora predomina-se a hegemonia dos ganhos da esfera financeira em todos os espectros da sociedade, os Estados modificaram suas formas de atuação específica, voltando-se para as tarefas relativas à condução da agenda de reformas estruturais, à difusão da ideologia pró-financeira e à constituição de novas práticas e operações financeiras.

Os Estados latino-americanos, em razão da inserção subordinada no movimento de acumulação global, ficam sujeitos aos imperativos deste último, de modo que o papel desses Estados nesse processo ganha novas dimensões. Dentre as quais se destacam, particularmente: a condução do processo de abertura financeira (liberalização da conta de capital, desregulamentação financeira e privatizações) nos moldes propostos pelos organismos multilaterais; a tutela da lógica da financeirização, por parte das autoridades econômicas e dos demais órgãos de regulação, incluindo aqui a participação ativa de setores do governo na promoção de novas práticas financeiras; a criação de uma arquitetura macroinstitucional focada em promover a estabilidade financeira, ora salvaguardando, ora impulsionando ainda mais os ganhos provenientes da valorização financeira; e na inserção da classe trabalhadora na órbita da financeirização, por intermédio de políticas creditícias e sociais estreitamente vinculadas aos mercados financeiros e da mercantilização de bens e serviços sociais públicos, impelindo as famílias a recorrerem a serviços financeiros para complementarem o seus consumos, tal como planos de seguros, fundos de pensão, títulos de capitalização e planos privados de saúde.

Percebe-se, portanto, uma natureza ambígua dos Estados da América Latina no processo de acumulação financeira doméstica e global, de modo que tais Estados são, ao mesmo tempo, subordinados e ativos, quer dizer, encontram-se por um lado impelidos pelo movimento estruturante das finanças globais, mas, de outro, ocupam incumbências fundamentais na sedimentação desses arranjos internamente. Essa perspectiva, embora ainda carente de profundização, deve ser incorporada como pressuposto na análise histórico-específica sobre a

financeirização periférica, uma vez que permite ao investigador conceber mais nitidamente as especificidades locais, regionais e temporais-especiais de cada contexto.

O estudo aqui lançado a cabo não pretendia especificamente apresentar uma teoria de Estado latino-americano no padrão de acumulação atual, mas sim traçar de modo preliminar a sua participação histórica e suas formas de atuação mais gerais nesse processo. Ademais, pode-se apreender de pano de fundo do estudo uma defesa a respeito da essencialidade em se evidenciar o papel do Estado para os estudos sobre o capitalismo contemporâneo e, particularmente, sobre a financeirização da América Latina.

### Referências bibliográficas

AGLIETTA, Michel. Les transformations du capitalisme contemporain. **Capitalisme et**, 1999.

ALVES, Giovanni Antonio Pinto. A natureza contraditória do Estado capitalista na era na financeirização. **Estudos de Sociologia**, 1999.

ANDRADE, R. P.; PRATES, D. M. Exchange rate dynamics in a peripheral monetary economy. *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 35, n. 3, p. 399-416, 2013.

AMARAL, Marisa Silva. **Teorias do imperialismo e da dependência: a atualização necessária ante a financeirização do capitalismo**. 2012. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

BECKER, Joachim et al. Peripheral financialization and vulnerability to crisis: A regulationist perspective. **Competition & Change**, v. 14, n. 3-4, p. 225-247, 2010.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga; DE ALMEIDA, Júlio Gomes. **Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real**. Ed. Civilização Brasileira, 2002.

BRENNER, Neil; THEODORE, Nik. Neoliberalism and the urban condition. **City**, v. 9, n. 1, p. 101-107, 2005.

BICHIR, Maíra Machado. CONTRIBUTIONS OF RUY MAURO MARINI TO THE DEBATE ON THE STATE IN DEPENDENT COUNTRIES. **Caderno CRH**, v. 31, n. 84, p. 535-553, 2018.

BONIZZI, Bruno. Financialization in developing and emerging countries: a survey. **International Journal of Political Economy**, v. 42, n. 4, p. 83-107, 2013.

BOTTA, Alberto. Dutch Disease-cum-financialization booms and external balance cycles in developing countries. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 37, n. 3, p. 459-477, 2017.

BOYER, Robert. Is a finance-led growth regime a viable alternative to Fordism? A preliminary analysis. **Economy and society**, v. 29, n. 1, p. 111-145, 2000.

BRUNO, Miguel. Financeirização e Crescimento Econômico: o caso do Brasil”. ComCiência (UNICAMP), Campinas, SP, 10 maio 2011.



BRUNO, Miguel & CAFFÉ, R. Crescimento, distribuição e acumulação de capital numa economia financeirizada: uma análise dos limites estruturais ao desenvolvimento brasileiro. In: *Anais do 38º Encontro Anual da ANPOCS*, 2014, Caxambu. 2014

\_\_\_\_\_. Indicadores macroeconômicos de financeirização: metodologia de construção e aplicação ao caso do Brasil. In: BRUNO, M. (Org.). *População, Espaço e Sustentabilidade: contribuições para o desenvolvimento do Brasil*. Rio de Janeiro, IBGE, p. 35-61. 2015

CARCANHOLO, Marcelo Dias; BARUCO, Grasiela Cristina da Cunha. A estratégia neoliberal de desenvolvimento capitalista: caráter e contradições. **Praia Vermelha**, v. 21, n. 1, 2011.

CIBILS, Alan; ALLAMI, Cecília. Financialisation vs. development finance: The case of the post-crisis Argentine banking system. **Revue de la Régulation-Capitalisme, institutions, pouvoirs**, v. 13, 2013.

CHESNAIS, François. A emergência de um regime de acumulação mundial predominantemente financeiro. Praga – Estudos Marxistas, São Paulo, n.3. 1997

\_\_\_\_\_. A finança mundializada. **São Paulo: Boitempo**, 2005.

\_\_\_\_\_. **Finance capital today: corporations and banks in the lasting global slump**. Brill, 2016.

DEDECCA, Claudio Salvadori. Trabalho, financeirização e desigualdade. **Texto para discussão**, n. 174, 2010.

DOS SANTOS, Theotonio et al. La teoría de la dependencia un balance histórico y teórico. **Los retos de la globalización. Ensayo en homenaje a Theotonio Dos Santos**, p. 93-151, 1998.

DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique. O neoliberalismo sob a hegemonia norte-americana. **A finança mundializada. São Paulo: Boitempo**, p. 85-108, 2005.

EPSTEIN, Gerald. Financialization, rentier interests, and central bank policy. **manuscript, Department of Economics, University of Massachusetts, Amherst, MA, December**, 2001.

FERNANDES, Florestan. Capitalismo dependente e classes na América Latina. **Rio de Janeiro**, 1973.

\_\_\_\_\_. A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica. Globo Livros, 2006.

GAGO, Verónica. Para una crítica de las operaciones extractivas del capital: patrón de acumulación y luchas sociales en el tiempo de la financiarización. **Nueva sociedad**, n. 255, p. 38-52, 2015.

GIRALDO, César. Financiarización: un nuevo orden social y político. **CID, Sistemas de protección social: entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social**, p. 233-280, 2005.

GONZÁLEZ, Arturo Huerta. La globalización y la política macroeconómica acentúan la financiarización y la fragilidad de las economías: el caso de México. **Economia e Sociedade**, v. 26, n. SPE, p. 991-1023, 2017.

GRUPPI, Luciano; CANALI, Dario. **Tudo começou com Maquiavel: as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci**. Porto Alegre: L & PM, 1980.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. Loyola, 2008.

HEIN, Eckhard; VAN TREECK, Till. **'Financialisation'in Post-Keynesian models of distribution and growth-a systematic review**. IMK working paper, 2008.

KALTENBRUNNER, Annina; PAINCEIRA, Juan Pablo. Subordinated financial integration and financialisation in emerging capitalist economies: The Brazilian experience. **New political economy**, v. 23, n. 3, p. 290-313, 2018.

KARWOWSKI, E.; STOCKHAMMER, E. Financialisation in emerging economies: A systematic overview and comparison with Aglo-Saxon economies. *Economic and Political Studies*, v. 5, n. 1, p. 60–86, 2017.

KARWOWSKI, Ewa; CENTURION-VICENCIO, Marcos. Financialising the state: recent developments in fiscal and monetary policy. 2018.

KRIPPNER, Greta R. *The fictitious economy: Financialization, the state, and contemporary capitalism*. 2003.

LANDER, Edgardo. *La colonialidad del saber: eurocentrismos y ciencias sociales*. **Perspectivas latinoamericanas**, 2000. LANDER, Edgardo. *La colonialidad del saber: eurocentrismos y ciencias sociales*. **Perspectivas latinoamericanas**, 2000.

LAPAVITSAS, Costas. Theorizing financialization. **Work, employment and society**, v. 25, n. 4, p. 611-626, 2011.

LAVINAS, Lena. **Latin America: Anti-poverty schemes instead of social protection. Desigualdades.**, Working Paper Series 51, Berlin: desigualdades. International Research Network on Independent Inequalities In Latin America, 2013.

\_\_\_\_\_. A Financeirização da Política Social: o caso brasileiro. **Politika**, v.2, p. 35-51, 2015.

LEIVA, Fernando I.; MALINOWITZ, Stanley. Financialization in the Americas: Evidence and Consequences. In: **Meeting of the Latin American Studies Association, Montreal**. 2007.

LENIN, Vladimir Ilich. *El imperialismo, etapa superior del capitalismo*. 1937.

MALINOWITZ, Stanley. Financiarización y crisis financiera: Raíces y respuestas. **Crisis del modelo neoliberal y desigualdad en Colombia**, p. 263-282, 2009.

MARINI, Ruy Mauro; SADER, Emir. **Dialéctica de la dependencia**. México: Era, 1974.

MARINI, Ruy Mauro; CASTELO, Rodrigo. O Estado de Contra-Insurgência. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 12, n. 3, p. 1-15, 2015.

MARX, Karl. O 18 Brumário de Luís Bonaparte (1851/1852). **Edição Ridendo Castigat Mores, Fonte Digital: Néelson Jahr Garcia, versão para e-book, disponível em [http://neppec.fe.ufg.br/uploads/4/original\\_brumario.pdf](http://neppec.fe.ufg.br/uploads/4/original_brumario.pdf), 2002.**

MAROIS, Thomas. Emerging market bank rescues in an era of finance-led neoliberalism: A comparison of Mexico and Turkey. **Review of International Political Economy**, v. 18, n. 2, p. 168-196, 2011.

O'DONNELL, Guillermo. Tensões do Estado autoritário-burocrático e a questão da democracia. **O novo autoritarismo na América Latina**, 1982.

PALLEY, Thomas I. Financialization: what it is and why it matters. In: **Financialization**. Palgrave Macmillan, London, 2013. p. 17-40.

PAULANI, Leda. Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo. 2012.

\_\_\_\_\_. **Brasil delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico**. Boitempo Editorial, 2015.

PHILLIPS, Kevin. **Arrogant capital: Washington, Wall Street, and the frustration of American politics**. Little, Brown and Company, 1994.

PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. **Revista brasileira de economia**, v. 3, n. 3, p. 47-111, 1949.

ROZO, Orlando Gutiérrez. América Latina en la economía mundial: entre la transnacionalización y la financiarización. **Apuntes del CENES**, v. 28, n. 48, p. 71-94, 2009.

SALAMA, Pierre. **Financiarización excluyente en las economías latinoamericanas**. 1998.

\_\_\_\_\_. América Latina, dívidas e dependência financeira do Estado. **Revista de Ciências Sociais**, v. 36, n. 1/2. 2006.

SOTO, Roberto. América Latina: Entre la financiarización y el financiamiento productivo. **Problemas del desarrollo**, v. 44, n. 173, p. 57-78, 2013.

SOLORZA, Marcia. Financiarización en países emergentes de Asia y América Latina. **Dr. Enrique Graue Wiechers Rector Dr. Leonardo Lomelí Vanegas Secretario General Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez**, p. 7.

TOUSSAINT, Eric. **A bolsa ou a vida: a dívida externa do Terceiro Mundo: as finanças contra os povos**. Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

TYMOIGNE, Eric; WRAY, L. Randall. **The Rise and Fall of Money Manager Capitalism: Minsky's half century from world war two to the great recession**. Routledge, 2013.

TYSON, Judith et al. **Financialization and the developing world: Mapping the issues**. 2014.

VAN DER ZWAN, N. Making sense of financialization. *Socio-Economic Review*, 12. 2014.

# CAPÍTULO 10

## DISTOPIA TROPICAL: A DESTRUIÇÃO DO BRASIL MODERNO NO GOVERNO BOLSONARO EM PERSPECTIVA HISTÓRICA<sup>1</sup>

Eduardo Crespo UFRJ, UNM  
Javier Ghibaudo, UFF

### Introdução. Brasil: mito e história num olhar estrangeiro

Entre as imagens que povoam as ideias sobre o Brasil no exterior, principalmente na América do Sul, domina aquela do ‘Gigante’: territorial, futebolístico, musical. Nesse imaginário subsistem os mitos do Brasil como possuidor de um Estado forte, de um povo nacionalista, de um parque industrial poderoso e, talvez o mais fantasioso, de uma burguesia nacional e industrialista, comprometida com o desenvolvimento do país. As expressões eufóricas sobre o Brasil, ‘Gigante pela própria natureza’ segundo canta seu hino nacional, parecem ter chegado a seu ápice durante o segundo mandato de Luís Inácio Lula da Silva (2007-2010). Colaboraram para tanto as descobertas das vastas reservas petrolíferas do Pré-Sal, a escolha do país como sede de megaeventos esportivos internacionais e a visível melhoria em indicadores socioeconômicos. De fato, não faltaram anúncios e interpretações mediáticas sobre a suposta transformação de milhões de pobres em uma ‘nova classe média’, e até a representação de uma decolagem sensacional na capa da revista inglesa *The Economist* de novembro de 2009, onde o Cristo Redentor emergia das florestas da Tijuca em direção à estratosfera.

Esse senso comum, do qual as ciências sociais não foram alheias, foi atropelado pelos acontecimentos de anos mais recentes. A sessão parlamentar onde os deputados aprovaram o processo de destituição de Dilma Rousseff, em 2016, foi um dos episódios mais bizarros da história política televisada. As pulsões reacionárias do país foram transmitidas ao vivo, conformando o que muitos analistas bem chamaram de circo de horrores, recheado de palhaçadas supersticiosas e até com a apologia da tortura feita por um deputado menor a quem a história lhe outorgaria atribuições maiores. A própria revista *The Economist* já em setembro

---

<sup>1</sup>O presente artigo foi publicado previamente na Revista “Economía y Desafíos del Desarrollo”, (número 4, Ano 2, volume 1, Junho-Novembro de 2019) da Escola de Economía y Negocios da Universidade Nacional de San Martín, Argentina (UNSAM). Agradecemos os Editores da Revista por permitir sua publicação atualizada neste livro.

de 2015 mostrava a passagem da euforia à depressão colocando em capa a queda livre do mesmo Cristo Redentor. Desde 2018 não deixa de chamar a atenção, também nas notícias internacionais sobre o Brasil, a imensa fragilidade do Estado de Direito, o assassinato de lideranças legislativas, a promoção do porte de armas, a devastação acelerada das florestas e o vínculo das autoridades do poder executivo com o crime organizado.

Neste artigo temos por objetivo propor eixos analíticos que permitam interpretar esta conjuntura a partir da formação histórica brasileira. Vamos nos focar no estudo da estatalidade, sua matriz colonial, sua trajetória como parte da periferia mundial e suas transformações no marco do processo de neoliberalização contemporâneo. Após esta Introdução, a seção II procura começar a desvendar as raízes da estatalidade brasileira na sua longa duração, a seção III observa o surgimento, características e declínio do Estado Desenvolvimentista, a seção IV se concentra nos governos do Partido dos Trabalhadores no começo de século (2003-2016), a seção V analisa os aspectos básicos da desconstrução estatal que se percebe no presente, a seção VI oferece breves considerações finais.

### **As raízes da Estatalidade brasileira**

Dentro da diversidade latino-americana, o Estado brasileiro pode ser compreendido em primária instância como herdeiro da colônia portuguesa. Não houve no Brasil um período prolongado de guerras de Independência nem se verificaram grandes rupturas sociais com o passado colonial. Diferente da América Hispânica, o Império do Brasil como Estado Independiente não nasceu a partir de uma revolta das elites descendentes dos europeus contra o poder central, mas como consequência da transferência da Corte Portuguesa ao Rio de Janeiro em 1808 motivada pela invasão napoleônica da península ibérica. A Colônia, o Império (1822-1889) e mais tarde a “República Velha” (1889-1930), foram formações sociais orientadas ao mercado mundial, fornecedoras de produtos tropicais para consumo de europeus. Como enfatiza a literatura neo-institucionalista contemporânea<sup>2</sup>, assim como autores clássicos brasileiros como Caio Prado Jr. (2011), o Brasil possuía todas características distintivas de uma “colônia de exploração”. A diferença das denominadas “colônias de povoamento”, como o teriam sido os domínios ‘brancos’ britânicos de clima temperado dos Estados Unidos de América (EUA), Canadá, Austrália e Nova Zelândia, no Brasil os colonos europeus não se trasladaram com suas famílias para recriar em outro solo seu modo de vida europeu, sua agricultura, suas práticas religiosas. Colonizar no Brasil era fundar empresas capitalistas de

---

2 Ver Sokoloff e Engerman (2000) , e Acemoglu e Robinson (2008).

exportação de produtos tropicais exóticos para Europa, com base na exploração de mão de obra escrava, composta fundamentalmente por africanos adquiridos do outro lado do Atlântico <sup>3</sup>.

Quando os ingleses, guardiões da mudança da Coroa ao Brasil, impuseram a Portugal a livre navegação e comércio na sua colônia, a independência econômica do Brasil estava determinada. As atividades econômicas desses territórios começaram a gravitar ao redor do Império Britânico, devido ao peso de suas importações, investimentos e finanças. No ano de 1822 foram capitais ingleses os que financiaram a indenização que o Império do Brasil teve de pagar para se tornar independente de Portugal. Enquanto na Europa o surgimento dos Estados Nacionais foi pautado pela integração e expansão territorial com base em guerras e acumulação de riquezas, no Brasil, como em grande parte de América Latina, a centralização do poder político foi um apêndice institucional do comércio exterior. Na Europa as guerras sustentavam a estatalidade e exigiam níveis crescentes de coesão interna, o que facilitou em tempos modernos um processo de parcial democratização política e econômica (TILLY, 1990) (ANDERSON, 1983). No Brasil, ao contrário, a expansão do comércio internacional ao longo do século XIX reforçou a formação social herdada da colônia.

Se o Estado-Nação foi uma criação europeia, sua versão latino-americana foi marcada em grande medida por uma matriz colonial-racista. Nos trópicos, assim como nos Andes, a colonização foi uma empresa de ocupantes predominantemente masculinos e as estratificações sociais se organizaram em função dos diferentes graus de mestiçagem. As elites locais que depois sucederam aos europeus não somente não contrariaram, mas intensificaram as características coloniais do poder e a submissão econômica e cultural desses espaços aos centros europeus (QUIJANO, 2000 e 2014) (MARIATEGUI, 1975). Se as antigas metrópoles procuraram, pelo menos formalmente, reconhecer a “humanidade” dos indígenas, as elites brancas as substituíram ou ignoraram completamente. As classes dirigentes do Brasil, ainda, preservaram o sistema escravista, mesmo ao custo de enfrentar as pressões da Inglaterra quando esta começou a combater o tráfico negroiro.

Como argumenta Carlos Walter Porto-Gonçalves (2006), os proprietários locais se aliaram e apoiaram a independência para, fundamentalmente, manter a escravidão<sup>4</sup>. Fernando

---

<sup>3</sup> Estima-se que 45% de todos os africanos escravizados que atravessaram o Atlântico tiveram como destino o Brasil. Ver <https://ehne.fr/en/article/europe-europeans-and-world/atlantic-slave-trade/atlantic-slave-trade>. Em diálogo crítico com Caio Prado Jr. a historiografia mais recente tende a dar destaque a esta influência africana para além das relações do Brasil com Portugal, como no livro *Um Rio chamado Atlântico* de Alberto Costa e Silva (2003). Agradecemos esta observação ao Dr. Bruno de Almeida Gambert, a quem não responsabilizamos pela nossa interpretação.



Novais (2005) aponta que a preservação da escravidão, como aconteceu nos EUA, foi um fator de coesão fundamental entre as elites proprietárias e que ajudou a manter a unidade territorial da antiga colônia portuguesa. Na América hispânica, Simón Bolívar teve de mobilizar indígenas e negros para enfrentar os espanhóis, fato que enfraqueceu os vínculos entre as elites locais e colaborou na sua fratura política e territorial. No Brasil, pelo contrário, a independência não forçou a mobilização de setores populares nem colocou em questão o apoio dos latifundiários. A preservação da escravidão ajudou a união. Todos estes aspectos coloniais se mantiveram ao longo da “República Velha”, mesmo com a abolição da escravidão formal e a derrocada do Imperador, as oligarquias regionais se fortalecerem em prejuízo do poder central. O esquema agroexportador, centrado em São Paulo e Minas Gerais, reforçou assim os elementos herdados da colônia e aprofundou as assimetrias regionais.

### **O Estado Desenvolvimentista e o projeto do Brasil Moderno**

A configuração acima descrita mudou com a crise da década de 1930. A implosão do comércio mundial, a ruptura da ordem financeira internacional e, fundamentalmente, a fragmentação geopolítica provocada por estes acontecimentos tiveram profundas repercussões sobre uma organização econômica e política que funcionava como um apêndice tropical desse sistema global. A acumulação de capital já não podia se sustentar apenas no mercado externo (FURTADO, 1958). A reprodução das miseráveis condições de vida da população, a própria organização estatal e o sistema político já não eram sustentáveis sobre essas bases. Como aconteceu em grande parte do planeta, a de-globalização imperante no período de entre-guerras obrigava a reorientar a acumulação de capital “para dentro” (FINDLAY e O’ROURKE, 2009). A ampliação do mercado interno, a substituição de importações, a política de industrialização, a regulação do comércio exterior e a organização dos trabalhadores urbanos em sindicatos foram colocadas na ordem do dia como forma de responder às novas condições internacionais.

---

4 “Talvez o caso do Brasil seja esclarecedor para pensar o caráter histórico de cada território. Um mapa do Brasil de 8 de setembro de 1822, isto é, um mapa feito um dia depois da independência, revelaria que a atual região amazônica, cerca de 54% do território brasileiro, não ficara independente permanecendo ligada à Lisboa. Somente um ano depois, em 1823, os luso-amazônidas de Belém, capital da então Província do Grão-Pará, se desligariam de Portugal e adeririam ao Brasil ensejando, com isso, a formação do maior estado territorial entre os latino-americanos e caribenhos. Uma das razões que levaram os luso-amazônidas a aderir ao Rio de Janeiro, então capital do Brasil, foi o fato de temerem o fim da escravidão que a Revolução Liberal do Porto (1820) ameaçava extinguir. Assim, a adesão da Amazônia ao Brasil se fez tendo em vista a manter a escravidão. O aumento da exploração sobre as populações indígenas, negras e de brancos pobres na Amazônia que se seguiu a essa adesão ao Brasil esteve entre as razões da maior rebelião popular da história do Brasil – a Revolução dos Cabanos (1835 a 1839) – e que foi debelada à custa de muitas vidas de cabanos. Registre-se que a escravidão e o latifúndio foram os dois pilares que sustentaram a aliança entre as diferentes oligarquias provinciais das diferentes regiões do Brasil, num pacto político-territorial que manteve a unidade do país” (PORTO-GONÇALVES, 2006, p. 162).



Foi tão abrupto o impacto que já em 1930 detonou a revolução que derrocou a República Velha. Centrada no estado de Rio Grande do Sul e com apoio dos estados do Nordeste, se formou uma coalização modernizadora que integrou setores capitalistas, trabalhadores urbanos e também militares, os “tenentes”, sob liderança de Getúlio Vargas. Mesmo que com uma ideologia e programa inicial difusos, a nova ordem nacionalista foi se consolidando com medidas que demonstraram ser duradouras. Dois anos depois, essa mesma coalização impôs uma derrota militar na denominada ‘Revolução Constitucionalista’, uma revolta centrada em São Paulo que tentava restabelecer a velha ordem liberal-conservadora.

A ‘Era Vargas’ inaugurou uma nova organização estatal. O governo central se impôs sobre as elites tradicionais (DEMIER, 2013). Impulsionou a industrialização e urbanização do país e assumiu um papel ativo na organização no setor trabalhador urbano. Nascia o Brasil moderno. Suas realizações foram tanto materiais quanto simbólicas. Criaram-se poderosas instituições que ainda hoje sustentam a imagem do Brasil industrial e nacionalista tão presente no imaginário sul-americano. São desse período as estatais Petrobras, a Companhia Siderúrgica Nacional, a Vale do Rio Doce, o Banco Nacional de Desenvolvimento, dentro outros. Nesses anos começaram também a se comemorar feriados pátrios como o de Tiradentes, criou-se o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e um verdadeiro exercício nacional substituiu as antigas milícias regionais. Nos anos 1960 o desenvolvimentismo brasileiro chegou a seu ápice ao transferir a capital federal para Brasília, uma corrida estatal orientada à ocupação efetiva de territórios semidesérticos do oeste do país e concluída em 5 anos na presidência de Juscelino Kubitschek, o “Presidente Bossa Nova”, que impulsionou o projeto como parte de seu ambicioso Plano de Metas (1956-1961), conhecido com o propagandístico “50 anos em 5”.

O golpe de 1964 instaurou uma “modernização conservadora” (FIORI, 2001; O’DONNELL, 1982). O governo militar manteve os instrumentos públicos para sustentar a industrialização ao tempo que promoveu uma severa queda dos salários e realizou uma violenta perseguição às organizações sindicais e partidárias ligadas aos trabalhadores. Foi nesses anos que se produz um fato inédito na história do capitalismo moderno, um ‘milagre econômico’ para muitos analistas. Este não consistiu apenas em um aumento da desigualdade. O Brasil crescia a taxas superiores às do sudeste asiática ao mesmo tempo que os salários reais tinham uma queda em termos absolutos. Após 50 anos de altas taxas de crescimento (1930-1980), a economia brasileira continuava marcada por uma enorme desigualdade social, territorial e racial. Mesmo que a industrialização tenha avançado muito mais do que em qualquer outro país

latino-americano e alguns setores tenham atingido padrões de competitividade internacional, amplos setores do sistema produtivo continuaram operando com baixos níveis de produtividade e uma parte significativa da população continuava vivendo em condições de subsistência, com empregos informais e precários. Uma percentagem muito alta dos brasileiros continuava dependendo do trabalho rural e dos “bicos” urbanos. Nas grandes cidades cresceram as favelas e o crime organizado começava a adquirir importância territorial. Como bem argumenta Francisco de Oliveira (2003), se tratava do capitalismo realmente existente no Brasil, onde informalidade ocupacional, exploração e exclusão política não eram contraditórios, mas fundamentos em articulação simbiótica do desenvolvimento capitalista brasileiro. Essa dinâmica, liderada pelo Estado em articulação com o capital estrangeiro, mantinha e reforçava os privilégios, incluídos os dos setores médios acostumados a consumir uma ampla gama de serviços pessoais a baixo custo típicos da periferia capitalista e naturalizados na sua consciência: empregadas domésticas, babás e porteiros, entre outros.

Assim como a etapa nacional-desenvolvimentista do Brasil se consolidou a partir de uma crise econômica internacional, seu fim se relaciona com uma nova crise. A fins dos anos 1970, o empresariado brasileiro, incorporando um olhar predominantemente norte-americano, começou a se opor ao ‘estatismo’ da política econômica do governo militar. Mesmo quando a ditadura mantinha à risca salários e sindicatos, os empresários rejeitavam o planejamento estatal e o que consideravam uma intromissão burocrática em seus negócios (BRESSER PEREIRA, 1978). A crise da dívida externa, iniciada a partir do aumento das taxas de juros da Reserva Federal dos Estados Unidos em 1979, foi simultaneamente causa e desculpa para acabar com o desenvolvimentismo. A partir de então, Brasil converge com seus vizinhos latino-americanos em um paulatino abandono do Estado empreendedor. Mesmo que a nova e progressista Constituição Federal de 1988 tivesse sido produto de um grande apoio popular, na década de 1990 o Estado adotou uma direção neoliberal. Se consolidou uma agenda baseada na abertura financeira, na liberalização comercial e na privatização de ativos públicos. Permaneceram estatais, de todo modo, a banca pública federal – utilizada para financiar as privatizações – e Petrobras, mas convertida em sociedade por ações e já sem o monopólio. Também em sintonia com a região latino-americana (CANO, 2017), os anos 1990 foram uma década perdida em termos de crescimento, desigualdade, emprego, investimento público e privado e infraestrutura, iste último confirmado justamente num “apagão” generalizado nos anos 2001 e 2002, num contexto propício para a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva para presidente do Brasil.

## Os governos do Partido dos Trabalhadores no começo de século (2003-2016)

Como argumenta André Singer (2009), o Lulismo rapidamente colheu apoio entre os mais pobres, especialmente entre aqueles que trabalhavam na informalidade e estavam marginalizados da vida política. Essa tendência foi muito acentuada nas regiões mais pobres do Nordeste e do Norte, territórios historicamente controlados por lideranças conservadoras, os denominados ‘coronéis’. Esta mudança sustentou-se numa intensa e explícita política de transferência de renda, como programas como o Bolsa Família, a política de valorização do salário mínimo, a ampliação dos benefícios previdenciários, o acesso a serviços públicos básicos inexistentes em várias áreas, como o de energia elétrica, a ampliação do acesso à educação técnica e superior e a formalização do mercado de trabalho. Simultaneamente, como assinala Singer, os escândalos de corrupção amplificados pelos principais meios de comunicação – já no primeiro governo Lula, com o chamado mensalão – reduziram o apoio ao PT em setores médios, trabalhadores organizados e nos grandes centros urbanos das regiões Sul e Sudeste.

As políticas do PT não se edificaram em enfrentamentos com as elites, mas numa reconhecida estratégia de ‘conciliação de classes’. As políticas macroeconômicas continuaram as diretrizes ortodoxas herdadas da gestão anterior: superávit primário, abertura comercial e financeira, metas de inflação e tipo de câmbio flutuante. O governo do PT somente se permitiu alguma ousadia fiscal durante a eclosão da crise financeira internacional e no período 2009-2010 (SUMMA e SERRANO, 2017). Nesse breve intervalo, o governo defendeu uma leve retórica desenvolvimentista, procurou fortalecer a banca pública e agregou, sob um mesmo selo, diversos projetos de investimento em infraestrutura no chamado Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) que incluía o programa de estímulo à construção de moradia denominado “Minha Casa, Minha Vida”<sup>5</sup>. O governo multiplicou recursos públicos destinados à concessão de empréstimos a grandes corporações (VAINER e VIEIRA, 2017), enquanto a Petrobras expandia as cadeias de petróleo e gás procurando aproveitar os recentemente descobertos campos de petróleo em águas profundas. Estas políticas, de todo modo, deixaram intacta a normativa neoliberal da década de 1990 que limitava o volume de despesas e os graus de liberdade do governo central e suas empresas ao manter, entre outras, as leis de Responsabilidade Fiscal, de marco regulatório das licitações e criar normas de parceria público-privada em favor da gestão e critérios de mercado (GHIBAUDI e WERNER, 2019). O governo

---

<sup>5</sup>Para uma crítica ao programa Minha Casa Minha Vida em termos de política habitacional, ver Cardoso (2013).

garantiu assim o controle privado de grandes projetos de investimento, descartou qualquer possibilidade de retomada do controle público sobre os ativos privatizados e de recriar políticas de Planejamento como as que caracterizaram o Brasil durante o desenvolvimentismo.

Seguindo a Victor Ramiro Fernández (2016), entendemos que houve uma continuidade no processo de neoliberalização no Brasil durante as primeiras décadas do século XXI. A mercantilização da vida social feita pelo projeto neoliberal não foi revertida. Os governos do PT preservaram a estatalidade neoliberal atenuada com políticas de proteção social. No que diz respeito à estrutura produtiva, a mercantilização dos recursos naturais e a ampliação do agronegócio no território aprofundaram a especialização regressiva iniciada na década de 1990. Como assinala Vainer (2013), as obras de infraestrutura privilegiaram esse padrão de acumulação sem oferecer melhoras no fornecimento de bens e serviços básicos urbanos. As massivas manifestações de 2013 tiveram como pauta inicial a melhora do transporte público, enquanto o governo privilegiava custosos projetos destinados a megaeventos esportivos internacionais. Como bem sintetiza Ermínia Maricato (2013), os setores populares melhoravam suas condições de vida da porta de casa para dentro, enquanto persistiam os problemas urbanos, profundos e históricos, da porta para fora.

### **Golpe e Frenesi: desconstrução estatal e desarticulação social**

Mesmo com a política de conciliação de classes, a melhora das condições de vida dos setores populares provocou uma raivosa reação das elites tradicionais, amplificada na imprensa corporativa e na efervescência das classes médias. A crise econômica, provocada por uma sucessão de eventos com o a desaceleração do comércio internacional, o elevado endividamento das famílias e, fundamentalmente, a opção pelo ajuste fiscal no primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2014), multiplicaram as vozes empresariais contrárias ao governo, já em um contexto de queda das taxas de lucro (BRUNO e CAFFE, 2018). Ganharam notoriedade mediática, simultaneamente, setores da polícia federal e do poder judiciário mediante um novo escândalo de corrupção conhecido como ‘Lava jato’. Este também contribuiu no enfraquecimento do apoio legislativo ao governo, pois as denúncias apontavam a compra de vontades parlamentares mediante desvios da Petrobras. Com base em articulações que incluíam o aparelho judiciário brasileiro e o de espionagem estadunidense, a Lava jato disparou a caça de políticos e grandes empresários da construção e do petróleo – setores onde empresas estrangeiras, sobretudo norte-americanas, não tinham sido beneficiadas. À desaceleração econômica, somou-se uma profunda crise política que atacou as rotinas institucionais do capitalismo brasileiro (COSTA PINTO et al., 2019).

O furacão midiático-judicial-corporativo não conseguiu impor seu candidato nas eleições presidenciais de 2014, o então Senador Aécio Neves do PSDB, mas contribuiu para agravar a polarização. Essa configuração agravou-se pela opção do governo reeleito em intensificar o ajuste fiscal numa economia já em recessão, adotando um programa econômico nas antípodas da sua plataforma eleitoral, o que conseguiu minar o apoio popular antes conseguido pelo Lulismo e entusiasmar as forças reacionárias que tomaram presença. Rousseff foi destituída por um congresso nacional dominado pela BBB, as bancadas da Bala – empresas de armamento, policiais, militares e paramilitares –, o Boi – o agronegócio – e a Bíblia – as igrejas neopentecostais. O governo interino de Michel Temer (2016-2018) aplicou os projetos impulsados pelas frações dominantes do empresariado e o setor financeiro: privatizações, flexibilização trabalhista, reforma da constituição para impor o congelamento das despesas públicas por 20 anos – com a notória exceção das despesas financeiras – e a tentativa, inconclusa em seu mandato, de reformar a constituição para restringir e enfraquecer o sistema público previdenciário (GENTIL, 2019).

Nesse contexto foram realizadas as eleições presidenciais de 2018. A recessão, o aumento do desemprego, da violência e das campanhas moralizantes amplificaram a influência de igrejas neopentecostais e grupos paramilitares – os ‘milicianos’ – nas cada vez mais desamparadas periferias urbanas. Os partidos políticos tradicionais de direita também tinham caído em descrédito ao participar do governo Temer e com a difusão de áudios e denúncias da Lavajato que envolviam a suas figuras principais, com o próprio presidente Temer e o senador Aécio Neves. A cereja do bolo foi a prisão de Lula em 2018, confirmada então pelo Supremo Tribunal Federal sob pressão midiática e ameaça pública das Forças Armadas. Nesse turbilhão, e com o apoio de alguns setores econômicos, começou a brilhar uma figura até então marginal e excêntrica da velha política brasileira como Jair Bolsonaro. Este se impôs nas eleições com discurso e gestualidade de extrema-direita, com ataques a minorias – que no Brasil constituem a maioria da população – e o chamado à ordem com base nas armas de fogo e invocando o próprio Deus.

Muitos analistas alertaram para a ameaça de um Estado autoritário e violento, dedicado à perseguição dos movimentos sociais, partidos e sindicatos. Estes elementos estão presentes sem dúvida na retórica e ideias dos que comandam o Poder Executivo, mas o governo Bolsonaro mais do que um Estado autoritário encarna, sobretudo, o desmonte do poder estatal. É o sintoma de um Estado falido. O projeto do governo, caso a palavra ‘projeto’ faça sentido nesta conjuntura, é acelerar a mercantilização da vida cotidiana e aprofundar a desproteção social,

abrindo espaços de acumulação mediante negócios baseados na depredação. A isto, sim, se somam os ataques contra sindicatos, universidades e chamativos projetos para liberar o porte de armas em favor de paramilitares.

### **Considerações Finais**

Como se relaciona a história longa do Brasil com os acontecimentos mais recentes? Em que sentido a colônia continua influenciando o destino dos brasileiros? Sugerimos uma hipótese para a discussão futura. Assim como a ruptura com a ordem tradicional agroexportadora e escravista herdada da colônia e que levou ao projeto do Estado desenvolvimentista coincidiu com a de-globalização da década de 1930, a parcial reconstrução dessa ordem coincide com as articulações econômicas e políticas associadas à “segunda globalização”. Durante a colônia, especialmente no século XIX, os termos de intercâmbio favoreceram aos apropriadores de terras e aos que controlavam vastos contingentes humanos, insumos indispensáveis para exportar produtos tropicais. O negócio das elites era então colocar açúcar, café, algodão, borracha nos barcos que se dirigiam ao norte e importar manufaturas de consumo e aquelas indispensáveis para as atividades exportadoras. Os governos não se preocupavam em cobrar impostos à terra, criar capacidades estatais, fundar Universidades, difundir infraestruturas unificadoras, impor as normas básicas de um Estado moderno, nem educar o ‘soberano’. A raquítica federação da República Velha era o corolário político natural de uma organização produtiva cujo único propósito era fornecer os mercados externos. Foi assim como o Brasil, ainda em 1930, era o mais pobre dos países de América Latina dos que se dispõe de informação estatística. Um território marcado pela fragmentação, a fome e o analfabetismo (BÉRTOLA e OCAMPO, 2013).

Observemos agora os setores dominantes da política brasileira contemporânea. A bancada do Boi expressa o poder econômico do agronegócio. É o setor que defende, entre outras questões, a potestade de atirar em quem reclame o acesso à terra ou se oponha à deflorestação de áreas protegidas, como os indígenas e o Movimento dos Sem Terra (MST). A favor do livre comércio por natureza, latifundiário, tem tudo para ganhar com os atuais termos de troca e o desmonte material e emocional de qualquer resquício industrialista do passado. As bancadas da Bala e da Bíblia refletem a desigualdade e exploração dominantes na sociedade brasileira desde as suas origens. A banca da Bala representa os grupos paramilitares que vêm substituindo o Estado brasileiro nas periferias das grandes cidades. Do mesmo modo, a bancada neopentecostal, mesmo que influenciando em quase todos os estratos sociais, atende principalmente os setores mais pobres, na sua maior parte trabalhadores informais com baixo

nível educacional. Finalmente, o setor financeiro é quem leva a maior vantagem da atual configuração política, incluindo o controle direto de organismos estatais como o Banco Central e o Ministério da Fazenda. Nesse sentido, não é um acaso sua nova tentativa para desmontar a banca estatal e abandonar os poucos instrumentos desenvolvimentistas que ainda se encontram sob mando público.

Para Karl Polanyi (2007) o liberalismo precisava do Estado para constituir uma sociedade regida pela utopia da auto-regulamentação do mercado. Bolsonaro parece comprometido em recriar essa utopia, mas com um Estado desmontado. Tanto a sua retórica quanto as suas iniciativas concretas apontam a um capitalismo de características mafiosas. O governo invoca a lealdade de seus seguidores através da permanente invenção de inimigos internos, o fanatismo religioso e um apelo não escondido a bandas paramilitares. Para além das excentricidades do governo, as classes empresariais brasileiras abraçam a completa subordinação do país à geopolítica dos Estados Unidos e alguns parecem aceitar de bom grado transformar o Brasil num Estado para-policial.

É previsível uma mudança de direção? Se julgarmos a partir da história brasileira sobram motivos para o pessimismo. As principais mudanças do passado aconteceram a partir de acontecimentos com origem fora do país: a invasão de Portugal por Napoleão, a disponibilidade da banca inglesa para financiar a Independência, a crise internacional dos anos 1930, a segunda guerra mundial, a crise da dívida externa da década de 1980. Sem guerras mundiais no horizonte, grandes crises internacionais que comprometam a ordem comercial e financeira internacional ou imprevisíveis Revoluções, tudo leva a pensar que Brasil continuará no caminho da fragilização estatal, da desarticulação social e da subsunção ao mando norte-americano. A história, entretanto, não necessariamente se repete. Desde 2013 o conflito de classes se instalou nas ruas brasileiras; China passou a ser o principal sócio comercial e primeiro investidor do país; e o neoliberalismo baseado na exportação de commodities, a diferença do que cabe esperar em economias menores como Chile, Peru, Bolívia ou Uruguai, no Brasil não garante uma acumulação sustentável de capital nem a reprodução da maioria da população. A senda econômica atual sugere dois cenários: um Estado falido de consequências distópicas ou uma confrontação social de consequências imprevisíveis. Cabe à ação política e coletiva, mais uma vez, ampliar os limites do possível.

### **Referências bibliográficas**

ACEMOGLU, D., & ROBINSON, J. **The role of institutions in Growth and Development**. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development, 2008.



ANDERSON, B. **Imagined Communities: reflections on the origins and spread of nationalism**. Londres: Verso, 1983.

BERTOLA, L.; OCAMPO, J. O. **El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia**. México, 2013.

BRESSER PEREIRA, L. C. **O Colapso de uma Aliança de Classes**. Editora Brasiliense, São Paulo, 1978.

BRUNO, M. A. P. e CAFFE, A. R. D. Determinantes das taxas de lucro e de acumulação no Brasil: os fatores estruturais da deterioração conjuntural de 2014-2015. **Revista de Economia Política**, vol. 38, no 2 (151), pp. 237-260, abril-junho/2018

CANO, W. **Brasil: construção e desconstrução do desenvolvimentismo**. Texto para Discussão. Unicamp. IE, Campinas, n. 304, jun. 2017.

CARDOSO, A. L. (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

COSTA e SILVA, A. **Um Rio chamado atlântico: a África no Brasil e o Brasil na África**. Editora Nova Fronteira, Rio de Janeiro, 2003.

COSTA PINTO, E.; SCHONERWALD, C.; SALUDJIAN, A.; NOGUEIRA, I.; BALANCO, P. y BARUCO, G. **A Guerra de todos contra todos: a Crise Brasileira e a vitória do Capitão Jair Bolsonaro**. Texto para Discussão. 13, IE-UFRJ, 2019.

DEMIER, F. **O longo bonapartismo brasileiro (1930- 1964):um ensaio de interpretação histórica**, Rio de Janeiro, Mauad X, 2013.

FERNÁNDEZ, V. R. Desde el laboratorio neo-desarrollista a la resurgenciameoliberal: una revisión creative del ‘doble movimiento’ polanyano en América Latina. **Revista Estado y Políticas Públicas** N° 7. p. 21-47, 2016.

FINDLAY, R., y O’ROURKE, K. **Power and Plenty**. Trade, War, and the World Economy in the Second Millennium. Princeton University Press, 2009.

FIORI, J. L. “Para um diagnóstico da modernização brasileira” en Fiori, J. L. y Medeiros, C. (org.) **Polarização mundial e crescimento**, Petrópolis-RJ, Vozes, pp.269-289, 2001.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GENTIL, D. L. **A política fiscal e a falsa crise de seguridade social brasileira: uma história de desconstrução e de saques**. Mauad, Rio de Janeiro, 2019.

GHIBAUDI, J. W.; WERNER, D. **El Banco Nacional de Desarrollo de Brasil: su relación con las Privatizaciones, Asociaciones Público- Privadas y Concesiones (2003-2014)**. Revista de Ciencias Sociales (Quilmes), v.10, p.83 - 99, 2019.

MARIÁTEGUI, José Carlos. **Os sete ensaios de interpretação da realidade peruana**. São Paulo: Alfa Omega, 1975 [1928].

MARICATO, E. É a questão urbana, estúpido. En Maricato et al. **Cidades rebeldes: Passe Livre e as Manifestações que tomaram as ruas do Brasil**, São Paulo, Boitempo-Carta Maior, 2013.

NOVAIS, F. As dimensões da Independência. In: NOVAIS, Fernando A. **Aproximações: estudos de história e historiografia**. São Paulo: Cosac Naify, 2005.

O'DONNELL, G. **El Estado Burocrático Autoritario**. Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1982.

OLIVEIRA, F. D. **Crítica à razão dualista / O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003 [1973].

PORTO-GONÇALVES, C. W. Reinvenção dos Territórios: a experiência latino-americana e caribenha. En CECENA, Ana. **Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado**. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006.

POLANYI, K. **La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo**. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2007.

PRADO Jr., Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo: colônia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011

QUIJANO, A. Colonialidad del poder, eurocentrismo y America Latina. En: **Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder**. Buenos Aires: CLACSO, 2014.

\_\_\_\_\_ El fantasma del desarrollo en América Latina, **Revista venezolana de economía y ciencias sociales**, no. 2, Caracas, 2000.

SINGER, A. **Os Sentidos do Lulismo**. Companhia das Letras, 2009.

SOKOLOFF, K. L., & ENGERMAN, S. L. *Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World*. **Journal of Economic Perspectives**, 217 – 232, 2000.

SUMMA, R. y SERRANO, F. Distribution and Conflict Inflation in Brazil under Inflation Targeting, 1999–2014. **Journal of Radical Political Economy**, 1-21, 2017.

TILLY, C. (1990) **Coercion, Capital, and European States**.AD 990-1992. Malden: Blackwell, 1990.

VAINER, C. B. Quando a cidade vai às ruas, en Maricato et al. **Cidades rebeldes: Passe Livre e as Manifestações que tomaram as ruas do Brasil**, São Paulo, Boitempo-Carta Maior, 2013.

VAINER, C. B. e VIEIRA, F. B. (org.). **BNDES: Grupos Econômicos, setor público e sociedade civil**, Rio de Janeiro, Garamond, 2017.



# SOBRE OS ORGANIZADORES



## **JULIANA AGUIAR DE MELO**

Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional (UFRJ/IPPUR), Mestre em Desenvolvimento Regional (UFT) e Graduada em Ciências Econômicas (UFV - MG). Professora do Colegiado de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Tocantins. Pesquisadora do Núcleo de Desenvolvimento Territorial da UFT e do Núcleo de Agroecologia

# SOBRE OS ORGANIZADORES



## **RICHARD LINS**

Arquiteto Urbanista pela PUCPR, Mestre em Arquitetura e Urbanismo pelo PPGAU/UFF; e doutorando em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ. Membro do Grupo de Pesquisa Grandes Projetos de Desenvolvimento Urbano, Laboratório Globalização e Metrópole - GPDU/UFF; e do Grupo de Pesquisa Espaço e Poder do IPPUR/UFRJ. Estuda temas relacionados a Planejamento Urbano e Regional; Produção do Espaço e Urbanização; Escalas Espaciais e Reprodução Social; e Arquitetura, Urbanismo e Teorias espaciais.

## SOBRE OS AUTORES

Fernanda Pernasetti é bacharel em Relações Internacionais pela PUC-Rio, mestre em Ciência Política pelo Iesp-UERJ e doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pelo Ippur/UFRJ. Trabalhou com teoria democrática na América Latina e foi consultora da ONU-Habitat para o Instituto Pereira Passos, no Rio de Janeiro. Atualmente, no âmbito do Grupo de Pesquisa Espaço e Poder (CNPq), desenvolve pesquisa na área de políticas sociais, com ênfase na Previdência Social.

Gabriel do Carmo Lacerda - Doutorando em Economia no CEDEPLAR/UFMG. Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ. Graduado em Relações Econômicas Internacionais pela FACE/UFMG.

Gustavo Schiavinatto Vitti, é Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ. Especialista em Questão Agrária e Educação do Campo pela UFPA/Campus Marabá. Licenciado e Bacharel em Geografia pela Universidade Estadual Paulista - UNESP/Campus Rio Claro. Tem desenvolvido pesquisas na área de conflitos agrários, determinações territoriais de grandes projetos vinculados à mineração e ao agronegócio, movimentos sociais do campo e práticas empresariais na neoliberalização.

Cleiton Silva Ferreira Milagres, possui doutorado em Desenvolvimento Regional (UFT). Mestre em Extensão Rural (UFV) e Bacharel em Gestão de Cooperativas (UFV). É professor adjunto da Universidade Federal do Tocantins e desenvolve trabalhos de pesquisa e extensão nos seguintes temas: sistemas socioecológicos, resiliência comunitária, educação cooperativista e metodologias participativas.

Roseni Aparecida de Moura, possui graduação em Gestão de Cooperativas pela Universidade Federal de Viçosa (2007). Mestre em Extensão Rural pelo Programa de Pós - Graduação em Extensão Rural da Universidade Federal de Viçosa - UFV (2010). Doutora em Extensão Rural pelo Programa de Pós - Graduação em Extensão Rural da Universidade Federal de Viçosa – UFV. Atualmente é Professora da Universidade Federal do Tocantins (Campus Araguaína) no curso de Tecnologia em Gestão de Cooperativas. Tem experiência relacionada aos seguintes temas: Cooperativismo, Assentamentos Rurais, Reforma Agrária, Unidades de Conservação.



Membro do Comitê Organizador do Seminário Internacional Brasil, Espanha e Portugal (SIBEP).

Sônia Maria Taddei Ferraz, possui graduação em Arquitetura pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1968), mestrado em *Analyse Regionale et Amenagement de l Espace* - Université de Paris I Pantheon Sorbonne (1979) e doutorado em Comunicação e Cultura pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1999). Foi Professora Associado nível IV, da Universidade Federal Fluminense de 1986 até julho de 2013. Atua como Colaboradora no Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da mesma instituição desde junho de 2012. É coordenadora do Grupo de Pesquisa "Arquitetura da Violência".

Evelyn Garcia da Cruz, Arquiteta e Urbanista formada pela Universidade Federal Fluminense. Foi pesquisadora integrante do grupo de pesquisa "Arquitetura da Violência: Regulações de uma ordem privada e consolidação de uma nova sociabilidade urbana excludente" entre os anos de 2017 e 2019.

Paula Andréa Santos da Silva, Arquiteta Urbanista formada pela Universidade Federal Fluminense (2019). Ex-bolsista de iniciação científica FAPERJ e integrante do grupo de pesquisa Arquitetura da Violência, coordenado pela Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Sonia Maria Taddei Ferraz.

Leticia Vellozo, Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Paraná (2016). Atualmente é pesquisadora da Universidade Federal Fluminense. Tem experiência na área de Arquitetura e Urbanismo, com ênfase em Estudos Urbanos, atuando principalmente nos seguintes temas: desenho urbano, economia urbana e política urbana.

Giordanno Nader, graduado em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU) (2014), mestre em Economia Política pela Pontifícia Universidade Católica (PEPGEP-PUCSP) (2016) e doutorando no Programa de Pós-Graduação em Economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF), na área de História Econômica. É membro do grupo de pesquisa Financeirização e Desenvolvimento (FINDE) do programa de pós-graduação em Economia (PPGE-UFF). Concentra suas pesquisas na temática da financeirização e seus impactos sobre a classe trabalhadora, o espaço urbano e o meio ambiente.

Eduardo Crespo, Possui graduação em Economía - Universidade de Buenos Aires (1996), graduação em Ciência Política - Universidade de Buenos Aires (1996) e mestrado em Economia da Indústria e da Tecnologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2008). Doutor em Economia pela Universidade Federal de Rio de Janeiro (2012). Atualmente é Professor Adjunto



da Universidade Federal do Rio de Janeiro, no Instituto de Relações Internacionais e Defesa (IRID).

Javier Walter Ghibaudi. Professor Associado da Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF); Doutor e Mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), possui graduação em Economia pela Universidad de Buenos Aires (UBA). Atua principalmente nas seguintes áreas: Economia Política e Desenvolvimento Econômico, América Latina, Pensamento Econômico e Economia Popular e Solidária.

[www.editorapublicar.com.br](http://www.editorapublicar.com.br)  
[contato@editorapublicar.com.br](mailto:contato@editorapublicar.com.br)  
[@epublicar](https://www.facebook.com/epublicar)  
[facebook.com.br/epublicar](https://www.facebook.com/epublicar)

# **DIMENSÕES DA NEOLIBERALIZAÇÃO À BRASILEIRA**

Juliana Aguiar de Melo  
Richard Lins

(Organizadores)



**2021**

[www.editorapublicar.com.br](http://www.editorapublicar.com.br)  
[contato@editorapublicar.com.br](mailto:contato@editorapublicar.com.br)  
[@epublicar](https://www.instagram.com/epublicar)  
[facebook.com.br/epublicar](https://facebook.com.br/epublicar)

# DIMENSÕES DA NEOLIBERALIZAÇÃO À BRASILEIRA

Juliana Aguiar de Melo  
Richard Lins

(Organizadores)



2021